

**ARBEJDE  
UNDERVISNING  
FRITID**  
Bind 1



ex. 2



# ***Arbejde***

# ***Undervisning***

# ***Fritid***

Betænkning afgivet af det af justitsministeren den 4. oktober 1982 nedsatte udvalg vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i kriminalforsorgen.

## **BIND 1 - *Indstilling og baggrund***

Betænkning nr. 1058-1986



# Indholdsfortegnelse

	Side
UDVALGETS NEDSÆTTELSE, <b>KOMMISSORIUM</b> OG VIRKSOMHED	5
INDSTILLING	
I. Udvalgets forslag i hovedtræk.	11
II. De indsattes placering i arbejdsdrift og undervisning.	13
III. Arbejdspligten.	18
IV. Sammenligning med private virksomheder.	20
V. Arbejdsdriftens effektivitet.	22
VI. Arbejdspengeordningen.	26
VII. Forsøg med markedsmæssig løn.	29
VIII. Fritiden.	33
IX. Administrativ planlægning.	35
X. Økonomiske konsekvenser af udvalgets forslag.	35
XI. Lovgivningsspørgsmål m.v.	36
XII. Regionale udvalg for samfundskontakt.	36
XIII. En handlingsplan.	38
GENERELLE BETRAGTNINGER	
1. De overordnede principper for kriminalforsorgen, særligt med henblik på de indsattes beskæftigelse.	39
2. Hovedformålene med arbejdsdriften.	47
3. Hovedformålene for kriminalforsorgens undervisningsvirksomhed i forhold til de indsatte.	48

	Side
4. Kriminalforsorgens opgaver med hensyn til de indsattes fritidsaktiviteter og formålene hermed.	49
5. Nogle problemstillinger for beskæftigelsesudvalgets overvejelser.	50

#### DE INDSATTE I ANSTALTERNE OG DERES AKTIVITETER

1. Samfundets stedbørn.	55
2. De forudsætningsfattige.	55
3. De indsattes placering i arbejde og undervisning.	57
4. Ringe og Renbæk.	58
5. 10.000 jobskift om året.	58
6. Økonomidriften, det foretrukne arbejdsområde.	59
7. Arbejdet afbrydes 2.300 gange om ugen.	59
8. Lav produktivitet i arbejdsdriften.	60
9. 1.500 konsultationer hos læge og sygeplejerske om ugen.	60
10. Hyppig kontakt mellem de indsatte og omverdenen.	61
11. Sport, fritidscenter og biblioteksanvendelse.	62
12. Døgnrytme og fritid.	62
13. Weekenden - svær at komme igennem.	62

#### ORDLISTE

# Beskæftigelsesudvalget

## 1. Udvalgets nedsættelse, kommissorium og virksomhed.

### 1.1. Kommissoriet.

Den 4. oktober 1982 nedsatte justitsministeriet nærværende »Udvalg vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i kriminalforsorgen«. Udvalget fik følgende kommissorium:

»Udvalget har til opgave at udarbejde en redegørelse for beskæftigelsen ved arbejde, undervisning og uddannelse samt i fritiden af indsatte m.v. i kriminalforsorgens institutioner.

På grundlag af redegørelsen påhviler det udvalget at overveje, hvorvidt der bør ske ændring i indholdet og organisationen af beskæftigelsen, herunder beskæftigelsens betydning for den almindelige atmosfære i institutionerne, samt fremkomme med forslag hertil.

Udvalget har navnlig til opgave at overveje følgende spørgsmål:

1. Hvorvidt der er behov for at rev idere gældende regler og praksis vedrørende de indsattes vederlag for arbejde og undervisning.
2. Hvorvidt der er behov for at ændre den gældende budgetordning vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i arbejdsdriften.
3. Hvorvidt der bør ske ændring i de berørte personalegruppers arbejdsfunktioner og uddannelse m.v., der er egnede til i højere grad at inddrage disse grupper i den konkrete tilrettelæggelse og udformning af beskæftigelsen

4. Hvorvidt det er muligt at integrere teoretisk undervisning og praktisk arbejde, bl.a. for at tilgodese det særlige behov for beskæftigelse af indsatte med ringe skolekundsaber og beskæftigelsesmæssige erfaringer.

5. Hvorvidt det er muligt i højere grad at tage beskæftigelsesmæssige hensyn ved tilrettelæggelsen af de indsattes dagligdag.

6. Hvorvidt det er muligt at udbygge samarbejdet med andre offentlige myndigheder, private virksomheder og organisationer m.v. om de indsattes beskæftigelse, dels under selve afsøningen, dels - og navnlig - i udslusningsfasen og tiden efter løsladelsen.

Det forudsættes, at udvalget lader de indsattes synspunkter vedrørende beskæftigelsen indgå i overvejelserne.

Udvalget kan fremsætte forslag, som nødvendiggør lovændringer.

Udvalgets forslag bør være ledsaget af et overslag over de økonomiske og personalemæssige konsekvenser, der må antages at være forbundet dermed«.

Det hedder endvidere i kommissorieskrivelsen, at udvalget kan nedsætte arbejdsgrupper og afgive delindstillinger.

Endvidere anmodedes udvalget om forlods at behandle spørgsmålet om en eventuel revision af reglerne for indsattes vederlag for arbejde og undervisning og snarest afgive indstillinger herom.

## 1.2. Medlemmer og sekretariat.

Hfv. minister & MF Lauge Dahlgaard,  
formand,

fuldmægtig Ole B. Larsen,  
Arbejdsministeriet,

undervisningsinspektør Bent Berg-  
Nielsen, Undervisningsministeriet,

kontorchef Niels Jørgen Hansen,  
Dansk Arbejdsgiverforening,

konsulent Jan Kaare Petersen,  
Landsorganisationen i Danmark,

forbundsformand Søren Andersen,  
Dansk fængselsforbund,

værkmester Mogens Glade,  
Dansk fængselsforbund,

fængselsinspektør Erik Andersen,  
Foreningen af fængselsinspektører og vi-  
cefængselsinspektører,

fængselsinspektør Ole Hansen,  
Foreningen af fængselsinspektører og vi-  
cefængselsinspektører,

fængselsforvalter Frede Clausen,  
Kriminal forsorgs foreningen,

fængselslærer Søren Bie,  
Kriminalforsorgsforeningen,

afdelingschef Michael Christiansen,  
Justitsministeriets departement,

fængselsinspektør Erik Kjærgaard,  
Direktoratet for kriminalforsorgen,

fængselsinspektør William Rentzmann,  
Direktoratet for kriminalforsorgen,

kontorchef Arne Ougaard,  
Direktoratet for kriminalforsorgen,

hovedbogholder A. Haugaard Nielsen,  
Direktoratet for kriminalforsorgen.

undervisningskonsulent Henning Jør-  
gensen, Direktoratet for kriminalforsor-  
gen,

vicefængselsinspektør Jørgen Balder,  
Direktoratet for kriminalforsorgen,

fuldmægtig Bodil Philip,  
Direktoratet for kriminalforsorgen,

afdelingsleder Ejvind Andersen,  
Direktoratet for kriminalforsorgen,

undervisningsleder Thorkild Larsen,  
Direktoratet for kriminalforsorgen.

De fire sidstnævnte medlemmer virker  
endvidere som sekretariat for udvalget.

Fuldmægtig Vibeke Jacobsen, Mini-  
steriet for kulturelle anliggender, har væ-  
ret tilforordnet udvalget for så vidt angår  
spørgsmål vedrørende de indsatte fri-  
tidsbeskæftigelse.

Følgende ændringer er foretaget vedrø-  
rende beskæftigelsesudvalgets medlem-  
mer m.v. siden nedsættelsesskrivelsen:

Juni 1983:

Fuldmægtig Vibeke Jacobsen afløst af  
fuldmægtig Ole Wildt Pedersen.

August 1983:

Fængselslærer Søren Bie afløst af fæng-  
selsoverlærer Jørgen Borg Jensen.

Oktober 1983:

Afdelingsleder Ejvind Andersen og fuld-  
mægtig Bodil Philip afløst af fuldmægtig  
Lisbeth S. Knudsen.

Januar 1984:

Værkmester" Mogens Glade afløst af  
værkmester Gunner Kristensen.



Fængselsinspektør Erik Kjærgaard afløst af fængselsinspektør Bjarne Christensen.

November 1985:

Fuldmægtig Ole B. Larsen afløst af fuldmægtig Kirsten Jørgensen.

Efteråret 1985:

Fuldmægtig Ole Wildt Pedersen afløst af fuldmægtig Lone Ømann.

Fængselsoverlærer Jørgen Borg Jensen afløst af fritidslærer Kalli Christiansen.

### **1.3. Nedsættelse af underudvalg.**

Udvalget nedsatte straks efter sin nedsættelse en analysegruppe. Analysegruppen har taget stilling til den nærmere afgrænsning af udvalgets opgaver, og den har været styrende med hensyn til tilvejebringelsen af informationsgrundlaget for udvalgets overvejelser.

Analysegruppens medlemmer er:

Fhv. minister & MF Lauge Dahlgaard, afdelingschef Michael Christiansen, fængselsinspektør William Rentzmann, fængselsinspektør Erik Kjærgaard senere afløst af fængselsinspektør Bjarne Christensen, fængselsinspektør Erik Andersen, forbundsformand Søren Andersen, fængselsforvalter Frede Clausen og vicefængselsinspektør Jørgen Balder.

Udvalget har endvidere nedsat følgende underudvalg:

Underudvalget vedrørende beskæftigelsen ved produktionsvirksomhed og økonomidrift af de indsatte i fængslerne.

Underudvalget vedrørende de indsatte undervisning og fritid.

Underudvalget vedrørende udarbejdelse af budgetordning for så vidt angår be-

skæftigelsen af de indsatte.

Underudvalgenes redegørelser, indstillinger, kommissorium herunder sammensætninger, bringes i del 2 af nærværende betænkning.

### **1.4. Informationsgrundlaget.**

Informationsgrundlaget for udvalgets virksomhed har først og fremmest været de oplysninger, som direktoratet for kriminalforsorgen og anstalterne umiddelbart har kunnet stille til rådighed.

Disse oplysninger er suppleret med en detaljeret undersøgelse af de indsatte aktiviteter i de lukkede og åbne anstalter gennem en uge i efteråret 1984.

Herudover har repræsentanter for udvalget aflagt besøg ved en række kommunale institutioner for beskæftigelse og undervisning af unge uden tilknytning til arbejdsmarkedet, herunder socialt- og psykisk handicappede.

Sagkyndige udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening og LO har besigtiget og vurderet anstaltens værksteder og produktionsudstyr.

Lidvalget har gennem Europarådet indhentet oplysninger om principperne for beskæftigelsen af indsatte i rådets medlemslande. Det modtagne materiale viser generelt set, at der i høj grad er et sammenfald landene imellem, inklusiv Danmark, med hensyn til principperne for beskæftigelsens indhold, opbygning og tilrettelæggelse. Når bortses fra forsøgene med markedsmæssig løn i Sverige, jfr. bemærkningerne nedenfor, har udvalget derfor ikke fundet udenlandske ordninger af nærmere interesse for udvalgets overvejelser.

Repræsentanter for udvalget har besøgt en række svenske fængsler og har haft drøftelser med den svenske kriminal-

vårdsstyrelse og det svenske justitiedepartement. Udvalget har endvidere haft besøg af repræsentanter for den svenske komité, vedrørende markeds­mæssig løn til de indsatte (den såkaldte MAIK-komite). Gennem disse kontakter med svenske myndigheder og institutioner har udvalget opnået et indgående kendskab til den svenske forsøgsordning vedrørende markeds­mæssig løn til indsatte i fængslerne.

Endelig kan det nævnes, at direktoratet for kriminalforsorgen har foretaget en mindre undersøgelse vedrørende de indsat­tes gældsforhold.

Det således tilvejebragte informationsmateriale - bortset fra det meget omfattende Europarådsmateriale, der beror i udvalgssekretariatet - bringes i bearbejdet form i betænkningens del 3, bilag 4.

Udvalgets formand har haft to drøftelser med talsmandsgruppen for de indsatte på statsfængslet i Vridsløselille. Drøftelserne har medvirket til indkredsningen af de problemområder, der er søgt belyst ved aktiv itetsundersøgelsen. Formand og udvalgssekretær har endvidere haft møder med indsatte i anstalten ved Herstedvester og i statsfængslet ved Horserød. Herudover har indsatte i 2 lukkede og 3 åbne anstalter på udvalgets foranledning foretaget selvregistreringer af deres fritidsaktiviteter i tilknytning til aktivitetsundersøgelsen. De indsatte i samtlige anstalter har været opfordret til individuelt og/eller gruppevis at tilkendegive deres synspunkter på anstaltstilværelsen skriftligt, men har kun sporadisk benyttet sig heraf.

### **1.5. Udvalgets foreløbige indstilling.**

1 overensstemmelse med kommissoriet afgav udvalget i september 1983 »Foreløbig redegørelse ou indstillins vedrørende

de indsattes vederlag for arbejde og undervisning«. Indstillingen indeholder en redegørelse og vurdering af den gældende arbejds­pengeordning. Den indeholder også nogle ikke særligt vidtgående forslag, hvoraf enkelteer blevet gennemført.

Hovedkonklusionen var imidlertid, at arbejds­pengeproblemet ikke kan isoleres fra øvrige problemer i tilknytning til arbejdsdrift, undervisning og anstaltstilværelse. Udvalgets egentlige forslag vedrørende vederlagsordningen for indsat­tes arbejde m.v. indeholdes således i nærværende betænkning.

Den foreløbige redegørelse er optrykt i bind 3.

### **1.6. Uløste problemer.**

Mens den foreløbige indstilling omfattede både anstalter og arresthuse, herunder Københavns fængsler, omhandler nærværende betænkning alene indsatte i de 5 lukkede og de 8 åbne anstalter. Udvalget har fundet, at problemerne omkring arresthusene, hvor de fleste arrestanter principielt kun er indsat i kort tid, før de overføres til anstalt eller løslades, ikke i deres helhed kan behandles i sammenhæng med de egentlige anstalter. Problemerne har delvis en anden karakter, og mulighederne for reformering af arbejdsdrift m.v. er foruden af det tids­mæssigt korte perspektiv for de enkelte arrestanter også begrænset af de særlige bygningsmæssige forhold.

Udvalget har i sit arbejde haft for øje, at arbejdsdrift, undervisning og fritids­muligheder i anstalterne bør tilrettelægges, så det letter udslusningen til det almindelige samfund efter endt afsoning. En række af udvalgets forslag skal ses i dette perspektiv. Men de egentlige proces­ser omkring udslusningen, herunder

myndighedskontakter, er udvalget ikke gået ind på.

Endelig skal nævnes, at udvalget kun i forbigående har berørt spørgsmål i relation til anstaltspeisonalets uddannelse,

idet disse behandles af det af **just iismini-**stenet pr. 29. januar 1985 nedsatte personaleuddannelsesudvalg for kriminalforsorgen.



# Indstilling.

## I. UDVALGETS FORSLAG I HOVEDTRÆK.

### *A arbejdspligten.*

1. Arbejdspligten i anstalterne oprettholdes og udvides til en almindelig aktivitetspligt omfattende arbejde og undervisning.

2. I tilfælde af forsinkelse til arbejdet eller individuel arbejdsvægring skal der i almindelighed ikke længere kunne ske indskrænkning i den indsattes mulighed for fællesskab med andre indsatte i fritiden, altså disciplinærstraf i form af straffecelle eller enrumsanbringelse. Reaktionen skal alene være løntræk samt eventuelt forringet lønmæssig status i et nyt arbejdspengesystem, jfr. punkt 8 nedenfor.

Der sker ingen ændringer i reglerne om sanktion i tilfælde af kollektiv arbejdsvægring eller aktioner, der i øvrigt indebærer en risiko for anstaltens orden og sikkerhed.

3. De indsattes aktivitetspligt modsvarer af en ret til arbejde eller undervisning. Denne ret er bogstavelig og kan ikke anses for opfyldt ved at yde arbejdspenge uden arbejde eller undervisning.

4. Efterlønsmodtagere og pensionister har ret, men ikke pligt til arbejde eller undervisning. Hæftefanger har hverken pligt eller ret, men bør tilbydes passende arbejde.

### *Arbejdstiden.*

5. Arbejdstiden er 40 timer om ugen. Frokostpausen indregnes i arbejdstiden. Fremstillinger ved interne enheder i anstalten (inspektionskontor, opsynspersonale, undervisningskontor, økonomikon-

tor, forsorgsmedarbejder og konsultation hos læge/sygeplejerske), der for tiden foregår spredt i arbejdstiden og lægger beslag på gennemsnitlig 2½ time ugentlig, samles og henlægges til forud fastsatte tidspunkter. I øvrigt placeres fremstillinger og andre aktiviteter, herunder besøg, uden for arbejdstiden med den følge, at afbrydelser på arbejdsstedet fremover minimeres.

### *Produktionsskoler.*

6. De nuværende aktivitetsområder: produktion, økonomiarbejde og undervisning suppleres med et nyt aktivitetsområde: produktionsskoler svarende til de kommunale produktionsskoler for unge uden tilknytning til arbejdsmarkedet og uden erhvervsuddannelse. I produktionsskolerne integreres arbejde og undervisning.

### *A arbejdspengesystemet.*

7. Det nuværende system for arbejdspenge til indsatte i beskæftigelse og undervisning afskaffes og afløses af et nyt system baseret på samme ydelsesniveau som forbigående kontanthjælp til underhold. Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget under punkt 13 om de indsatte selvforplejning.

8. I arbejdspengesystemet indgår bestemmelser om stabilitetstillæg og kompetencetillæg med henblik på at fremme de indsatte interesse for arbejdet og modvirke ikke-ønskelig jobrotation.

9. De indsatte inddrages i produktionsrettelæggelsen, og i forbindelse hermed indføres en bonusordning.

10. Individuelle akkorder afskaffes. Løsladelsespengene indregnes i arbejds-

pengene, jfr. punkt 7.

#### *Budgetregler.*

11. De foran stillede forslag forventes at medføre øget produktion pr. arbejdstime. Det foreslås, at merudgifter som følge af aktivitetsændringer inden for værkstedsdrift, jordbrugsdrift og produktionsskoler skal kunne optages direkte på tillægsbevillingsloven, for så vidt de dækkes af tilsvarende merindtægter.

#### *Frigang.*

12. Ud fra hensynet til optimale beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder peges på behovet for en udvidelse af mulighederne for frigang, således at frigang kan ske tidligere i afsoningsforløbet og til flere formål end hidtil. Det foreslås, at spørgsmålet tages op til snarlig løsning i forbindelse med overvejelserne i den under straffelovrådet nedsatte arbejdsgruppe vedrørende en lov om fuldbyrdelse af straf m.v.

#### *Indsattes selvhjulpethed.*

13. Med henblik på, at de indsattes former for fritidsudnyttelse kan tilnærmes forholdene i det øvrige samfund, og for at styrke de indsattes selvhjulpethed foreslås iværksat en udvikling i retning af de indsattes egen kostforplejning.

Det foreslåede arbejdspengesystem, jfr. punkt 7, er udformet ud fra en forudsætning om, at en del af arbejdspengene medgår til betaling for fødevarer til egen tilberedning eller for kost leveret af anstalten.

#### *Weekendaktiviteter.*

14. For at forbedre de indsattes muligheder for aktiv anvendelse af fritiden i weekenden, planlægges de ansattes ar-

bejdstid under hensyn til, at de skal kunne varetage opgaver i forbindelse med fritidsaktiviteter i weekenden.

15. Særarrangementer med medvirken udefra søges henlagt til weekenden.

#### *Sommerhøjskole.*

16. Der sker en udbygning af sommerhøjskolelignende arrangementer specielt med sigte på langtidsindsatte.

#### *Administrativ planlægning.*

17. Udvalgets forslag medfører nye aktiviteter i anstalterne og en ændret vægtfordeling mellem og en ændret tidsmæssig placering af hidtidige aktiviteter. Der foreslås derfor iværksat en administrativ planlægning af de ret omfattende omlægninger af anstaltsdriften, som disse forhold nødvendiggør. Denne planlægning bør iværksættes af direktoratet for kriminalforsorgen og anstaltens ledelser under inddragelse af personalerepræsentanter og eventuelt sagkyndige udefra. Den administrative planlægning kan bl.a. ske ved iværksættelse af forsøgsordninger på et antal anstalter på grundlag af udvalgets forslag.

#### *Anstaltens samfundskontakt.*

18. For at sikre, at den løbende samfundsudvikling føres ind i anstaltslivet, og at ikke mindst udviklingen på de beskæftigelsesmæssige, undervisningsmæssige og sociale områder får afsmittende virkning i en form, der er tilpasset anstaltsforholdene, oprettes der 4 regionale udvalg for samfundskontakt. I udvalgene, for hvilke en amtmand foreslås som formand, repræsenteres instanser, der varetager opgaver i det almindelige samfund svarende til dem, der foreligger i anstalterne.

### *Styring af reformvirksomheden.*

19. Gennemførelse af udvalgets forslag kræver kun beskedne lovændringer, nemlig angående reglerne om arbejdspligt. Forslagenes økonomiske rækkevidde kan muligvis rummes inden for justitsministeriets hidtidige bevillingsrammer og kræver i hvert fald kun beskedne nybevillinger. Styringen af reformvirksomheden kan således ikke forventes at ske i form af budgetstyring eller lovforberedelse.

*Udvalget er opmærksom på*, at folketinget på andre samfundsområder med fordel har fastlagt langsigtede handlingsplaner. Udvalget vil finde det hensigtsmæssigt, at der sker noget lignende inden for kriminalforsorgens område, når der i forbindelse med straffelovrådets og folketingets behandling af spørgsmålet om en straffuldbyrdslov bliver mulighed for at inddrage udvalgets synspunkter i en mere langsigtet fastlæggelse af udviklingen inden for anstaltssektoren og kriminalforsorgen i øvrigt.

De under punkterne 1-16 nævnte forslag er baseret på og i overensstemmelse med indstillinger fra de af udvalget nedsatte underudvalg: 1. »Underudvalget vedrørende beskæftigelsen ved produktionsvirksomhed og økonomidrift af de indsatte i fængslerne«. 2. »Underudvalget vedrørende de indsattes undervisning og fritid« og 3. »Underudvalget vedrørende udarbejdelse af budgetordning for så vidt angår beskæftigelsen af de indsatte.«

De tre underudvalgs indstillinger, der er optaget i nærværende betænkningss bind 2, indeholder en redegørelse for og vurdering af de gældende regler og forhold og en detaljeret fremstilling af de stillede forslag. Herudover indeholder

udvalgsindstillingerne, især underudvalget om undervisning og fritid, en række synspunkter, der uden at kunne karakteriseres som egentlige forslag har vejledende værdi for de berørte områder af anstaltsvirksomheden.

De under punkterne 17-19 anførte forslag har ikke været genstand for underudvalgsbehandling.

Udvalget har overvejet spørgsmålet om indførelse af markedsfølsom løn til indsatte i anstalterne. Resultatet af overvejelserne er blevet, at man ikke kan anbefale, at en sådan ordning indføres her i landet. Som følge af den plads, spørgsmålet indtager i den offentlige debat, har man imidlertid med henblik på efterfølgende vurdering redegjort for, hvordan forsøg med markedsfølsom løn i anstalterne efter udvalgets mening mest hensigtsmæssigt kunne udformes.

Idet man hvad angår den mere detaljerede redegørelse for forslagene henviser til bind 2, skal man i det følgende foretage en gennemgang af forslagene med henblik på deres principielle sigte og indbyrdes sammenhæng.

## **IL DE INDSATTES PLACERING I ARBEJDSDRIFT OG UNDERVISNING.**

Udvalget har foretaget en undersøgelse af de indsattes arbejds- og uddannelsesmæssige samt sociale forhold i øvrigt (belægsundersøgelsen) og sammenholdt disse oplysninger med en registrering af de samme indsattes aktiviteter i en given periode i fængslerne (aktivitetsundersøgelsen).

### 1. Arbejdsdrift og undervisning.

• Ved anstaltens værksteder og jordbrug er ca. 40 % af de indsatte beskæftiget. Disse produktionsområder omfatter eksempelvis snedkeri, metalfag, tekstilfag, vaskeri, trykkeri og en række småfag. Endvidere gartneri, skovbrug og landbrug.

Ved økonomiarbejdet er ca. 30 % af de indsatte beskæftiget. Området omfatter eksempelvis bygningsvedligeholdelse, pasning af have- og parkanlæg og som de største områder: gangmandstjeneste og køkkentjeneste.

I undervisningen er ca. 20 % af de indsatte placeret. Området omfatter især almen undervisning strækkende sig fra specialundervisning til HF-undervisning. De praktiske muligheder for erhvervsundervisning er meget begrænsede.

Resten af de indsatte, ca. 10 %, falder under kategorien »andet«, herunder især ikke-placeret i arbejde eller undervisning.

Det årlige antal arbejdstimer fordeler sig imidlertid på aktivitetsområderne på en anden måde, nemlig: 30 % i produktionen, 36 % i økonomiarbejdet og 15 % i undervisningen. Hertil kommer 6 % af »arbejdstimerne« til syge og 13 % til ubeskæftigede. Heraf var halvdelen ikke placeret i arbejde eller undervisningsmæssigt på grund af, at de nyligt var indsat i anstalt eller stod over for snarlig løsladelse. For den anden halvdel gjorde anstaltsbetingede årsager sig gældende.

Målt i antal arbejdstimer er økonomiarbejdet således det største aktivitetsområde. Målt i antal indsatte er produktionen det største område.

Grundene til denne forskel er navnlig følgende:

1. Gangmandstjeneste og køkkentjeneste, det vil sige halvdelen af

økonomiarbejdet, foregår på alle årets dage, mens de øvrige områder har 5 dages uge.

2. De indsatte i produktionsområderne forsømmer arbejdet dobbelt så tit som andre på grund af sygdom, arbejdsvægring, udeblivelse og lignende.

3. Undervisningsområdet følger i nogen grad det almindelige undervisningssystemets årsrytme med derfor følgende nedsat aktivitet i visse af årets måneder.

### 2. De indsatte.

Der indsættes årligt ca. 3.500 fængselsdømte i de 5 lukkede og de 8 åbne anstalter, det vil sige de anstalter, der er omfattet af undersøgelsen, og som den helt overvejende andel af de fængselsdømte bliver indsat i. De fleste er frihedsberøvet i ret kort tid. Derfor er antallet af fængselsdømte i fængslerne på hvert givet tidspunkt ca. 1.600. Antallet af fængselsdømte i de enkelte anstalter varierer fra ca. 75 til ca. 200 indsatte.

Hæftefanger er ikke medregnet i foranstående.

De indsatte er som helhed svagt stillet i uddannelsesmæssig og social henseende, og hvad angår tilknytning til arbejdsmarkedet. Ifølge udvalgets undersøgelse havde mindre end 40% af dem ved indsættelsen en arbejds- eller erhvervsindkomst. Resten havde indtægt hovedsagelig i form af bistandshjælp. Lidt flere end i den almindelige befolkning havde a-understøttelse. I alt havde mere end 55 % indtægt i form af offentlig understøttelse.

En fjerdedel af de indsattes situation kan karakteriseres med, at de levede af bistandshjælp og ikke havde fuldført normal skolegang. Over halvdelen af dem



havde været fjernet fra hjemmet i barne- og ungdomsåret, og 80 % havde været frihedsberøvet tidligere.

Selv de bedst fungerende grupper af indsatte var som helhed svagt stillet i uddannelsesmæssig og social henseende sammenlignet med befolkningen uden for anstalterne, og 45 % af dem havde været i fængsel før.

Hen mod halvdelen af samtlige indsatte var præget af alkohol- og stofmisbrug.

### 3. Placeringsmønstre.

Økonomiarbejdet er det foretrukne beskæftigelsesområde. Af nyindsatte i de lukkede anstalter placeres ifølge aktivitetsundersøgelsen 23 % i økonomiarbejde, men efter et års forløb er 55 % af de bedst fungerende og 35 % af den svageste gruppe placeret i økonomiarbejdet.

De bedst fungerende strømmer til økonomiarbejdet både fra produktionsområderne og fra undervisningsområderne, mens den svage gruppe kun strømmer til fra produktionsområderne, som således klart er mindst tiltrækkende for de indsatte. Gruppen uden arbejdserfaring er den relativt stærkest repræsenterede gruppe i produktionsområderne.

De bedst fungerende synes positivt interesseret i en undervisningsmæssig placering i begyndelsen af anstaltsopholdet, men afvander som nævnt efterhånden i ikke ringe grad til økonomiarbejdet. De svage grupper synes tilbageholdende over for undervisning i starten, men overvinde tilsyneladende efterhånden i nogen grad denne generthed.

I de åbne anstalter ser man det samme billede med den meget væsentlige modifikation, at interessen for en undervisningsmæssig placering er voksende med anstaltsopholdets varighed. Det hænger

antagelig sammen med muligheden for at kombinere undervisning med frigang.

Den del af økonomidriften, der består i vedligeholdelse af bygningerne, beskæftiger overvejende håndværksuddannede og indsatte med arbejdsmæssig erfaring fra området.

Det er især gangmands- og køkkentjenesten, der er tillokkende for de indsatte. Det hænger sammen med, at der på grund af gode muligheder for overarbejde og arbejde på ubekvemme tidspunkter (7-dages uge) er bedre indtjeningsmuligheder end på andre områder. Opgaverne betragtes som værende af en vis betroet karakter. Det er derfor bl.a. personlige egenskaber uden tæt sammenhæng med uddannelse og arbejdsmarkedstilknytning, der er bestemmende for, hvem der udses til opgaverne.

### 4. Produktionsskoler.

Ikke blot for anstaltssektoren som helhed, men også for de enkelte anstalter gælder, at de har en ret bred vifte af arbejdsopgaver og undervisningstilbud.

Alligevel er det udvalgets vurdering på baggrund af det foran beskrevne, at aktivitetstilbudene ikke i enhver henseende er tilpasset det klientel, de er beregnet på. For eksempel placeres indsatte uden arbejdserfaring i værkstedsdriften uden forudgående arbejdsstræning. Anstalternes undervisningsvirksomhed har i høj grad taget model efter undervisningen på almindelige skoler i samfundet og har ikke i tilstrækkelig grad taget højde for de specielle forhold i anstaltslivet og elevklientellet. Mellem en fjerdedel og halvdelen af de indsatte har i forvejen lidt nederlag i den almindelige skole. Dette sammenholdt med de senere års erfaringer med ungdomsledige i det almindelige sam-

fund taler for at indføre nye undervisnings- og beskæftigelsesformer i anstalterne ved siden af de aktiviteter, man har i forvejen.

De mest succesrige nyskabelser på det pædagogiske område med sigte på at engagere unge uden stabile arbejdsvaner og uden ønske om eller forudsætninger for en egentlig uddannelse er forskellige former for integreret arbejde og undervisning. Det forekommer efterhånden i mange kommunale ungdomsprojekter, herunder i de kommunale produktionskoler. Disse er kommet til verden inden for de seneste 5 år, og der er i dag ca. 60 produktionskoler med 1.600 - 1.700 elever, det vil sige gennemsnitligt knap 30 elever pr. skole.

Udvalget foreslår, at produktionskoler indføres i anstalterne. Produktionskoler som fællesbetegnelse for integreret arbejde/undervisning kan dimensioneres, så der vil være klienter nok til dem i alle anstalterne.

I bind 2 har underudvalget vedrørende arbejdsdriften beskrevet, hvordan produktionskolerne kan indgå i anstaltens virksomhed sideordnet med den egentlige produktion, økonomidrift og undervisning. Underudvalget vedrørende undervisning og fritid har redegjort for det nærmere indhold i og den nærmere tilrettelæggelse af produktionskolernes virksomhed.

##### 5. *Frigång.*

Ifølge aktivitetsundersøgelsen var 316 af de indsatte placeret i undervisning i efteråret 1984. For 99 var undervisningen kombineret med frigång, således at undervisningen foregik på uddannelsesinstitutioner uden for anstalterne. I 31 tilfælde drejede det sig om almen undervis-

ning og i 68 tilfælde om erhvervsorienteret undervisning, herunder ikke mindst specialarbejderkursus. 17 indsatte havde frigång til arbejde. Frigång skete helt overvejende fra åbne anstalter og i sidste del af de pågældende indsattes afsoningsforløb.

De sidste mange års forskning omkring den såkaldte Skadhauge-plan viser, at *frigång til undervisning* fremmer resocialisering, det vil sige medfører færre tilbagefald til ny kriminalitet. Det kan endvidere oplyses, at frigång kun bliver misbrugt i ringe omfang.

Til belysning af behovet for frigång skal endvidere fremhæves, at mulighederne for, at indsatte kan gennemføre en egentlig erhvervsuddannelse alene i anstaltsregie, er ekstremt små. Udviklingen inden for erhvervsuddannelserne har medført, at en voksende del af uddannelsen finder sted i form af erhvervsskoleundervisning især i den første del af undervisningsforløbet. Man vil imidlertid ved omhyggelig planlægning kunne placere elementer af erhvervsuddannelser i anstalterne, især af erhvervspraktikdelen, og det må så bero på et samspil med arbejdssteder og uddannelsessteder uden for anstalterne at få sammenstykket hele uddannelser eller i hvert fald betydelige dele af uddannelser til eventuel færdiggørelse efter løsladelse.

Det vil ikke sjældent være vanskeligt at finde egnede arbejds- og undervisningssteder i lokalsamfundet, hvor anstalten med den uddannelsessøgende indsatte befinder sig. Der vil derfor kunne være behov for i endnu videre omfang end hidtil at inddrage arresthusene som lokalanstalter for frigængere.

*Frigång til arbejde* uden for anstalterne har som nævnt et såre beskedent omfang.

Dette billede ændres ikke væsentligt, selv om man medregner frigång til arbejde fra arresthus (ca. 30% af samtlige frigange til arbejde). Det er forståeligt bl.a. på baggrund af de senere års arbejdsløshedssituation i det almindelige samfund. Det må imidlertid efter udvalgets opfattelse beklages, da frigång til arbejde kunne være en af vejene til at forbedre mulighederne for udslusning af indsatte til en normal tilværelse med mindre risiko for tilbagefald til ny kriminalitet.

Man bør efter udvalgets opfattelse være opmærksom herpå samt på mulighederne for frigång til kommunale beskæftigelsesarbejder m.v. for unge.

Frigangsmuligheder vil først og fremmest omfatte indsatte i de åbne anstalter. Der bør på den enkelte eksterne arbejdsplads eller det enkelte undervisningssted så vidt muligt kun placeres en enkelt eller i hvert fald kun ganske få indsatte, således at indsatte på frigång får gode muligheder for at komme i vekselvirkning med et ikke-anstaltspræget miljø.

Udvalget har således sammenfattende den opfattelse, at når frigangsinstituttet vurderes ud fra hensynet til optimale beskæftigelses- og uddannelsesmuligheder og til resocialiseringssynspunkter, er der et væsentlig behov for udvidelse af frigangsmulighederne både med hensyn til antallet af indsatte, der opnår frigång, endvidere med hensyn til den tidsmæssige udstrækning af frigangen, og med hensyn til hvad der gives frigång til.

Udvalget er dog opmærksom på, at også andre hensyn må indgå i vurderingen, herunder sammenhængen med forslagene i betænkning 806/1977 »Om alternativer til frihedsstraf - et debatoplæg« vedrørende nat fængsel og weekend fængsel m.v.

Udvalget skal på denne baggrund henstille, at udvalgets anbefalinger og synspunkter vedrørende frigång indgår i straffelovrådets behandling af alternativkommissoriet og af spørgsmålet om en straf fuldbyrdelseslov, som efter det oplyste begge er på rådets arbejdsplan for 1986.

#### 6. »Importmodellen«.

Underudvalget vedrørende undervisning og fritid peger på, at anstalterne efter aftale med lokale specialarbejderskoler bør kunne importere »pakker« af specialarbejderkurser, således at specialarbejderskolen foruden undervisningsmaterialer og -materiel også leverer lærerne. Der nævnes som eksempler: bygge- og anlægskurser og erhvervsintroducerende kurser for unge og for langtidsledige.

Udvalget er enig heri, særligt med henblik på de lukkede anstalter, idet man i øvrigt foretrækker frigangsmodellen fremfor »importmodellen«.

#### 7. Sammenfatning.

Med henblik på at begrænse de negative virkninger på den enkelte af anstaltsopholdet lægger udvalget i forlængelse af de seneste snart 10 års erfaringer omkring Skadhaugeplanen stor vægt på at videreudvikle undervisnings- og uddannelsesaspektet i anstaltens virksomhed. Man lægger således vægt på en bedre tilpasning mellem undervisningsindhold og -former på den ene side og de indsattes forudsætninger og behov på den anden side. Derfor forslaget om produktionskoler med integration af arbejde og undervisning. Og man lægger vægt på, at undervisningen så vidt muligt kan finde sted i et normalt miljø i et samspil mellem anstalt og undervisningssteder uden for anstalterne. Derfor forslaget om udvidede fri-

gangsmuligheder.

En gennemførelse af forslagene vil få betydning for det samlede mønster for de indsattes placering i arbejdsdrift og undervisning på en måde, der tilnærmer forholdene til dem, der findes i det øvrige samfund. Man vil i mindre grad end hidtil placere indsatte, hvis primære behov er arbejdsstræning og undervisning, ved den egentlige produktion. Mulighederne for at anvende den del af ungdomstiden, der tilbringes i fængsel, til uddannelse vil blive større. Den egentlige produktion og arbejdsdrift i øvrigt vil i højere grad blive varetaget af indsatte, der har arbejds erfaring fra tilværelsen uden for anstalterne, eller som har opnået arbejdsmæssig stabilitet efter deltagelse i produktions skoleundervisningen.

### III. ARBEJDSPLIGTEN.

#### *1. Arbejdspligt - aktivitetspligt.*

De indsatte i anstalterne har arbejdspligt. Man fremhæver undertiden, at dette er i modsætning til forholdene i det øvrige samfund, hvor der ikke gælder formelle bestemmelser om arbejdspligt. Imidlertid er centrale bestemmelser i familieretten samt i den sociale lovgivning og arbejdsmarkedslovgivningen baseret på en forudsætning eller endog udtrykkelige bestemmelser om, at man har en arbejds- eller erhvervsindkomst eller »står til rådighed for arbejdsmarkedet«.

Udvalget er ikke i tvivl om, at arbejdspligten i anstalterne må opretholdes både som en faktisk regel og som en formel bestemmelse.

Arbejdspligten omfatter beskæftigelse i form af arbejde. Deltagelse i undervisning er således frivillig, men for dem, der vælger undervisningen, træder den i ste-

det for arbejdspligten.

Udvalget mener ikke, der er tilstrækkelig motivering for denne forskel, der kan øve indflydelse på graden af tilskyndelse, hvormed anstalterne påvirker de indsattes valg af aktiviteter (arbejde eller undervisning) på en måde, der ikke altid er hensigtsmæssig, jfr. det tidligere omtalte, at de mest forsømte hvad skolekundskaber angår er mest tilbageholdende med hensyn til at gå til undervisning i anstalterne.

Derfor foreslår udvalget, at arbejdspligten udvides til en almindelig aktivitetspligt omfattende arbejde og undervisning. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at med indførelsen af produktions skoler med deres typiske integration af arbejde og undervisning sker der så at sige en ophævelse af den klare sondring mellem arbejde og undervisning.

Man understreger, at aktivitetspligten ikke ændrer ved det forhold, at de indsatte ønsker fortsat bør tages ind i overvejelserne ved deres arbejdsmæssige eller undervisningsmæssige placering.

#### *2. Reaktionen i tilfælde af arbejds-/aktivitetsvægring.*

De nuværende reaktioner i tilfælde af forsinkelse og arbejdsvægring praktiseres ret forskelligt fra anstalt til anstalt. Reaktionsmulighederne er advarsel, løntræk, bøde, straffecelle og enrumsanbringelser. Der henvises til redegørelsen i underudvalget vedrørende arbejdsdriftens indstilling.

Udvalget mener, at der så vidt muligt alene bør reageres med økonomiske virkemidler. Det vil sige, at de pågældende indsatte adgang til fællesskab med andre indsatte uden for arbejdstiden ikke må begrænses. Det må bero på den enkelte institutions interne regler og muligheder,

hvor den indsatte skal opholde sig i arbejdstiden, så længe arbejdsvægningen vedvarer.

Reaktionen mod forsinkelse og arbejdsvægning vil herefter - foruden tab af løn i vægringsperioden - være et ekstraordinært løntræk i efterfølgende arbejdsindtjening. Gennemføres det lønsystem, som udvalget stiller forslag om, kan der yderligere reageres ved at forringe den pågældendes oparbejdede lønmæssige placering f.eks. ved at fratage ham erhvervede lønmæssige tillæg eller opsiges ham og placere ham på et andet arbejdsområde. Reaktionen vil dog ikke kunne blive så stærk, at den kompromitterer mulighederne for, at den indsatte kan betale for sin kost. Der henvises til underudvalgets indstilling, afsnit 4.2.3.

Det foran anførte angår ordinære tilfælde af individuel arbejdsvægning. Kollektive arbejdsnedlæggelser eller aktioner, der i øvrigt indebærer en risiko for anstaltens orden og sikkerhed, skal kunne imødegås på samme måde som hidtil.

### *3. Aktivitetspligten og det arbejdsretlige system.*

Aktivitetspligten indebærer, at det almindelige arbejdsretlige system ikke er gældende i forholdet mellem anstalterne og de indsatte. Vederlæggelsen af arbejde og undervisning og arbejdsforholdene i øvrigt reguleres således ikke ved kollektive eller individuelle aftaler, men fastsættes af anstaltsledelsen efter de herom fra centralt hold givne retningslinier. Der er således ikke tale om vilkårlighed, og f.eks. skal anstalterne overholde bestemmelserne i henhold til arbejdsmiljølovgivningen.

De manglende muligheder for at regu-

lere forholdene mellem indsatte og anstalter på et aftalemæssigt grundlag rejser principielt spørgsmålet om, hvorvidt de lovmæssige rammer for de indsattes rettigheder er tilstrækkelige fra et retsbeskyttelsessynspunkt.

I sommeren 1985 nedsattes under straffelovrådet en »arbejdsgruppe vedrørende en lov om fuldbyrdelse af straf m.v.«, som behandler denne problemkreds.

Uanset at forholdet mellem de indsatte og anstalterne således ikke kan reguleres aftalemæssigt, er det ikke desto mindre almindeligt, at anstalterne orienterer sig om de indsattes synspunkter via talsmandssystemet. Talsmandsordningen, for hvilken der er givet cirkulæremæssige forskrifter, er i almindelighed udformet på anstalterne sådan, at der af de indsatte på de enkelte afdelinger vælges en talsmand. Afdelingstalsmændene udgør i fællesskab en talsmandsgruppe med en valgt fællestalsmand som formand. De indsatte skal gennem de valgte repræsentanter eller på anden måde have mulighed for at udtale sig om og øve indflydelse på generelle spørgsmål, der angår deres tilværelse i institutionen.

*Udvalget lægger vægt på* denne adgang for de indsatte til at øve indflydelse og går ud fra, at man fra anstaltens side tilskynder til, at den benyttes. Udvalget skal i den forbindelse særligt pege på, at de indsatte i overensstemmelse med disse regler får mulighed for at øve indflydelse på den lokale gennemførelse af betænkningens forslag.

### *4. Retten til arbejde/aktivitet.*

Aktivitetspligten modsvarer i praksis af en ret for de indsatte til arbejde eller undervisning. Efter foranstående bør reglen omformuleres til »ret til aktivitet«.

Det er udvalget bekendt, og bl.a. bekræftet ved samtaler med indsatte og ansatte, at det undertiden hænder, at »arbejdet slipper op« på grund af materiale-mangel eller mangel på ordrer. I sådanne tilfælde modtager de indsatte desuagtet normale arbejdspenge.

Udvalget ønsker en opstramning af praksis, sådan at arbejdsmangel ikke kan forekomme. Retten til aktivitet bør opfattes bogstaveligt. Det kan stille øgede krav til anstaltens planlægning omkring arbejdsdriften og efter omstændighederne også til bevillingsmyndighederne.

Blandt andet på denne baggrund stiller udvalget det senere omtalte forslag om budgetregler for arbejdsdriften, der har en vis lighed med reglerne om »indtægts-dækket virksomhed«.

#### 5. *Undtagelser m.v.*

Aktivitetspligten/retten efter foranstående omfatter fængselsdømte og personer, der er dømt til forvaring.

I det almindelige samfund er efterlønsmodtagere, folkepensionister, førtidspensionister og andre pensionister imidlertid ude af det normale arbejdsmarked. I anstalterne udgør de en helt forsvindende gruppe. De bør efter udvalgets opfattelse ikke være omfattet af aktivitetspligten, men de bør have ret til arbejde og undervisning, hvis de ønsker det.

Om hæftedømte gælder, at de er berettiget til selv at skaffe sig arbejde. Såfremt de ikke gør det, pålægges der dem arbejde, der er »passende under hensyn til livsstilling og dannelsestrin«. Udvalget foreslår denne modificerede arbejdspligt (ret til arbejde) ophævet under hensyn til den meget korte tid, hæftedømte er frihedsberøvet i. Hæftedømte bør dog i muligt omfang tilbydes arbejde.

Varetægtsfanger har hverken arbejdspligt eller -ret, men bør tilbydes arbejde/undervisning. Udvalget foreslår ingen ændringer heri.

Det skal bemærkes, at udvalgets forslag vedrørende aktivitetspligt nødvendigvis gør nogle ændringer i straffelovens §§ 35 og 44, hvorom senere.

I statsfængslet Renbæk har der siden begyndelsen af halvfjerdserne været forsøg med ophævelse af arbejdspligten. Underudvalget vedrørende arbejdsdriften har vurderet forsøget bl.a. på grundlag af oplysninger om, i hvilken grad de indsatte benytter ordningen til ikke at deltage i arbejde. Underudvalgets konklusion er, at man ikke af Renbæk-forsøget kan drage den slutning, at arbejdspligten generelt kan ophæves. Underudvalget anser tværtimod grundene for opretholdelse af arbejdspligten for lige så gyldige for statsfængslet Renbæk som for de øvrige anstalter. Erfaringerne fra Renbæk-forsøget er indbygget i underudvalgets forslag vedrørende reaktioner i tilfælde af arbejdsvægring. Såfremt underudvalgets forslag herom gennemføres, finder underudvalget, at en væsentlig del af grundlaget for Renbæk-forsøget er bortfaldet.

Udvalget er enig i underudvalgets vurdering og henviser til afsnittene 4.1.3.4. og 4.1.5.6.

#### **IV. SAMMENLIGNING MED PRIVATE VIRKSOMHEDER.**

Formålene med arbejdsdriften er senest fastlagt af den såkaldte arbejdsdriftskommission i betænkning nr. 272/1960 vedrørende beskæftigelsen i kriminalanstalterne.

Det fremgår heraf, at det ved beskæftigelsen af de indsatte skal tilstræbes, at de-

res arbejdsevner og arbejdsfærdigheder ikke forringes, og hvor det er påkrævet, skal disse søges forbedret ved oplæring og optræning i sådant arbejde, som de kan påregne at finde beskæftigelse ved efter løsladelsen. Indsatte, der er fysisk eller psykisk arbejdshæmmede, skal søges opøvet i arbejdet til overvindelse af disse arbejdshæmninger.

Det fremgår endvidere, at de indsatte skal søges vænnet til en arbejdsrytme, der svarer til den normale. Endvidere lægger arbejdsdriftskommissionen meget vægt på, at de i anstalterne etablerede værksteder og øvrige former for beskæftigelse og arbejdsstræning i størst muligt omfang tilsvares lignende arbejder i det private erhvervsliv. Kommissionen er opmærksom på, at visse fængselsmæssige omstændigheder, således personalets arbejdstid, undervisningens omfang og foranstaltninger, der ud over beskæftigelsen tager sigte på fangebehandlingen, kan medføre reduktion af normal arbejdstid i forhold til den i det private erhvervsliv fastlagte. Kommissionen ønsker imidlertid stærkt at understrege, at den effektive arbejdstid principielt skal være af samme længde som det private erhvervsliv, og henstiller, at der udfoldes de størst mulige bestræbelser for at undgå afbrydelser, der bevirker, at hele arbejdshold eller enkelte indsatte fjernes fra arbejdspladsen, således at arbejdsdagen nedskæres med den virkning, at normal arbejdsrytme og rationel produktionsplanlægning ikke kan gennemføres.

På grundlag af arbejdsdriftskommissionens betænkning er det i praksis lagt til grund, at hovedformålet med arbejdsdriften er, at denne skal tjene til at vedligeholde og forbedre de indsattes arbejdsevne og færdigheder og søge fysisk og

psykisk arbejdshæmmede opøvet i arbejde.

Dette hovedformål tilsiger, at arbejdet soim hovedregel skal gennemføres på en måde, der i sine metoder og tilrettelæggelse i videst muligt omfang ligner det arbejde, der udføres i velordnede private virksomheder.

Nærværende udvalg skal imidlertid fremhæve, at en række omstændigheder medfører, at arbejdsdriften i anstalterne uundgåeligt får en karakter, der afviger markant fra forholdene i det private erhvervsliv. Man skal pege på, at mange af de indsatte ikke har evnet at gøre sig gældende på det private arbejdsmarked, at arbejdsstederne i anstalterne udskifter deres arbejdskraft, d.v.s. de indsatte mindst 25 gange så hurtigt som tilsvarende private virksomheder, og at arbejdet afbrydes af klient- og anstaltsbetingede årsager i et omfang, som er ukendt uden for anstalterne. Disse forhold, der vil blive nærmere omtalt i et følgende, medfører, at beskæftigelsen af de indsatte ikke kan anskues i almindelig arbejdsmarkeds-mæssig sammenhæng, og at de praktiske muligheder for at efterligne forholdene i velordnede private virksomheder har sine begrænsninger. I overensstemmelse hermed reguleres vederlæggelse af arbejde, arbejdstid og arbejdsforhold i øvrigt ikke ved kollektive eller individuelle aftaler, og må efter udvalgets opfattelse fortsat fastsættes af anstaltsledelsen efter herom af direktoratet for kriminalforsorgen fastlagte retningslinier, der også tager andre nødvendige anstaltsfunktioner i relation til de indsatte samt de ansattes arbejdsforhold i betragtning. Denne synsmåde ligger til grund for de følgende vurderinger og forslag.

## V. ARBEJDSDRIFTENS EFFEKTIVITET.

### 1. Lav produktivitet i arbejdsdriften.

Det må, som nævnt ovenfor i afsnit IV, anses for urealistisk at forvente en arbejdsproduktivitet svarende til den, der er almindelig i private erhvervsvirksomheder. Arbejdsdriften skal imidlertid tages alvorligt. Den skal være meningsfyldt i den forstand, at der udvises normal flid og engagement i arbejdet, så det ikke alene har karakter af tidsfordriv. Der må stiles mod et efter omstændighederne rimeligt forhold mellem arbejdstidsforbrug og arbejdsresultat.

Efter udvalgets opfattelse er arbejdsdriften, som den aktuelt foregår, ikke tilfredsstillende ud fra dette synspunkt. Produktiviteten er overordentligt lav.

### 2. Årsager til arbejdsdriftens lave produktivitet.

Sagkyndige udpeget af Dansk Arbejdsgiverforening og af LO har besigtiget og vurderet anstaltens værksteder og produktionsudstyr. Vurderingen er gennemgående positiv, og der gives også en positiv vurdering af værkstrenes måde at lede værkstedsdriften på.

De sagkyndige har bemærket, at det er en svaghed, at der er hyppige udskiftninger af de indsatte på de enkelte arbejdssteder. Man har også gjort sig klart, at der for mange af de indsatte er tale om arbejdsmæssig optræning. Vurderingen af værkstedsdriften tager hensyn til disse forhold. De sagkyndige har endvidere fremhævet vigtigheden af kontinuerlig produktion, hvis rimelig produktivitet skal kunne opnås.

Arbejdsstederne er generelt hensigtsmæssigt indrettet og arbejdstilrette-

læggelsen efter omstændighederne fornuftig. Maskinparkens sammensætning er generelt egnet til at varetage genoptræningsmæssige mål for beskæftigelsen af de indsatte. Råvareforbruget synes rimeligt og kvaliteten af de enkelte produkter god.

De væsentligste forklaringer på den lave produktivitet må herefter søges i forhold, der har med »arbejdskraften« at gøre.

Det har tidligere været nævnt, at indsatte uden arbejdserfaring er relativt stærkt repræsenteret i de egentlige produktionsområder. Det er endvidere nævnt, at der inden for produktionsområderne er hen mod dobbelt så mange for sømmelser som følge af sygdom, vægring og lignende som inden for andre aktivitetsområder i anstalterne. Herudover er det nævnt, at der er en stærk tendens til, at indsatte i produktionsområderne søger over til økonomiarbejdet og, i de åbne anstalter, tillige til undervisningsområderne.

Allerede disse forhold illustrerer nogle af de vanskeligheder, værkmestrene står overfor.

Hertil kommer som antydning hyppige jobskift. Jobrotationen af indsatte er så kraftig, at produktionsområderne udskifter deres arbejdskraft mellem 7 og 8 gange årligt. Hertil kommer yderligere, at der er utallige afbrydelser af arbejdet. De ca. 1.300 indsatte, der daglig mødte til arbejde eller undervisning, afbrød arbejdet ikke mindre end 2.400 gange i løbet af undersøgelsesugen. De registrerede afbrydelser, der alene omfattede perioden fra de indsatte forlod arbejdsstederne til de vendte tilbage, beslaglagde ca. 2 timer pr. indsat. Da ikke enhver forsinkelse til arbejdet om morgenen eller efter frokost



bliver registreret, er den nævnte tidsangivelse for afbrydelserne klart en minimumsangivelse.

I 660 tilfælde drejede det sig om konsultation hos læge/sygeplejerske. 1560 tilfælde var det fremstilling hos interne instanser i anstalten: inspektionskontor, opsynspersonale, økonomikontor, undervisningskontor og forsorgsmedarbejder. I 220 tilfælde drejede det sig om besøg udefra eller om udgang i den ene eller den anden anledning. Hertil kom en række andre årsager til afbrydelser af arbejdet.

Som det fremgår var afbrydelser i arbejdstiden i anstalterne allerede et problem på det tidspunkt, hvor arbejdsdriftskommissionen afgav sin betænkning. Udviklingen i de indsattes uddannelsesmæssige og sociale forhold har imidlertid medvirket til, at afbrydelser af arbejdet i dag er et endnu større problem. De tiltag, som der fra de enkelte anstalter har været foretaget med henblik på at imødegå denne udvikling, har således ikke været tilstrækkelige.

Arbejdstiden for de indsatte fastsættes af justitsministeren. Under hensyn til det foran nævnte ønske om, at de i anstalterne etablerede arbejdspladser i størst mulig omfang tilsvarende lignende arbejder i det private erhvervsliv, er arbejdstiden principielt fastsat til 40 timer om ugen. De fængselsmæssige omstændigheder, der som nævnt allerede var forudsat af arbejdsdriftskommissionen, har dog i praksis medført, at den faktiske arbejdstid i almindelighed er noget kortere.

I arbejdstiden er frokostpausen på 30 minutter daglig ikke indregnet. Det har imidlertid bl.a. af bygningsmæssige årsager ved mange fængsler været nødvendigt at udvikle en praksis, hvorefter de indsatte får lov til at forlade arbejdsstedet om-

kring 15 minutter før frokostpausen begynder og skal være tilbage 15 minutter efter dens ophør, uden at der sker lønafkortning for denne halve time om dagen.

Sammenlagt indebærer de anførte forhold, at indsatte, som i undersøgelsesugen ikke var fraværende fra arbejdet på grund af sygdom, vægning eller lignende, gennemsnitlig var fraværende fra selve arbejdsstedet i ca. 5 timer om ugen.

Der henvises til aktivitetsundersøgelsen i bind 3, kapitel II, hvor der er givet en detaljeret redegørelse for jobrotationen, og til kapitel III, hvor der er givet en detaljeret redegørelse for arbejdsafbrydelserne.

### *3. Foranstaltninger til forbedring af produktiviteten.*

Efter udvalgets opfattelse er det påkrævet, at der gribes ganske alvorligt ind over for denne situation.

#### *3.1. Visitation til beskæftigelse.*

En af forholdsreglerne kan være at tilvejebringe et mere hensigtsmæssigt placeringsmønster af de indsatte på de forskellige aktiviteter i anstalterne. Dette spørgsmål er behandlet tidligere i forbindelse med forslaget om at etablere produktions-skoler med sigte på de arbejdsuvalte.

#### *3.2. Driftsøkonomiske hensyn.*

Hertil kan føjes, at såfremt salgssindtægterne for de i produktionsvirksomheden fremstillede produkter skulle dække højere arbejdspengesatser end de nuværende ca. 6,00 kr. i timen, ville det tilskynde anstaltsledelserne til at fordele de indsatte mellem de forskellige aktiviteter på en sådan måde, at man desuagtet kunne få produktionsvirksomheden til at bære

sig økonomisk.

### 3.3. Jobrotation.

Hvad angår *jobrotationen*, som klart er et produktivitetsferringende fænomen, så vil den ikke kunne fjernes helt. Der passerer dobbelt så mange frihedsdømte gennem anstalterne i løbet af et år, som det antal, der befinder sig i anstalterne på hvert givet tidspunkt. Det må nødvendigvis medføre en jobrotation, der forløber hurtigere end inden for sammenlignelige produktionsområder i det øvrige samfund, hvor de beskæftigede gennemsnitlig bliver på samme arbejdsplads i flere år.

Anstaltsledelserne bør imidlertid være i stand til administrativt at begrænse jobrotationens omfang. Hertil kunne også en ny arbejdspengeordning tjene ved bestemmelser, der lønmæssigt honorerer stabilitet i form af forbliven på samme arbejdssted gennem længere tid. Udvalgets arbejdspengeforslag, for hvilket der redegøres i afsnit VI nedenfor, er udformet bl.a. med henblik på at gøre de indsatte interesseret i arbejdsmæssig stabilitet.

### 3.4. Arbejdsafbrydelser.

Det ligger uden for udvalgets opgaver at tage stilling til nødvendigheden af de mange »aktiviteter«, der forårsager de mange *arbejdsafbrydelser*. Det er nærliggende at antage, at større engagement i arbejdet, end der tydeligvis aktuelt er til stede, kunne medføre en reduktion af afbrydelsens antal. Det mest effektive middel vil imidlertid nok være at administrere de indsatte arbejdstid på en sådan måde, at »aktiviteterne«, selv om de opretholdtes i uændret omfang, ikke får karakter af arbejdsafbrydelser.

Det er over for udvalget oplyst, at di-

rektoratet for kriminalforsorgen er indstillet på at søge værkmestrenes arbejdstidsforhold ændret således, at en frokostpause på 29 minutter kan indregnes i arbejdstiden i lighed med, hvad der er gældende for alle øvrige ansatte. Dette vil af praktiske grunde nødvendiggøre en ændret administration af de indsatte arbejdstid. Udvalget finder, at denne ændring bør kædes sammen med bestræbelser for at minimere afbrydelser på arbejdsstedet. Udvalget foreslår derfor, at frokostpausen også for de indsatte fremtidig fastsættes til 29 minutter og indregnes i arbejdstiden, men det er en afgørende forudsætning herfor, at de indsatte og anstalternes personale benytter den samlede pause til nødvendige fremstillinger m.v. Der foreslås ingen ændring af den tidligere omtalte ordning med arbejdsfrihed før og efter frokostpausen.

Når frokostpausen inddrages som en del af arbejdstiden, betyder det, at værkstederne skal være i drift 2Vi time kortere om ugen end hidtil. Det forudsættes, at disse 2 Vi time, der kan placeres forskelligt for de enkelte arbejdspladser, anvendes til fremstillinger, besøg o. lign., således at med andre ord en større andel end hidtil af fremstillinger lægges uden for arbejdstiden. Fordelene ved en sådan mere samlet tilrettelæggelse af fremstillinger m.v. svarer i øvrigt til formålet med det såkaldte »hjemmedagssystem«, som allerede arbejdsdriftskommissionen foreslog som et middel til at fastholde en normal arbejdsrytme og rationel produktionsplanlægning uden idelige afbrydelser af arbejdsdagen.

Udvalgets forslag indebærer ikke nogen arbejdstidsforkortelse i forhold til hidtidig praksis, men alene en mere hensigtsmæssig administration af arbejdsti-

den. Arbejdsafbrydelser bør herefter principielt ikke mere forekomme og skal i hvert fald medføre fradrag i arbejdspengene, hvilket normalt ikke er sket hidtil.

Det er i øvrigt udvalgets opfattelse, at forslagene i denne betænkning ud over en umiddelbart mere hensigtsmæssig administration af arbejdstiden på længere sigt vil kunne bidrage til at reducere antallet og omfanget af afbrydelser. Det ville efter udvalgets opfattelse være uheldigt, hvis en sådan udvikling førte til en øget fritid med de heraf afledte problemer, jfr. nedenfor i afsnit VIII om fritiden. Udvalget forudsætter derfor, at direktoratet og anstalterne nøje følger udviklingen og i fornødent omfang justerer administrationen af arbejdstiden, f.eks. ved etablering af frokostpauserum m.v.

Udvalget er opmærksom på, at forslaget om en ændret administration af arbejdstiden ikke umiddelbart vil kunne gennemføres for de forholdsvis få beskæftigelsespladser, hvor bl.a. de bygningsmæssige forhold gør det muligt at indtage frokosten på beskæftigelsespladsen og ikke på den indsattes afdeling. Udvalget forudsætter derfor, at der for sådanne beskæftigelsespladser, der navnlig findes i statsfængslerne i Ringe og på Kragshovede, fastsættes særlige lokale ordninger, der på tilsvarende måde kan sikre et uændret pligtigt aktivitetsniveau og en mere hensigtsmæssig tilrettelæggelse af fremstillingen m.v.

For at give ordningen den fornødne fasthed og for at kunne foretage beregningen af de indsattes arbejdspenge er der behov for en registrering af, hvornår de indsatte er til stede på arbejdssted/undervisningssted. Med henblik herpå foreslår man, at der på samtlige beskæftigelsessteder indføres tidsregistreringsure.

### 3.5. *Kontinuerlig produktion.*

Som nævnt var arbejdsgiverforeningens og LO's sagkyndige under deres vurdering af anstaltens værksteder inde på, at en rimelig god produktionsgang forudsætter *kontinuerlig produktion*, der ikke afbrydes af stop f.eks. på grund af materallemangel eller mangel på ordrer. Selv om disse situationer næppe er hyppigt forekommende, bør man være opmærksom på dem. Der kunne være grund til at overveje at give anstalterne noget større kompetence til at disponere kommercielt, herunder med hensyn til produktudvikling og markedsføring.

### 3.6. *Budgetordningen.*

Man skal i denne forbindelse pege på, at de foran stillede forslag må påregnes at medføre en måske endog markant forbedring af produktionsresultatet pr. arbejdstime. Underudvalget vedrørende en budgetordning for beskæftigelsen af de indsatte (se bind 2) har udarbejdet et forslag, der har en vis lighed med de i budgetreformen indeholdte bestemmelser om indtægtsdækket virksomhed. Det foreslås, at der på de årlige finanslove søges hjemmel til, at merudgifter som følge af aktivitetsændringer inden for værkstedsdrift, jordbrugsdrift og produktionskoler kan optages direkte på tillægsbevillingsloven, (det vil sige uden den ellers gældende bevillingsprocedure via budgetdepartement og finansudvalg), for så vidt disse merudgifter dækkes af tilsvarende merindtægter.

Udvalget er enig i dette forslag og mener, det kan være et egnet udgangspunkt for at give en noget større margen for de enkelte anstalters dispositionsfrihed.

## VI. ARBEJDSPENGEORDNINGEN.

### 1. Forslag til nyt arbejdspengesystem.

Udvalget foreslår, at den nuværende arbejdspengeordning afskaffes og erstattes af en ny. Det foreslås, at den ny ordning niveaumæssigt svarer til forbigående kontanthjælp til underhold, hvilket omregnet til timelønsats vil sige gennemsnitligt 13,00 kr. i timen. Ordningen med løsladelsespenge ophører, og en række naturalieydelse, herunder kostforplejningen, erstattes af en kontantydelse, der indgår i arbejdspengeordningen. Derved er satsforhøjelsen finansieret på en sådan måde, at der i finansiell henseende er tale om en O-løsning.

Gradueringen af arbejdspengesatserne jfr. nedenfor tager sigte på at fremme arbejdsmæssig stabilitet og modvirke uønskelig jobrotation. Det kommer til udtryk i form af et »stabilitetstillæg« efter 4 uger på samme arbejds- eller undervisningssted og et »kompetancetillæg« efter yderligere 8 uger. Tillæggene forudsætter en vurdering af den indsatte arbejdsindsats, herunder rettidig fremmøde til arbejdet og godkendelse af arbejdets kvalitet. Det følger af det anførte, at tillæggene bortfalder, såfremt den indsatte skifter arbejdsplads, medmindre omplaceringen gennemføres af anstaltsmæssige grunde eller som led i et planlagt beskæftigelsesmæssigt og undervisningsmæssigt forløb.

Som i andre lønsystemer foreslås ulempestillæg og overarbejdstillæg.

For at kunne markere ekstraordinær god arbejdsindsats foreslås et bonustillæg til grupper af indsatte, som har gennemført et produktionsprogram tilfredsstillende på kortere tid end planlagt af værkstedsledere og indsatte i fællesskab.

På samme måde foreslås et fradrag for grupper af indsatte, som har gennemført et produktionsprogram utilfredsstillende på længere tid end planlagt. Til gengæld bortfalder de individuelle akkorder.

For indsatte, der på grund af sygdom er forhindret i arbejde, og for pensionister, der ikke ønsker arbejde, ydes der et dagpengebeløb. I tilfælde af »arbejdsløshed« på grund af arbejdsmangel - en situation, der ikke bør kunne forekomme - ydes der arbejdsløshedserstatning.

Det foreslås, at arbejdspengene m.v. er skattefri indtægt ligesom den midlertidige kontanthjælp til underhold.

Satserne i arbejdspengeordningen fremgår af nedenstående skemas øverste afsnit, og det fremgår endvidere, hvordan ordningen tænkes praktiseret for undervisning og produktionsskoler.

Underudvalget vedrørende arbejdsdriften har overvejet, om der til arbejdspengeordningen bør knyttes ATP-ordning, ferieordning og sygedagpengeordning, eventuelt i tilpasset form. Hvad arbejdspenge under sygdom angår henvises til foranstående.

Underudvalget foreslår, at der ikke knyttes ATP- eller feriemæssige ordninger til arbejdspengesystemet, idet arbejdspengeniveauet er fastsat ud fra en forudsætning om, at det skulle udgøre et rimeligt samlet vederlag for de indsatte arbejde m.v.

Udvalget er enig med underudvalget.

Hvad angår *arbejdsløshedsforsikring* foreslår man, at anstaltsopholdet fortsat betragtes som en »død periode«.

### 2. Indsatte betaling for kosten.

Som nævnt er arbejdspengeforslaget baseret på en forudsætning om, at naturalieydelse, herunder kosten i anstalter-

Forslaget til det fremtidige lønsystem og lønniveau  
fremgår af nedenstående skematiske oversigt:

	Egentlig produktionsvirksomhed	Økonomidrift	Egentlig undervisning	Produktionsskoler	Strafcelle/enrum med arbejde	Arbejdsvægende	Syge	Pensionister uden arbejde og pension	Arbejdsløse
Grundtimeløn	11,50	11,50	11,50	11,50	11,50	÷	÷	÷	÷
Stabilitetstillæg*	1,50	1,50	1,50	1,50	÷	÷	÷	÷	÷
Kompetencetillæg*	1,50	1,50	1,50	÷	÷	÷	÷	÷	÷
Ulempetillæg*	1,50	1,50	÷	÷	÷	÷	÷	÷	÷
Overarbejdstillæg*	2,85	2,85	÷	÷	÷	÷	÷	÷	÷
Bonustillæg	+	+	÷	÷	+	÷	÷	÷	÷
Søgnehelligdagstillæg**	82,80	82,80	82,80	82,80	÷	÷	÷	÷	÷
Dagpenge**	÷	÷	÷	÷	÷	÷	82,80	82,80	÷
»Arbejdsløsheds- erstatning«**	÷	÷	÷	÷	÷	÷	÷	÷	92,00
Anstaltsbetinget ydelse**	÷	÷	÷	÷	÷	32,00	÷	÷	÷
Fradrag for fravær ved pligtig aktivitet med grundtimeløn*	6,00	6,00	6,00	6,00	÷	÷	÷	÷	÷
Do m. stabilitetstillæg*	7,50	7,50	7,50	7,50	÷	÷	÷	÷	÷
Do m. kompetencetillæg*	9,00	9,00	9,00	÷	÷	÷	÷	÷	÷
Ekstraordinært løntræk***	÷	÷	÷	÷	÷	12,00	÷	÷	÷
Modregning for fuld forplejning****	32,00	32,00	32,00	32,00	32,00	32,00	32,00	32,00	32,00
Modregning for varm forplejning****	13,00	13,00	13,00	13,00	÷	13,00	13,00	13,00	13,00

\* = (pr.time)    \*\* = (pr.dag)    \*\*\* = (pr. arbejdsvægringsdag)    \*\*\*\* = (pr. kostdag)

ne, afløses af en kontantydelse, der er indbygget i arbejdspengeordningen. Kosten tilvejebringes ved, at de indsatte køber ingredienserne og tilbereder maden selv. Den kan også tilvejebringes ved, at anstalten leverer kosten, og at der som følge heraf sker modregning for kostens værdi ved udbetaling af arbejdspengene. De praktiske muligheder for fuld selvforplejning forefindes for tiden alene i statsfængslet i Ringe og er foreslået etableret i statsfængslet på Kragsskovhede.

I tilfælde af, at anstalten leverer kosten, hvilket altså indtil videre vil være det almindeligste, foreslås modregning i den udbetalte løn at ske med de satser, der fremgår af det nederste afsnit i ovenstående skema.

### *3. Arbejdspengeordningen i tilfælde af fravær fra pligtige aktiviteter.*

I tilfælde af fravær fra pligtig aktivitet skal der principielt ikke udbetales arbejdspenge for fraværperioden. Fængslerne er imidlertid totalinstitutioner, og de har derfor pligt til under alle omstændigheder at sørge for, at de indsatte får deres forplejning. Det foreslås derfor, at der i fraværstilfælde ikke sker indtægtsbortfald for det totale arbejdspengebeløb, men med de beløb, der fremgår af midterste afsnit i ovenstående skema. Såfremt fraværet skyldes arbejdsvægring, ydes forplejning eller udbetales en anstaltsbetalt ydelse, hvis størrelse ligeledes er anført i ovenstående skema.

De indsatte vil således under alle omstændigheder få mad eller råde over det fornødne beløb til betaling for kosten, hvad enten den leveres af anstalt eller tilberedes af den indsatte selv.

Såfremt forseelsen har en karakter eller varighed, så der foruden løntræk, jfr.

ovenstående, yderligere bliver tale om et ekstraordinært lønfradrag, må dette ifølge sagens natur betales af fremtidig indtjening.

### *4. Supplerende overvejelser.*

Man har overvejet, om arbejdspenge-niveauet burde være højere end niveauet for forbigående kontanthjælp til underhold. Udvalget har imidlertid ud fra en samlet vurdering af de indsattes indtægtsforhold før frihedsberøvelsen og aktiviteterne i anstalterne, jfr. aktivitetsundersøgelsen, ikke fundet grundlag for at foreslå en sådan yderligere forhøjelse af det generelle arbejdspenge-niveau.

Man har også overvejet, om der burde ske en kraftigere differentiering af arbejdspengesatserne tagende i betragtning, at der måske er en større forskel mellem de indsattes arbejdspræstationer, end hvad der kommer til udtryk i de foreslåede satser. Man skal i denne forbindelse henvise til nedenstående afsnit om forsøg med markeds-mæssig løn, hvor der opstilles en model for en sådan mere differentieret arbejdspengeordning.

Udvalgets indstilling er imidlertid, at der ikke gennemføres en kraftigere differentiering af indsattes indtjeningsmuligheder. Man lægger vægt på, at anstaltstilværelsen nødvendigvis må være en kollektiv livsform, der kan lide alvorlig skade, såfremt man gennemfører ordninger, der medfører meget betydelige forskelle i indtjeningsmulighederne.

I forbindelse med udvalgets forslag om at afskaffe løsladelsespenge på 7,50 kr. pr. fangedag og lade dem indgå i de arbejdspenge, som kommer til udbetaling under anstaltsopholdet, skal man bemærke, at den gældende ordning efter udvalgets opfattelse ikke har den tilsigte-

de værdi for de indsatte. Løsladelsespenge bliver ofte brugt op i løbet af meget kort tid, bl.a. fordi de ofte vil blive inddraget i kommunernes vurdering af mulighederne for at yde støtte efter bistandsloven.

Løsladelsespenge har endvidere kun underordnet betydning i forhold til de indsattes gældsforpligtelser. I bilag 6 er der på grundlag af en stikprøveundersøgelse givet nogle oplysninger om de indsattes gældsforhold. Det fremgår, at så godt som alle indsatte har gæld, og at den for 78% af dem er større end 25.000 kr. og for 49% af dem større end 100.000 kr. Heroverfor står, at løsladelsespenge på årsbasis udgør 2.700 kr.

Det skal tilføjes, at løsladelsespengenes inddragelse i de arbejdspenge, der udbetales under anstaltsopholdet, selvsagt ikke hindrer, at de kan opspares til løsladelsestidspunktet på de indsattes eget initiativ.

## **VIL FORSØG MED MARKEDSMÆSSIG LØN.**

### *1. Svensk forsøgsordning med markeds- mæssig løn.*

Det har i nogle år været diskuteret, om man burde indføre overenskomstmæssig eller dertil svarende løn til indsatte i anstalterne, eller om man i det mindste burde gøre forsøg i en eller flere anstalter med markeds-mæssig løn for at indhøste erfaringer. Man har i denne forbindelse henvist til svenske forsøgsordninger med »marknadsanpassad løn«.

Udvalget har den opfattelse, at der ikke er naturlige forudsætninger for at indføre lønordninger i anstaltssystemet svarende til dem, der gælder på det almindelige arbejdsmarked, og man kan derfor ikke anbefale, at sådanne ordninger indføres her

i landet. Man skal dog for at bidrage med et grundlag for den fortsatte diskussion af spørgsmålet fremsætte nedenstående betragtninger om, hvordan en eventuel forsøgsordning kunne udformes.

Som nævnt har man i Sverige en forsøgsvirksomhed om markeds-mæssig løn til indsatte i kriminalforsorgens anstalter. I bilag 4 til nærværende betænkning er der detaljeret redegjort for den svenske forsøgsordning, og underudvalget vedrørende arbejdsdriften har givet en mere summarisk oversigt over forsøgsordningen samt en vurdering af den, jfr. underudvalgets indstilling, afsnit 2.2.

Den centrale iagttagelse må gå ud på, at den svenske forsøgsordning kun har ringe gennemslagskraft i sit hjemland, hvor forsøg har stået på siden 1972 og indtil videre kun omfatter 3 anstalter med i alt ca. 200 indsatte. Udvalget kan ikke anbefale, at den svenske forsøgsordning som helhed lægges til grund for en eventuel dansk forsøgsvirksomhed. De svenske forsøg har imidlertid indkredset en række af de problemer, som forsøg med markeds-mæssig løn rejser, og derfor vil elementer af den svenske ordning være relevante også for en eventuel dansk forsøgsvirksomhed. Herudover er nedenstående betragtninger baseret på det kendskab til anstaltsklientellet og dets aktiviteter, som er indhentet i forbindelse med udvalgets aktivitetsundersøgelse. Betragtningerne tager også sigte på, at en eventuel markeds-mæssig lønordning bør være i bedst mulig harmoni med de forslag vedrørende arbejdsdrift, undervisning og fritidsanvendelse, som nærværende betænkning indeholder.

### *2. Forsøgets tilrettelæggelse.*

Formålet med forsøg med markeds-

mæssig løn måtte være at konstatere, om der er forudsætninger for mere generelt at indføre en sådan ordening i anstaltssystemet. Forsøgsbetingelserne måtte tilrettelægges i overensstemmelse hermed. Derfor måtte der i forsøget inddrages mindst en lukket og en åben anstalt. Klientsammensætningen i hver af de to anstalter måtte svare til den typiske klientsammensætning i anstalterne som helhed, henholdsvis inden for den lukkede og den åbne anstaltssektor.

Udvalget tager i øvrigt udgangspunkt i, at overenskomstmæssig eller hertil svarende løn ville ligge på ikke under 49 kr. i timen, det vil sige arbejdsmarkedets mindsteløn. En sådan løn måtte tilbydes indsatte, som efter anstaltens vurdering ville have realistiske muligheder for at opnå beskæftigelse på normale vilkår på det almindelige arbejdsmarked, og som ville være villige til at arbejde på disse vilkår inden for anstalten. Det ville indebære en meget kraftig sortering af de indsatte.

Udvælgelsen af de indsatte, der efter eget ønske placeredes i arbejdet til markedsmæssig løn, kunne f.eks. ske ved, at man så de pågældende an i et par måneder svarende til den ifølge aktivitetsundersøgelsen gennemsnitlige periode mellem to jobskift i anstalterne og herefter traf afgørelse om, hvorvidt de var egnede til at arbejde på de vilkår, der knytter sig til markedsmæssig løn. For recidivister, hvis arbejdsmæssige kvalifikationer man havde kendskab til fra tidligere fængselsophold, kunne afgørelsen måske træffes på et tidligere tidspunkt.

Produktionsvirksomheden måtte tilrettelægges på lignende måde som i velordnede private virksomheder og med henblik på at opnå en tilnærmelsesvis lignende produktivitet, det vil sige flerdob-

belt den nuværende produktivitet i anstalterne. De forhold, som virker hæmmende på arbejdsproduktiviteten, måtte fjernes, så der blev lignende produktionsforudsætninger som i private virksomheder.

Ordningen ville stille store krav til anstalts- og værkstedslederen om forretningsmæssig drift af de pågældende produktionsvirksomheder. Udvalget skønner blandt andet på grundlag af de af arbejdsgiverforeningen og LO udpegede sagkyndiges vurdering af de nuværende værkstedsforhold, at dette spørgsmål kunne løses, såfremt der blev givet forsøgsanstalterne større dispositionsfrihed, således at råvareindkøb m.v., produktvalg og produktudvikling samt markedsføring og afsætning kunne tilrettelægges efter almindelige forretningsmæssige principper. Bevillingspraksis og andre for kriminalforsorgens arbejdsdrift gældende administrative regler af kompetencemæssig og ordensmæssig karakter måtte tilpasses med henblik på, at den forretningsmæssige side af forsøget kunne fungere så friktionsfrit som muligt.

### *3.. Arbejdsdrift ved private virksomheder i anstalterne.*

Underudvalget vedrørende arbejdsdriften har taget stilling til spørgsmålet om at lade anstaltens produktionsvirksomhed drive ved private erhvervsvirksomheder via koncessioner eller lignende, således at kriminalforsorgen stillede arbejdskraft til rådighed. Underudvalget nævner fordele og ulemper ved en sådan ordening og ender med at fraråde den. Udvalget er enig i denne vurdering. Nogle af de synspunkter, der har ført til, at man fraråder privat virksomhedsdrift inden for anstalterne, har man imidlertid allerede sat sig



ud over, såfremt man beslutter at indføre markedsmæssig løn. Muligheden for at give koncession til private virksomheder til at varetage produktionen i anstalterne, med anvendelse af indsatte som arbejdskraft måtte derfor alligevel overvejes. Den nærmere ordning måtte gå ud på, at koncessionshaveren lejede lokaler og produktionsudstyr i anstalten og selv kunne tilvejebringe yderligere produktionsudstyr. Herefter kunne virksomheden rekruttere medarbejdere blandt anstaltens indsatte og ansætte dem på de betingelser, som er gældende i det almindelige samfund. Lønadministrationen, herunder skatte-træk, tilbageholdelse og indbetaling af ATP-bidrag, indbetaling til ferieordning samt sygelønsordningen ville være at varetage af koncessionshaveren, ligesom alle problemer vedrørende produktionen og afsætningen. Det kan anses for sandsynligt, at ordningen ville være bedst egnet for virksomheder, der kunne placere en del af sin produktion i anstalten, således at der så at sige blev tale om et underleverandørforhold til den pågældende virksomheds øvrige produktion uden for anstalten.

#### 4. De øvrige indsatte.

Der ville utvivlsomt være et stort antal indsatte i forsøgsanstalterne, der enten ikke ville ønske eller ikke ville egne sig til at arbejde på de vilkår, som måtte være forbundet med markedsmæssig løn. De ville enten gå til undervisning, herunder i produktions-skole, eller deltage i arbejdsopgaver uden for ordningen med markedsmæssig løn.

Man kunne for disse kategorier af indsatte vælge en af to muligheder for vederlæggelse. Man kunne *enten* prøve at efterligne de vederlæggelsesordninger, som i

det øvrige samfund er knyttet til beskæftigelsesarbejder af forskellig slags og til forskellige typer af undervisning, kursus og uddannelse. Det er et stort kompleks af ordninger, hvor vederlæggelsen snart afhænger af, hvilken undervisning eller hvilket beskæftigelsesprojekt, det drejer sig om, snart hvilken status i relation til arbejdsmarkedslovgivning, uddannelseslovgivning eller sociallovgivning, den pågældende har. *Eller* man kunne vælge at anvende det af nærværende udvalg stillede forslag til arbejdspengeordning, jfr. afsnit VI. Udvalget anbefaler den sidstnævnte løsning.

I denne forbindelse skal man bemærke, at spørgsmålet tydeligvis har voldt vanskeligheder for de svenske forsøgsordninger, til trods for, at man i nogen grad har søgt at løse dem ved at foretage en slags sortering af de indsatte før indsættelse i forsøgsanstalt.

#### 5. »Budgetplanlægning«.

Som nævnt må markedsmæssig løn medføre, at de pågældende indsatte skal betale skat af deres arbejdsindkomst. De må også både hvad udgifter og rettigheder angår falde ind under ATP-ordning, ferieordning, sygedagpengeordning og arbejdsløshedsforsikring, medlemskab ved indsættelsen forudsat.

Herudover må de betale for de ydelser, som anstalten hidtil faktisk har stillet gratis til rådighed, selv om de i princippet skal betales af afsonerne, herunder kost og logi.

Når disse udgifter er afholdt, og når der yderligere er reserveret et beløb til lommepenge under anstaltopholdet, kan der være et »overskydende« beløb tilbage af arbejdsindtægten, der for den enkelte kan udgøre 25. - 35.000 kr. på årsbasis.

Udvalget har den opfattelse, som er indbygget i den svenske forsøgsordning, at de indsatte under anstaltsopholdet bør have nogenlunde lige mange penge til rådighed, uanset om de deltager i en ordning med markedsmessig løn eller ej. Spørgsmålet rejser sig derfor om, hvordan man skal forholde sig vedrørende det »overskydende beløb«.

Den svenske forsøgsordning opererer i denne forbindelse med en såkaldt »budgetplanlægning«. Det er en betingelse for at kunne deltage i de svenske forsøgsordninger, at de indsatte erklærer sig villige til at indordne sig under budgetplanlægningen. Der henvises til bilaget om den svenske ordning, hvor budgetplanlægningen er nærmere beskrevet. Kernen i budgetplanlægningsordningen er, at der for hver enkelt af de indsatte tilvejebringes en oversigt over gældsforpligtelser, erstatningsforpligtelser og forsørgerforpligtelser, herunder børnebidrag, og at man så at sige iværksætter procedurerne omkring gældssanering allerede under anstaltsopholdet. På dette grundlag lægges en plan for, hvordan den enkelte indsatte under forsøgsordningen kan disponere hensigtsmæssigt over »det overskydende beløb« tagende i betragtning, at han også bør have midler til rådighed ved løsladelsen, og at han eventuelt også under anstaltsopholdet skal kunne fastholde en bolig.

Udvalget kan anbefale en lignende ordning her i landet, såfremt man iværksætter forsøg med markedsmessig løn. Til belysning af behovet for gældssanering henvises til den tidligere omtalte stikprøveundersøgelse vedrørende de indsattes gældsforhold, jfr. bilag 6.

## 6. Økonomiske virkninger.

Ved en sammenligning med den svenske forsøgsordning vil man bemærke, at den foran skitserede forsøgsordning har et betydeligt højere ambitionsniveau med hensyn til at indføre det almindelige samfunds normer i anstalterne. Sammenhængende hermed er det, at ordningen - såfremt den bliver vellykket - kunne give et betydeligt økonomisk overskud for såvel vedkommende anstalter som for det offentlige i det hele taget.

Dette hænger sammen med, at den skitserede forsøgsordning stiler mod en forøgelse af produktiviteten i anstaltens produktionsvirksomhed og økonomiarbejde, således at den for produktionsstederne under forsøgsordningen kommer op i nærheden af det niveau, som i det øvrige samfund er grundlaget for løndannelsen.

Der ville derfor i økonomisk henseende ikke alene være tale om omdisponering af midler som i den svenske forsøgsordning, men om tilvejebringelse af et større produktionsresultat som grundlag for de pågældende indsattes løn og betaling af anstaltens hidtil gratis leverede ydelser samt betaling af skat, ATP-bidrag, A-kassekontingenter, familieforsørgelsesudgifter og gældssaneringsafdrag.

For de indsatte under ordningen ville hovedresultatet være en normalisering af tilværelsen og større selvhjulpethed svarende til forholdene for befolkningen uden for anstalterne. Derimod må det erkendes, at den højere lønindkomst ville træde i stedet for ubeskattede arbejdspenge og gratis ydelser fra anstalterne og for de flestes vedkommende endvidere for bistandshjælp til familie og faktisk rabat på gældsforpligtelser og lignende. Det umiddelbare økonomiske nettoresultat

ville derfor i mange tilfælde nok være ganske beskedent for den indsatte.

### 7. Afslutning.

Såfremt der iværksættes forsøg med markedsmæssig løn i to eller flere anstalter, vil udvalget finde det ønskeligt, at det sker i anstalter, der samtidig realiserer de vigtigste af udvalgets øvrige forslag. Der tænkes her især på etablering af produktions-skole, gennemførelse af et nyt arbejdspenge-system for indsatte, der ikke omfattes af forsøgsordningen, nye arbejdstidsregler og indførelse af indsattes selvforplejning.

Når udvalget lægger stor vægt på, at forsøgsordningerne tilrettelægges i sammenhæng med udvalgets øvrige forslag, skyldes det, at værdien af forsøgsordningerne som grundlag for en efterfølgende vurdering af betimeligheden af at gennemføre markedsmæssig løn i bredere skala vil være svækket, såfremt forsøgsordningen afprøves som isoleret forholdsregel.

## VIII. FRITIDEN.

### 1. *Det almindelige billede.*

I aktivitetsundersøgelsen er der gjort rede for uge- og dagrytmen for de indsatte tidsanvendelse. På hverdage udgør den bundne tid 17 Vi - 18 timer. Der er således 6 - 6½ time til »ubunden fritid«. Heraf anvendes ca. Vi time til aktiviteter uden for afdelingen og 5 Vi - 6 timer på afdelingen herunder i celle.

På lørdage og søndage har indsatte, der ikke er på udgang, tilsvarende gennemsnitligt 12 timer, der tilbringes på afdelingen. Der er betydelige variationer fra person til person i dette billede, specielt i weekenden.

Fritiden anvendes blandt andet til tilsvarende aktiviteter som dem, der giver anledning til arbejdsafbrydelse, det vil sige til fremstilling ved interne instanser i anstalten, til konsultation hos læge/sygeplejerske og til besøg udefra samt en række andre hver for sig mindre omfattende aktiviteter. Der var således 800 konsultationer og 762 besøg udefra, besøgsudgange (excl. weekend) og såkaldte § 31-udgange i fritiden. Hertil kom 200 - 225 indsatte på weekendudgang.

Blandt de fritidsaktiviteter, der foregår uden for afdelingerne, kan i øvrigt nævnes hobbyvirksomhed i fritidscenter, motion og biblioteksbenyttelse. Det ser imidlertid ud til, at det kun er omkring en femtedel af de indsatte, der benytter hver af disse anstaltstilbud.

Som nævnt bliver 5 Vi - 6 timer på hverdage og 12 timer på weekenddage anvendt til ophold på afdelingen. Indsatte på 5 anstalter har efter udvalgets anmodning registreret, hvad de foretog sig på afdelingen i undersøgelsesugen. TV og video dominerer helt. Herefter kommer radiolytning og læsning. Derpå »hyggespil«, det vil sige kortspil, bordtennis, billard og lignende samt almindeligt samvær.

Den allerstørste post, 40 % af fritiden på afdelingen i den pågældende uge, kunne der imidlertid ikke redegøres for. Det er et forhold, som efter udvalgets opfattelse afdækker et ganske alvorligt problem.,

### 2. *De indsatte selvhjulpethed.*

Underudvalget vedrørende undervisning og fritid lægger i denne forbindelse stor vægt på det forhold, at mangfoldige sysler, som befolkningen uden for anstalterne nødvendigvis må varetage i fritiden, ikke foreligger for indsatte. Det drejer sig

især om de fleste af de aktiviteter, der har med privat husførelse at gøre samt familieaktiviteter.

En vigtig aktivitet i denne forbindelse er madlavning og de indkøb, der står i forbindelse hermed. Også rengøring af opholdslokaler (bortset fra egen celle, som de indsatte selv renligholder) kunne gøres til en »bunden fritidsanvendelse« for de indsatte i stedet for at være en arbejdsfunktion under økonomidriften.

Det bemærkes, at man i statsfængslet i Ringe har organiseret anstaltsdriften på grundlag af de indsattes egen kostforplejning m.v. Det har haft betydelige konsekvenser for anstaltens ressourceanvendelse, jfr. punkt 4 i den særlige redegørelse i nærværende bind om de indsatte i anstalterne og deres aktiviteter.

Underudvalget lægger endvidere vægt på den betragtning, at i jo højere grad, man baserer sig på de indsattes selvforvaltning, i jo højere grad vil der herfra udgå inspirationer til deres fritidsanvendelse i øvrigt.

Udvalget skal herefter på linie med underudvalget foreslå, at man afskaffer en række naturalieydelse til de indsatte og erstatter dem med kontantydelse indbygget i arbejdspengesystemet, jfr. afsnit VI. Det vil nødvendiggøre aktiviteter i fritiden svarende til dem, den øvrige befolkning har, og det vil opøve de indsatte i selvforvaltning.

Med hensyn til egen kostforplejning vil man hvad varm mad angår kun i de færreste anstalter kunne gennemføre nyordningen helt umiddelbart. Det forudsætter udgiftskrævende foranstaltninger til ændringer og installationer på afdelingerne. Udvalget lægger betydelig vægt på, at man kommer igang med udviklingen og har udformet sit arbejdspengeforslag

med henblik herpå.

### 3. Andre forslag.

Ikke mindst weekenddagene er trivielle perioder i anstaltstilværelsen. Underudvalget vedrørende undervisning og fritid foreslår derfor, at særarrangementer, der forekommer på anstalterne ved medvirken udefra, f.eks. af foredragsholdere, søges placeret i weekenddagene. Endvidere foreslår man, at ansattes arbejdstid, i højere grad end tilfældet er i dag, skal planlægges under hensyn til, at de kan varetage opgaver i forbindelse med fritidsaktiviteter i weekenden.

For at bryde ensformigheden for de langtidsindsatte, foreslår underudvalget endvidere, at man etablerer eller udvider aktiviteterne i form af »sommerhøjskole«, helst så de foregår i andre stedlige omgivelser end den anstalt, hvor de pågældende indsatte befinder sig i den øvrige del af året.

Udvalget er enig i disse forslag.

Endelig foreslår underudvalget, at der kan gives frigång til fritidsanvendelse uden for anstalt.

Udvalget opfatter »frigång« som adgang til at deltage i tilrettelagte, skemalagte aktiviteter af forskellig art, f.eks. aktiviteter under fritidsloven, men i og for sig ikke til enkeltstående begivenheder, hvor tilladelse må søges indhentet gang for gang.

Udvalget er sympatisk indstillet over for underudvalgets forslag og foreslår, at man på et par åbne anstalter etablerer forsøg med udgang til fritidsanvendelse og løbende vurderer forløbet med henblik på en eventuel udvidelse af ordningen til flere anstalter.

I øvrigt henvises om frigång til afsnit II punkt 5.

## **IX. ADMINISTRATIV PLANLÆGNING.**

Udvalgets forslag medfører, at der etableres nye aktiviteter i anstalterne ved siden af dem, der er i forvejen, nemlig produktionsskolevirksomheden. Der kan også blive tale om at nedlægge nogle arbejdsområder, f.eks. nogle af de såkaldte småfag. Indførelse af de indsatte selvforplejning vil medføre formindsket indsats i økonomiarbejdet, både køkken-tjenesten og gangmandstjenesten. Hertil kommer, at der vil ske en ændring af den tidsmæssige placering af de aktiviteter, der berøres af forslagene til nye arbejdsregler for de indsatte.

Disse omlægninger har ikke alene betydning for de indsatte, men i samme grad for anstaltspersonalet. I forbindelse med de stillede forslag til ændringer i anstaltsdriften bliver der brug for en omhyggelig og ganske omfattende administrativ planlægning, herunder eventuelt behov for visse justeringer af anstaltens interne struktur. Der vil blive tale både om omplaceringer og om personaleuddannelse, herunder til produktionsskolevirksomheden, der også vil nødvendiggøre et nærmere samarbejde mellem værkemestre og undervisere end hidtil. Der må foretages en fornyet tidsplanlægning, fordi de foreslåede arbejdsregler vil berøre så godt som alle enheder i anstalterne.

Den omstilling, som udvalgets forslag således lægger op til, vil kun kunne gennemføres, hvis der etableres det nødvendige samarbejde mellem direktoratet for kriminalforsorgen, anstaltsledelserne og personalet om den nødvendige planlægning, hvori der eventuelt bør inddrages sagkyndige udefra. Planlægningen vil på en række områder kunne ske i form af

forsøgsordninger på et antal anstalter. Man skal imidlertid fremhæve, at planlægningen i relation til ændrede arbejdsregler, jfr. afsnit V punkt 3.4., formentlig vil trænge sig på som den første opgave, og at den efter sagens natur må omfatte samtlige anstalter samtidig. Der er tale om en både omfattende og kompliceret opgave, fordi den foruden de indsatte berører en stor del af anstaltspersonalet og herunder de til anstalterne knyttede læger o.a.

## **X. ØKONOMISKE KONSEKVENSER AF UDVALGETS FORSLAG.**

Udvalgets forslag går ud på at omlægge en række af anstaltens aktiviteter stort set inden for de eksisterende ressourcemæssige rammer. Det er således tidligere omtalt, at arbejdspengereformen forventes at kunne hvile økonomisk i sig selv.

Underudvalget vedrørende arbejdsdriften har redegjort for, at indførelse af produktionsskoler med en kapacitet på 3-400 deltagere forventes at medføre en nettoforøgelse af anstaltens årlige driftsudgifter på 4-5 mio. kr.

Som omtalt flere steder i betænkningen skulle der være muligheder for at forøge de økonomiske resultater særligt af værkstedsdriften, hvis man gennemfører udvalgets forslag. En forudsætning er, at man - foruden at fjerne en række produktivitetshæmmende faktorer - stiller de fornødne bevillinger til rådighed for materialeanskaffelser og for vedligeholdelse og fornyelse af produktionsudstyr. Ved i forbindelse hermed at skabe grundlag for en mere effektiv markedsføring af anstaltens produkter vil regnskabsresultatet af værkstedsdriften kunne udvise såvel stigende udgifter som stigende indtægter, men således at indtægtsstigningen bliver

størst.

Udvalgets forslag forudsætter imidlertid nogle *engangsudgifter* til etablering af køkkenafsnit på de enkelte afdelinger i anstalterne og til bygningsindretning til produktionsskolerne samt herudover formentlig nogle maskinanskaffelser. Herudover har udvalget vedrørende undervisning og fritidsanvendelse peget på, at undervisningslokalerne og de lokalemæssige muligheder for sportslig og kreativ udfoldelse i de lukkede anstalter er meget sparsomme. Dette sidstnævnte er et problem, der foreligger uafhængigt af udvalgets forslag.

Der er således tale om et investeringsbehov, hvis nøjagtige størrelse det er vanskeligt at vurdere, afhængigt som det er af de helt konkrete forhold på de enkelte anstalter. Det kan imidlertid oplyses, at udgifterne til etablering af køkkenafsnit på afdelingerne i Kragsskovhede anslås til ca. 4 mio. kr. for ca. 140 pladser til indsatte. På dette grundlag kan man skønne, at de samlede udgifter ved indførelse af fuld selvforplejning i samtlige anstalter vil andrage ca. 40 mio. kr. Hertil kommer, at man må påregne en nedsættelse af anstaltskapaciteten på 5 - 10%. Udgiften til indretning af lokaler til produktionsskolerne vil skønsmæssigt ligge på størrelsesordenen 10 mio. kr.

De samlede investeringsudgifter som følge af udvalgets forslag må herefter meget skønsmæssigt antages at udgøre indtil ca. 50 mio. kr.

Den nærmere investeringstakt må afhænge dels af forløbet af eventuelle forsøgsordninger dels af de kapacitets- og bevillingsmæssige muligheder. Udvalget har ikke set det som sin opgave at tage stilling til, hvorvidt det ved omprioriteringer, budgetforbedringer m.v. vil være muligt

inden for en kortere årrække at indpasse de nævnte investeringsudgifter i justitsministeriets samlede drifts- eller anlægsbevillinger.

## **XI. LOVGIVNINGSSPØRGSMAÅ M.V.**

Til trods for, at de i nærværende betænkning stillede forslag i sammenhæng repræsenterer et ganske omfattende reformprogram, vil de stort set kunne gennemføres rent administrativt. Der kræves kun få lovændringer. Anstaltens virksomhed og de indsattes forhold reguleres ved forskrifter i henhold til bemyndigelsesbestemmelser i straffeloven. Disse er formuleret på en sådan måde, at udvalgets forslag vil kunne gennemføres inden for rammerne af den gældende straffelov med følgende ændringer:

I den nuværende bestemmelse i § 35, stk. I, omformuleres arbejdspligten til en aktivitetspligt, og efterlønsmodtagere og pensionister undtages fra denne pligt.

I den nuværende bestemmelse i § 35, stk. 2, åbnes der mulighed for frigång til såvel undervisning og beskæftigelse hos arbejdsgiver som til fritidsaktiviteter.

Endelig omformuleres bestemmelsen i § 44, stk. 3, således at hæftefanger ikke undergives aktivitetspligt.

Udvalget har ikke anset det for hensigtsmæssigt at udarbejde egentlige lovforslag, idet man finder, at formuleringen heraf bør ske i forbindelse med udformningen af de øvrige bestemmelser i den kommende straffuldbyrdelseslov.

## **XII. REGIONALE UDVALG FOR SAMFUNDSKONTAKT.**

Udviklingen i det øvrige samfund trænger kun med store forsinkelser og i

afsvækket form ind bag anstalternes mure. Det er særligt iøjnefaldende i perioder som de seneste 10-15 år, hvor den almindelige samfundsudvikling har været særlig stærk, og hvor ikke mindst det socialpolitiske, det uddannelsespolitiske og det arbejdsmarkedspolitiske grundlag, som foranstaltninger for samfundets svage hviler på, har været genstand for en kraftig reformering.

For at sikre sammenhæng mellem den almindelige samfundsudvikling og udviklingen i anstalterne, herunder de i nærværende betænkning indeholdte forslag, foreslår udvalget, at der oprettes 4 regionale udvalg for samfundskontakt mellem anstalterne og det øvrige samfund, nemlig et udvalg for anstalterne på Sjælland, et for anstalterne på Fyn og to for anstalterne henholdsvis i den nordlige og den sydlige del af Jylland. I udvalgene skal være repræsenteret de myndigheder og institutioner, der i det civile samfund varetager administrations- og udviklingsarbejdet på de beskæftigelsesmæssige, uddannelsesmæssige og sociale områder, der svarer til anstalternes problemområder.

Man foreslår, at hvert af de regionale udvalg sammensættes som følger:

En statsamtmand foreslås udpeget som formand for udvalget.

Til dækning af det sociale område udpeges der en chef for social- og sundhedsforvaltning på amtsplan i pågældende regionale område og en chef for den kommunale sociale administration.

Fra det uddannelsesmæssige område udpeges en repræsentant for den kommunale beskæftigelsesvirksomhed og undervisning af unge arbejdsløse, en repræsentant for den almene voksenundervisning, en repræsentant for de grundlæggende

erhvervsuddannelser samt en repræsentant for de frie kostskoler.

Med henblik på dækning af det beskæftigelsesmæssige område udpeges en repræsentant for arbejdsformidlingen og for arbejdsmarkedetsuddannelserne i området, en repræsentant for erhvervslivet i pågældende region samt en repræsentant for de faglige organisationer.

Direktoratet for kriminalforsorgen udpeger en repræsentant for fængselsinspektørerne, 2 repræsentanter for personalet i anstalterne, samt en repræsentant fra direktoratet. Endvidere udpeger direktoratet en vicefængselsinspektør til at varetage sekretariatsopgaverne.

Direktoratet etablerer en informationsvirksomhed over for udvalgene, således at de også ad denne vej får adgang til skriftlig og mundtlig information om forhold og problemer inden for kriminalforsorgen og om udviklingstendenser her i landet og i udlandet

I forhold til anstalterne repræsenterer udvalgene det omgivende samfund. De har ikke nogen besluttende myndighed, men skal befordre en proces, hvorved den almindelige samfundsudvikling løbende bringes ind i anstaltsverdenen.

Anstalterne skal derfor have oplysningspligt over for udvalget med hensyn til anstaltsbelæggets nærmere karakter og med hensyn til arbejdsdriftens, undervisningsvirksomhedens og fritidsaktiviteternes nærmere tilrettelæggelse. Anstalternes budget og regnskab tilstilles samfundskontaktudvalget til orientering.

De regionale udvalg beskæftiger sig med anstalternes almindelige virksomhed, ikke med enkeltsager, og de beskæftiger sig ikke med de enkelte indsatte eller de enkelte ansattes forhold.

Udvalgene skal især følge planlæg-

nings- og udviklingsvirksomheden i anstalterne med henblik på at normalisere forholdene, så de ikke unødigt afviger fra forhold i det øvrige samfund for sammenlignelige persongrupper. Herudover skal udvalgene følge og rådgive vedrørende den konkrete implementering af de i nærværende betænkning indeholdte forslag og retningslinier for udviklingen af anstaltens virksomhed.

Udvalgene skal have lejlighed til ved besøg på anstalterne at skaffe sig førstehåndskendskab til forholdene, så de også derigennem får grundlag for at virke inspirerende på anstaltstilværelsen, både arbejdsdrift, undervisningsforhold og fritidsmuligheder. De skal i denne forbindelse kunne stille forslag vedrørende en yderligere udvikling af kontakten mellem anstalterne/de indsatte og det omgivende samfund. I den forbindelse kan særligt peges på, at der ud over de mere overordnede regionale udvalg, kan være behov for efter nærmere aftale med direktoratet om kommissorium m.v. at etablere mere lokalt prægede kontakter.

De regionale udvalg skal afgive en årlig beretning for sin virksomhed til direktoratet, og direktoratet indkalder efter behov udvalgene eller repræsentanter for udvalgene til fællesmøder.

Det skal bemærkes, at man forudsætter, at det nuværende tilsynsråd, der især

iagttager, at værkstedsdriften i anstalterne ikke medfører konkurrenceforvridning i forhold til private virksomheder, opretholdes.

### XIII. EN HANDLINGSPLAN.

Udvalget forventer, at de regionale udvalg vil kunne spille en aktiv rolle med hensyn til at vedligeholde interessen omkring anstaltens reformproblemer, og at de måske også vil kunne medvirke til at skabe større interesse i offentligheden for anstalterne og for de indsattes forhold.

Udvalget er opmærksom på, at folketingets på andre samfundsområder med fordel har fastlagt langsigtede handlingsplaner. Udvalget vil finde det hensigtsmæssigt, at der sker noget lignende inden for kriminalforsorgens område, når der i forbindelse med straffelovrådets og folketingets behandling af spørgsmålet om en straffuldbyrdelseslov bliver mulighed for at inddrage udvalgets synspunkter i en mere langsigtet fastlæggelse af udviklingen inden for anstaltssektoren og kriminalforsorgen i øvrigt. Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forberedelserne til en straffuldbyrdelseslov ifølge justitsministeriets oplysninger forventes afsluttet sådan, at der kan fremsættes lovforslag i folketingsåret 1986/87.



## Generelle betragtninger.

### 1. DE OVERORDNEDE PRINCIPPER FOR KRIMINALFORSORGEN SÆRLIGT MED HENBLIK PÅ DE INDSATTES BESKÆFTIGELSE

#### 1.1. Indledning.

I dette afsnit gives en kort, samlet beskrivelse af kriminalforsorgens nuværende opgaver og formålene hermed i almindelighed og med hensyn til beskæftigelsen af indsatte i særdeleshed. Beskrivelsen er referenceramme for udvalgets overvejelser og forslag. Det vil udtrykkeligt blive anført, hvis der fra udvalgets side anlægges vurderinger eller stilles forslag til omprioritering.

#### 1.2. Kriminalforsorgens hovedopgaver.

Hovedformålet med det strafferetlige system, herunder kriminalforsorgen, er at begrænse kriminalitet.

Det er væsentligt for forståelsen af opgaven hermed at have for øje, at det strafferetlige system ikke er det eneste offentlige organ, der influerer på kriminaliteten og kriminalitetsmønstrer. De almindelige levevilkår i samfundet *oti* hermed ikke mindst de dele af den offentlige sektor, der har indflydelse herpå - socialsektoren, boligsektoren, uddannelsessektoren m.fl. - er i høj grad også bestemmende herfor.

I udtrykket »begrænse« ligger, at formålet er at bringe kriminalitetsniveauet ned på et acceptabelt eller tåleligt niveau. Hvad der må anses for et acceptabelt eller tåleligt niveau, er i sidste instans et politisk spørgsmål.

Frihedsstraf er fortsat et af hovedmidlerne i det strafferetlige sanktionssystem.

Det bør i den forbindelse understreges,

at strafelementet i gældende frihedsstraffe alene forudsættes at give sig udslag i selve frihedsberøvelsen. Med hensyn til beskæftigelsen af indsatte fastslås det eksempelvis i Europarådets standardminimumregler for behandlingen af indsatte, at fængselsarbejde ikke må virke som straf.

Det er kriminalforsorgens (den lukkede sektors) hovedopgave:

at frihedsberøve personer, der er idømt frihedsstraf og i forbindelse hermed

at hjælpe eller påvirke den indsatte til efter løsladelsen at leve en tilværelse uden kriminalitet.

Den anførte rækkefølge er ikke udtryk for en prioritering. Det påhviler kriminalforsorgen at udføre de to sæt af opgaver samtidig.

Hensynene bag de sikkerhedsmæssige opgaver kolliderer ofte, men ikke altid med de hensyn, der søges varetaget ved de behandlingsmæssige opgaver. I tilfælde af kollision, må der i praksis foretages en afvejning imellem de to sæt af modstående hensyn. Denne afvejningsproces er et særegent træk ved kriminalforsorgens virksomhed sammenlignet med forsøgsregne med mere harmoniske målsætninger som f.eks. socialforsorgen. Det kan for de behandlingsmæssige, herunder de beskæftigelsesmæssige opgavers vedkommende indebære, at behandlingsmæssigt set optimale løsninger i visse situationer ikke er mulige, hvilket bl.a. må tages i betragtning ved vurderingen af handlingens effekt.

#### 1.3. Kriminalforsorgens sikkerheds- og ordensmæssige virksomhed.

##### 1.3.1. De sikkerhedsmæssige opgaver og

*formålene hermed.*

Det centrale i kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige virksomhed er selve frihedsberøvelsens gennemførelse i overensstemmelse med dommens pålydende. Formålet med den sikkerhedsmæssige virksomhed er nærmere bestemt at forebygge og forhindre, at de indsatte undviger.

I langt de fleste tilfælde vil opfyldelsen af denne målsætning indebære, at den indsatte forhindres i kriminalitet i den tid, frihedsberøvelsen varer (frihedsberøvelsens uskadelliggørelseeffekt). Som omtalt nedenfor brydes dette hovedformål af andre hensyn, som fører til, at man anser det for hensigtsmæssigt at ladede indsatte have kontakt med omverdenen via besøgs- og udgangsordninger m.v.

Det andet hovedformål med kriminalforsorgens sikkerhedsmæssige virksomhed er at modvirke, at indsatte begår kriminalitet under afsoningen. Der er her tale om at forebygge og forhindre, dels adfærd, der er strafbar i henhold til den almindelige lovgivning, straffeloven og særlovene, dels adfærd, der er forbudt i henhold til fængselsreglementet.

Hvad sidstnævnte angår bør man fremhæve den sikkerhedsmæssige virksomhed, der har til formål at forhindre indsmugling i forbindelse med besøg og tilbagekomst fra udgang og at begrænse misbrug af udgang i øv rigt, navnlig udeblivelse fra udgang.

Kriminalforsorgen betjener sig af forskellige midler i den sikkerhedsmæssige virksomhed:

For det første fysiske eller tekniske spærringer, der skal forhindre de indsatte i at undvige, altså ringmure, tremmer for vinduerne, aflåste døre osv.

Dernæst opsyns- og kontrolvirksom-

hed. Det fængselsbetjentuddannede personale har opgaverne i forbindelse hermed som hovedopgave, men det påhviler også andre personalekategorier, herunder f.eks. forsyningspersonale, fængselslærere og personale inden for arbejdsdriften, der i forbindelse med udførelsen af deres opgaver har kontakt med indsatte samtidig med deres hovedvirksomhed, at varetage opsynsmæssige funktioner. I de senere år er der i et vist omfang i de lukkede anstalter taget forskellige elektroniske overvågningsmetoder i anvendelse.

De forskellige tvangsmidler, der i sikkerhedsøjemed er tildelt anstalterne, udgør en tredje gruppe af sikkerhedsmidler. Det drejer sig om beføjelser til at visitere de indsatte og deres opholdsrum, til anvendelse af sikringscelle og enrumsanbringelse, til brug af håndjern samt til anvendelse af fysisk magt over for indsatte.

Et fjerde og meget væsentligt led i sikkerhedstjenesten er den sikkerhedsmæssigedifferentiering. Det danske fængselsystem er sikkerhedsmæssigt differentieret i lukkede og åbne anstalter. De lukkede anstalter er baseret på fysisk sikkerhed, både såkaldt ydre sikkerhed i form af ringmure og såkaldt indre sikkerhed i form af celler med tremmer for vinduerne, aflåste døre o.s.v. kombineret med en relativ tæt personalebemanding. De åbne anstalters sikkerhed er af psykologisk art, idet den i hovedsagen bygger på de nedenfor anførte sikkerhedsmidler. Fordelingen af indsatte mellem åben og lukket anstalt finder sted på grundlag af undvigelsesrisiko, farlighed, tilpasningsevne og risiko for uheldig indflydelse på medindsatte samt straffetidens længde. Det bør fremhæves, at fængselsdømte anbringes i åben anstalt, medmindre det af særlige grunde ud fra et eller flere af ovennævnte

kriterier findes utilrådeligt.

Inden for den enkelte anstalt kan der finde en yderligere differentiering sted. I de lukkede anstalter er der eksempelvis indrettet særlige enrumsafdelinger m.v.

Det er af sikkerhedsmæssige grunde nødvendigt i et vist omfang at fastsætte begrænsninger i de indsattes anstaltstilværelse. Overtrædelse af disse restriktioner kan sanktioneres med disciplinær straf i form af advarsel, bøde og strafcelle. For indsatte i åben anstalt kan overtrædelse, herunder navnlig undvigelse eller udeblivelse fra udgang, lede til, at den pågældende overføres til lukket anstalt. De anførte reaktionsmidler kan betragtes som et femte hovedmiddel i sikkerheds-tjenesten. Med hensyn til omfanget af disse restriktioner er det vigtigt at fremhæve, at der allerede i en foreløbig betænkning afgivet i 1946 af et af justitsministeriet nedsat udvalg til behandling af spørgsmål vedrørende fuldbyrdelse af fængselsstraf m.v. blev formuleret det - stadig gyldige - princip, hvorefter der ikke bør være andre restriktioner i de indsattes tilværelse end sådanne, som er nødvendige for at gennemføre den frihedsberøvelse, som dommen lyder på.

Et meget væsentligt led i varetagelsen af de sikkerhedsmæssige opgaver er endelig hele atmosfæren og trivlsen i anstalten, for såvel indsatte som ansatte. Det er vigtigt, at man gennem hele den måde, hvorpå anstalten ledes og administreres, søger at motivere de indsatte til at undlade at undvige, til ikke at begå kriminalitet m.v.

Her spiller de mellemmenneskelige forhold i anstalten, specielt personalets kontakt med og kendskab til de indsatte, en meget væsentlig rolle. I den forbindelse bør den såkaldte autonome anstaltsstruk-

tur, der inden for de seneste 5-10 år er gennemført i de fleste anstalter, nævnes. Ifølge denne er anstalterne organisatorisk opdelt i mindre afdelinger med et fast personale, bl.a. for at skabe de bedst mulige rammer for det daglige samvær mellem an- og indsatte.

Af særlig betydning er også kvantiteten og kvaliteten af de behandlingsmæssige tilbud, herunder beskæftigelsestilbud, der er til rådighed for de indsatte. De behandlingsmæssige funktioner har med andre ord også i høj grad sikkerhedsmæssig betydning.

Af væsentlig betydning er også måden, hvorpå indsatte fordeles. I midten af 70'erne indførtes nye kriterier for fordeling af de indsatte imellem anstalterne. Nærhedsprincippet og det såkaldte fortyndingsprincip afløste de tidligere gældende fordelingskriterier, alder, kriminel belastning og behandlingsbehov (arbejdsstræning og undervisning). Navnlig fortyndingsprincippet, der i praksis er en nødvendig følge af nærhedsprincippet har sikkerheds- og ordensmæssig betydning. Princippet er i væsentlig grad baseret på resultatet af nogle undersøgelser af værnepligtiges problemer med at tilpasse sig militærtjenesten, foretaget af psykologen Bent A. Rieneck. Undersøgelserne konkluderer, at der er en tendens til, at personer, der i forvejen har adfærds- og tilpasningsvanskeligheder, får forstærket disse problemer, såfremt de placeres i gruppe med personer med samme »handicaps«. Placeres de pågældende imidlertid i grupper med en overvægt af personer uden adfærds- og tilpasningsproblemer (»normale værnepligtige«), har de færre adfærds- og tilpasningsmæssige problemer. Det fortyndingsprincip, som anvendes i kriminalforsorgen, er videre end det

her anførte, idet det også omfatter alders- og kønsmæssige »afvigelser«.

### 1.3.2. De ordensmæssige opgaver og formålene hermed.

Kriminalforsorgens anstalter er døgninstitutioner, hvor mange mennesker i kortere eller længere tid er samlet inden for et snævert afgrænset område. Det indebærer i sig selv et særligt behov for »styring« af det almindelige samvær eller fællesskab med henblik på at sikre, at konflikter og problemer - små såvel som store, praktiske såvel som følelsesmæssige - holdes på et rimeligt og acceptabelt niveau. Et behov der forstærkes af, at de indsatte er tvangsmæssigt anbragt samt af, at en relativ høj procentdel af de indsatte er tungt belastede, socialt, kriminelt og med hensyn til misbrug af alkohol og narkotika m.m., (jfr. nærmere belægsundersøgelsens oplysninger herom) med deraf følgende adfærds- og tilpasningsproblemer.

Denne »styringsopgave« benævnes traditionelt som kriminalforsorgens ordensmæssige opgave.

De ovenfor nævnte »midler« i sikkerhedstjenesten bruges også i løsningen af de ordensmæssige opgaver (bortset fra de fysiske og tekniske spærringer, der næsten udelukkende tjener sikkerhedsmæssige formål).

Af særlig betydning herfor er det ovenfor nævnte fortyndningsprincip.

Endv idere spiller afdelingernes størrelse og bemanning en væsentlig rolle. Små afdelinger med en fast og relativ tæt personalebemanning giver de bedste muligheder for at sikre et godt miljø.

Endelig har ikke mindst beskæftigelsen i bred forstand en betydelig indflydelse på anstaltsmiljøet.

### 1.3.3. Forskellige beskyttelsesopgaver.

Kriminalforsorgen har forskellige beskyttelsesopgaver, der grænser op til og i et vist omfang overlapper såvel de sikkerhedsmæssige som de ordensmæssige opgaver, men som det vil være mest hensigtsmæssigt at holde uden for disse begreber, bl.a. fordi de i modsætning til sidstnævnte ikke er specifikt fængselsmæssige, men opgaver, der findes på enhver arbejdsplads.

Til de nævnte beskyttelsesmæssige opgaver hører for det første opgaven med at sikre ansatte mod fysiske og psykiske skader som følge af tjenesten i overensstemmelse med arbejdsmiljølovgivningens bestemmelser herom. Det samme gælder opgaven med at beskytte de indsatte mod fysiske og psykiske skader som følge af arbejde i anstaltens værksteder m.v.

Under de nævnte opgaver hører endv idere brandværnsvirksomhed samt virksomhed med at sikre, at anstalterne lever op til lovgivningens krav i sundhedsmæssig og hygiejnisk henseende.

## 1.4. kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed.

Som nævnt i indledningen er det en af kriminalforsorgens hovedopgaver at hjælpe eller påvirke den indsatte til at leve et kriminalitetfrit liv efter løsladelsen. Opsynspersonalet har traditionelt været involveret i det behandlingsmæssige arbejde og med oprettelsen af autonome enheder, jfr. ovenfor, udgør dette en stadig større del af dets arbejdsopgaver. I anstalterne er der endvidere i almindelighed en forsorgsafdeling, en undervisningsafdeling (skole), et beskæftigelsesafsnit (arbejdsdrift) og en sundhedstjeneste til at varetage opgaverne hermed. Disse enheders og afdelingers virksomhed er i prin-

cippet baseret på den såkaldte behandlingstanke eller filosofi.

#### 1.4.1. Kritikken af den traditionelle behandlingstanke.

Den såkaldte behandlingstanke hviler kort beskrevet *oprindelig* på den grundantagelse, at kriminalitet skyldes en fejltagtig udvikling hos individet, hovedsagelig som følge af uheldige påvirkninger fra de nære omgivelser - familie og kammerater - i børne- og ungdomsårene. Filosofien går videre ud på, at det er muligt at påvirke denne fejludvikling ved hjælp af professionelt uddannet personale.

Den traditionelle behandlingstanke har været genstand for kraftig kritik fra såvel juridisk som adfærdsvidenskabeligt hold i de seneste 10-15 år. Der er i løbet af denne periode på flere områder gradvist gennemført ændringer i overensstemmelse med kritikken. Kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed bygger i dag på en behandlingsfilosofi, der på flere punkter adskiller sig fra den traditionelle. Den aktuelle behandlingsfilosofi må forstås på baggrund af kritikken af den traditionelle tankegang. I det følgende vil der derfor kort blive redegjort for hovedpunkterne i denne.

Et rendyrket behandlingsorienteret sanktionssystem er karakteriseret ved at være ret differentieret, fordi behandlingsbehovene varierer. (Sanktionssystemet før 1973 bestod af 7 forskellige frihedsberøvende sanktioner, det nuværende består af 3). Beslutninger om sanktionsvalg, sanktionens indhold og varighed bygger i vidt omfang på oplysninger om den tiltalte person og derpå baserede prognoser om hans fremtidige adfærd og behandlingsbehov snarere end på den begåede forbrydelse. Sanktionerne er typisk helt

eller delvist tidsubestemte, og beslutningskompetencen ligger hos professionelle behandlere snarere end hos domstolene. Endeligeret behandlingsorienteret sanktionssystem kendetegnet ved, at sanktionens indhold i vidt omfang er uforudsigeligt på domstidspunktet. Det »skabes« undervejs i afsoningsforløbet på grund af de skiftende behandlingsbehov,

Et af hovedargumenterne i kritikken af den traditionelle behandlingstanke er, at retssikkerheden udhules i et sanktionssystem med disse grundtræk. Det er svært at forudse og kontrollere valg af sanktion, dennes indhold og varighed, fordi disse elementer bestemmes på grundlag af oplysninger om den pågældendes behandlingsbehov. Ens forbrydelser begået af gerningsmænd med forskellige behandlingsbehov kan således føre til forskellige sanktioner, og proportionalitet mellem gerning og sanktion er mindre væsentlig. Ud fra ligheds- og retfærdighedssynspunkter, der må tillægges særlig vægt i et system, der bygger på tvang, er dette kritiskabelt.

Behandlingstanken har ifølge kritikerne medført en sproglig forandring inden for det strafferetlige system, der medvirker til at skjule eksisterende interessekonflikter mellem samfundet og lovovertræderen. Det hedder »indsatte« og ikke »fanger« , visse steder »stuer« og ikke »celler« o.s.v. Denne ændrede terminologi fremkalder ifølge kritikerne associationer til sundheds- og socialvæsenet, hvor der typisk ikke er en interessekonflikt mellem læge og patient, mellem socialrådgiver og klient. Hermed antydes, at strafferetlige tvangsindgreb sker i den dømtes interesse, hvorved skjules, at et af hovedformålene med sanktionssystemet

er at påføre lovovertræderen et onde, at straffe ham gennem at berøve ham friheden i en nærmere bestemt periode. Med andre ord i høj grad et tvangsindgreb, der ikke er til den dømtes fordel.

Et tredje kritikpunkt mod behandlingstanken er, at den siges at formidle en falsk opfattelse af kriminalitetens årsager. Som nævnt indledningsvis må årsagerne ifølge den traditionelle behandlingstanke søges i brister hos de individer, der overtræder loven, hovedsageligt som følge af uheldige påvirkninger fra deres nærmeste omgivelser i barndommen. Ifølge kritikerne er denne forklaringsmodel utilstrækkelig. Årsagerne til kriminalitet er betydeligt mere komplicerede, end modellen angiver. Desuden er de sikkert helt forskellige for forskellige typer af kriminalitet. En ensidig individorienteret forklaring på kriminalitet skjuler andre faktors betydning for kriminaliteten.

Et fjerde kritikpunkt med hensyn til behandlingstanken er, at den - som følge af, at den er baseret på en individorienteret forklaringsmodel - bidrager til, at lovovertræderen fratages ansvaret for sine handlinger. Det gælder især, hvis behandlingstanken udformes på grundlag af en ren sygdomsmodel. Årsagerne til kriminalitet må ganske vist ofte delvist søges i omstændigheder, som gerningsmanden ikke har været herre over. Et for udpræget deterministisk syn på kriminalitet er ifølge kritikerne imidlertid både fejlagtigt og skadeligt. De finder tværtimod, at man i stedet bør opmuntre menneskers stræben efter at føle ansvar for deres egen situation.

Den traditionelle behandlingstanke er endelig - og ikke mindst - blevet kritiseret for manglende resultater. Den såkaldte behandlingsforskning viser, at ingen be-

handlingsmetode mere end nogen anden formindsker risikoen for tilbagefald til kriminalitet. Det gælder både med hensyn til en sammenligning mellem forskellige sanktioner og mellem forskellige behandlingsformer på fuldbyrdesniveau. Tværtimod giver disse undersøgelser belæg for, at selve frihedsberøvelsen på trods af behandlingsindsatsen i overvejende grad synes at styrke en negativ personlighedsudvikling hos den indsatte.

#### *1.4.2. Formålene med og principperne for behandlingsvirksomheden i dag.*

Kernen i kritikken af den traditionelle behandlingstanke er, at strafferetlige tvangsindgrebs art og intensitet ikke bør bestemmes med udgangspunkt i det behov for behandling, en vis lovovertræder påstås at have.

I Danmark var hovedkonsekvensen af kritikken afskaffelsen i 1973 af de helt eller delvist tidsbestemte særforanstaltninger, ungdomsfængsel, arbejdshus, forvaring og sikkerhedsforvaring.

Kritikken har imidlertid også påvirket selve behandlingsvirksomheden i anstalterne.

Generelt set har de personer der frihedsberøves et stort behov for hjælp og bistand, socialt, uddannelsesmæssigt og arbejdsmæssigt m.m., jfr. udvalgets belægsundersøgelse. Kriminalforsorgens behandlingsmæssige virksomhed er fortsat baseret på den grundopfattelse, at en effektiv imødekomme af disse behov må antages at styrke den indsatte muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelsen.

Kritikken af den traditionelle behandlingstanke har endvidere medført, at der ud fra ønsket om at styrke de indsatte retsposition er gennemført begrænsnin-

ger med hensyn til anvendelsen af tvangsmæssige indgreb alene begrundet i aktuelle eller fremtidige behandlingsbehov. Man tilstræber i stedet i videst muligt omfang at følge den såkaldte tilbudstanke. Herved forstås behandlingsformer eller midler, der ikke er andet end tilbud om hjælp, bistand m.v., svarende til den frie tilværelses tilbud i modsætning til behandlingsformer, der indebærer alvorligere indgreb i den enkeltes frihed. Denne udvikling er også båret af effektivitetsbetragtninger. Generelt anser man i dag frivillighed som det mest hensigtsmæssige grundlag for virksomheden med at styrke den indsattes muligheder for mere varigt at leve en kriminalitetsfri tilværelse.

Dernæst har kritikken ført til, at behandlingen i dag i lige høj grad bestemmes af en holdning af medmenneskeligt ansvar som af nyttemæssige behandlingssynspunkter. Grundsynspunktet er, at det forhold, at den indsatte har begået kriminalitet, ikke bør udelukke ham fra hjælp og bistand, hvis han har behov herfor. Uanset om denne hjælp eller bistand m.v. må antages at forebygge hans tilbagefald til kriminalitet eller ej. De indsatte bør ifølge den herskende opfattelse bevare de muligheder for bistand, uddannelse m.v., der er til rådighed for andre (frie) samfundsborgere eller med andre ord være omfattet af samfundets almindelige social-, uddannelses-, arbejdsmarkeds-, kultur- og fritidspolitik m.v. og de målsætninger, der gælder herfor.

Den traditionelle behandlingstanke er som nævnt ikke mindst blevet kritiseret for manglende resultater. Selve institutionsmiljøet kan være en af forklaringerne herpå.

Forskning af såkaldte totale institutio-

ner som f.eks. hospitaler, kaserner og fængsler har dokumenteret, at institutionsmiljøet i sig selv kan virke hæmmende på de indsattes personlighedsudvikling og føre til uselvstændighed, apati, aggressivitet over for samfundet i almindelighed, ringere selvspekt og højere grad af identifikation med et afvigende adfærdsmønster.

Det er navnlig afsondringen fra omverdenen, de mange restriktioner i dagligdagen, manglende indflydelse, formynderiet og lignende for totale institutioner særligt typiske træk, der tilsammen kan indebære en risiko for de nævnte negative virkninger på klientelet.

Det er en væsentlig målsætning for kriminalforsorgens behandlingsevne at drage omsorg for, at der til stadighed er et godt miljø i anstalterne, d.v.s. et miljø, der indeholder så få af institutionstilværelsens negative aspekter som muligt. Under et kan man samle disse bestræbelser under betegnelsen »afinstitutionisering«. I praksis indgår flere mere eller mindre overlappende bestræbelser i denne betegnelse.

Først og fremmest er selve afsondringen fra omverdenen et af de væsentligste negative træk ved »totale institutioner« set ud fra såvel en behandlingsmæssig som humanitær synsvinkel. Med udgangspunkt i denne opfattelse er der i de seneste 10-15 år sket en opblødning af selve frihedsberøvelsesbegrebet.

Der sigtes herved i første række på udgangsinstituttet og besøgsordningen, men man har også på andre områder tilstræbt at opbløde frihedsberøvelsesbegrebet og åbne for passage ikke alene udad, men også indad. Navnlig i de åbne anstalter har man forsøgt at give de indsatte mulighed for på forskellig måde at leve

med i omegnens liv og deltage i forskellige former for aktiviteter. I såvel de åbne som de lukkede anstalter har man tilstræbt at åbne for passagen indad. Man har eksempelvis i højere grad end tidligere forsøgt at invitere undervisningsinstitutioner, foreninger og lignende til at besøge anstalterne.

Sammenfattende kan man sige, at det har været en væsentlig overordnet målsætning i videst muligt omfang at sikre de indsattes kontakt med omverdenen (familie og samfund).

I forbindelse med bestræbelserne på at bevare den indsattes kontakt med omverdenen bør det såkaldte nærhedsprincip nævnes. Dette princip går i korthed ud på, at de indsatte så vidt muligt bør anstaltsplaceres i nærheden af deres bopæl med henblik på at lette kontakten til familie (besøg og udgang) og det lokalsamfund (erhverv, fritid m.v.), som de skal leve i efter strafudståelsen. På grund af anstaltens geografiske placering i forhold til en relativ stor del af klientelet er det kun delvist muligt at opfylde nærhedsprincippet i praksis.

Som nævnt i afsnit 1.3.1. bør der ikke være andre restriktioner i de indsattes tilværelse end sådanne, som er nødvendige for gennemførelse af den frihedsberøvelse, som dommen går ud på. Det er en væsentlig målsætning til stadighed at sikre, at restriktionsniveauet er i overensstemmelse med dette princip.

Offentlighed eller i det hele taget større åbenhed i forholdet mellem forvaltningen og borgerne er en anden tendens i samfundsudviklingen i 70'erne, der også har gjort sig gældende for så vidt angår behandlingen af indsatte. Der tænkes her på, at de indsatte er omfattet af lov om offentlighed i forvaltningen (sager vedrø-

rende strafferetsplejen er undtaget), men navnlig på, at åbenhed omkring kriminalforsorgens virksomhed i generelle såvel som konkrete sager og såvel eksternt som internt i relationerne mellem ledelse, personale og indsatte indbyrdes siden begyndelsen af 70'erne har været et ledende princip. Disse tanker har fundet udtryk i betænkningen »Kriminalforsorgen og massemedierne« (Bet. 714/74) og er siden blevet gjort til kriminalforsorgens officielle politik på dette område.

Den almindelige tendens til demokratisering af virksomheder - offentlige såvel som private - der har været fremherskende i 70'erne, har også gjort sig gældende inden for kriminalforsorgen. Såvel personale som indsatte har på forskellig måde fået øget medindflydelse på tilrettelæggelsen af tilværelsen i anstalten.

Det er i dag et overordnet princip, at de indsatte i rimeligt omfang har medindflydelse på tilrettelæggelsen af den daglige tilværelse i anstalten.

I de senere år er der søgt lagt mere vægt på, at de indsatte opfordres til at føle ansvar for egen situation. Formynderi søges begrænset med henblik på at give de indsatte større muligheder for at klare sig selv.

Det har været et selvstændigt princip for behandlingen af indsatte at mindske frihedsstraffens såkaldte stigmatiserings- eller stemplingseffekt, d.v.s. risikoen for, at frihedsstraffen fører til en højere grad af identifikation med et kriminelt adfærdsmønster. I praksis er det bl.a. sket ved i videst muligt omfang at undgå ordninger, der på den ene eller den anden måde unødigt fremhæver eller markerer, at den indsatte er kriminelt afviger. Som eksempel herpå kan nævnes pligten til at gå i særligt fangetøj, som blev ophævet i be-



gyndelsen af 70'erne, bl.a. fordi en særlig »fangeuniform« er med til at understrege både over for den indsatte selv og omgivelserne, at der er tale om en afviger og dermed medvirkende til at opbygge en kriminel identitet. Dette princip giver sig også udslag i den holdning, hvorefter kriminalitet i almindelighed anses som en eller flere handlinger i fortiden snarere end som en særlig tilstand eller egenskab, der præger hele lovovertræderens situation.

### **1.5. Administrativ sagsbehandling. Rets-sikkerhed.**

I forbindelse med straffuldbyrden træffes en række administrative afgørelser. Som eksempel herpå kan bl.a. nævnes afgørelser om besøg, udgang, prøveløsladelse og disciplinærstraf.

Bl.a. som en konsekvens af kritikken mod den traditionelle behandlingstanke har siden slutningen af 60'erne og begyndelsen af 70'erne retssikkerhedshensynet spillet en mere fremtrædende rolle end tidligere for så vidt angår selve straffens indhold. Med henblik på at styrke den indsatte retsposition under afsoningen, navnlig i tilfælde af tvangsmæssige indgreb, blev der i 1970'erne indført nye regler især af processuel art på en lang række områder, f.eks. med hensyn til anvendelse af disciplinærstraf, anbringelse i enrum, overførsel fra åben til lukket anstalt.

### **1.6. Forplejning m.v. og fysisk miljø.**

For fuldstændighedens skyld bør kriminalforsorgens opgaver med hensyn til at forpleje og »huse« de indsatte nævnes. Måden hvorpå disse opgaver udføres har overordentlig stor betydning for de indsatte oplevelse af frihedsberøvelsen.

Det gælder for disse opgavers vedkommende, at der er fastsat nærmere regler

med hensyn til kvantitet og kvalitet, som i princippet svarer til dem, der gælder for andre institutionsområder.

## **2. HOVEDFORMÅLENE MED ARBEJDSDRIFTEN.**

Beskæftigelsen af indsatte ved arbejde er et af de væsentligste behandlingsmidler og har som sådan som overordnet formål at styrke den indsatte muligheder for at leve en kriminalitetsfri tilværelse efter løsladelsen primært ved - igennem en forbedring af hans arbejdsevner og færdigheder - at styrke den indsatte muligheder for at få lønnet beskæftigelse efter løsladelsen.

Nærmere bestemt har beskæftigelsen - ifølge betænkning vedrørende beskæftigelsen i kriminalanstalterne (Betænkning nr. 272/1960) - til formål:

**at** undgå at indsatte arbejdsevner og arbejdsfærdigheder forringes (vedligeholdelse af samme).

at søge de indsatte arbejdsevner forbedret - hvor det er påkrævet - ved oplæring og optræning i sådant arbejde, som de pågældende kan regne med at finde beskæftigelse ved efter løsladelsen. Dette gælder i særlig grad unge indsatte (oplæring og optræning).

**at** søge fysisk eller psykisk arbejdshæmmede indsatte opøvet i arbejde til overvindelse af disse arbejdshæmninger (revalidering).

Udover disse egentlige formål har beskæftigelsen nogle meget væsentlige afledede funktioner:

Beskæftigelsen ved arbejdsdriften er et vigtigt mål i sig selv, idet den bidrager til, at afsoningen får et så problemfrit forløb for den indsatte som muligt. Den indsatte undgår kedsomhed, tiden går hurtigere for ham, såvel fysisk som psykisk holdes

han i gang, når han beskæftiges på en meningsfuld måde.

Beskæftigelsen er dermed også - på linie med andre behandlingsformer - indirekte en vigtig faktor for opretholdelsen af sikkerhed og orden i anstalten.

Beskæftigelsen inden for arbejdsdriften er endvidere et af de elementer i anstaltstilværelsen, der mest ligner den frie tilværelse. Den har derfor den vigtige funktion at bidrage til at gøre den daglige tilværelse mindre institutionspræget.

Anstalterne drives i vidt omfang ved hjælp af de indsatte arbejdskraft. Driften af anstalterne er således en selvstændig og ikke mindst ud fra et økonomisk synspunkt ganske væsentlig opgave for beskæftigelsessektoren.

Beskæftigelsen inden for arbejdsdriften danner endelig qua arbejdspengesystemet grundlaget for de indsatte indtjening af arbejdspenge til brug for diverse formål i anstalten, under udgang og i forbindelse med løsladelse, jfr. beskæftigelsesudvalgets foreløbige redegørelse og indstilling vedrørende de indsatte vederlag for arbejde og undervisning.

Ifølge 1960-betænkningen stilles der følgende krav til arbejdsdriften betragtet som middel til at opnå ovennævnte formål:

Arbejdet inden for arbejdsdriften skal være produktivt og i sine metoder og tilrettelæggelse i videst muligt omfang ligne det arbejde, der udføres i velordnede private virksomheder.

De indsatte har pligt til at udføre det arbejde, der er pålagt dem efter bedste evne og med flid og nøjagtighed.

Ved tildeling af arbejdet skal der så vidt muligt tages hensyn til rimeligt begrundede ønsker fra de indsatte side. Som rimeligt begrundede ønsker anses hensyn til

tidligere og fremtidig beskæftigelse, anlæg og interesse.

Indsatte skal søges vænnet til en arbejdsrytme, der svarer til det normale.

De almindeligt gældende regler om arbejderbeskyttelse m.v. skal overholdes (sikkerhed, sundhed og hygiejne), jfr. afsnit 1.3.3.

I medfør af de årlige bevillingslove skal de fængselsdømtes arbejdspligt tilstræbes gennemført ved en lønsom produktion, der til markedspris afsættes til private og statslige aftagere. Det er forudsat, at udgifter (bortset fra forrentning og afskrivning), som knytter sig direkte til produktionsvirksomheden, skal dækkes af salgsindtægter.

Beskæftigelsen inden for arbejdsdriften bør indgå i vekselvirkning med andre behandlingsformer (pædagogiske, psykologiske og psykiatriske).

### **3. HOVEDFORMÅLENE FOR KRIMINALFORSORGENS UNDERVISNINGSVIRKSOMHED I FORHOLD TIL DE INDSATTE.**

Kriminalforsorgens undervisningsvirksomhed i forhold til indsatte har senest været genstand for revision i betænkningen: »Undervisning, erhvervsuddannelse og fritidsaktiviteter for indsatte i fængselsvæsenets anstalter (betænkning nr. 683/1973)« - i det følgende benævnt »den grønne betænkning«.

Ifølge denne bør alle indsatte uafhængigt af indsættelsestidspunkt have tilbud om uddannelse i samme omfang som samfundets øvrige borgere. Som særlig målgruppe fremhæves indsatte, hos hvem der konstateres et specielt uddannelsesbehov samt indsatte i den undervisningspligtige alder.

Det fremgår videre af betænkningen, at indsatte skal tilbydes undervisning »i samme omfang« som samfundets øvrige borgere. (»I samme omfang« må opfattes såvel kvantitativt som kvalitativt), samt at undervisning i videst muligt omfang bør ske ved deltagelse i almindelige undervisningsaktiviteter uden for fængslerne.

Sidstnævnte sker i praksis ved at lade indsatte i medfør af reglerne om frigång og udstationering optage i uddannelsesinstitutioner m.v. uden for anstalterne. Princippet er i væsentlig grad pædagogisk begrundet. Erfaringerne viser, at uddannelsesforløb uden for murene såvel indlæringsmæssigt som på det personlige plan, herunder recidivmæssigt, giver bedre resultater end undervisning, der finder sted i fængselsmiljøet.

Siden 1973 har indsatte deltagelse i undervisning været frivillig. Dette frivillighedsprincip, der er pædagogisk begrundet, betyder, at »skolen« har fået en særlig opgave med hensyn til at motivere indsatte til at melde sig til undervisning m.v. I den grønne betænkning er der enighed om, at det er en afgørende forudsætning for at motivere indsatte til at dygtiggøre sig gennem undervisningen, at de opleves som ligeværdig med arbejde i traditionel forstand. I konsekvens heraf anbefales i den grønne betænkning, at der ydes erstatning for tabt arbejdsfortjeneste ved deltagelse i undervisning. Dette princip er gennemført, idet indsatte, der deltager i undervisning i dag, oppebærer sædvanligt arbejdsvederlag. Dog er det i betænkningen anbefalede særlige skole-tillæg ikke gennemført.

For at få indsatte til at melde sig til undervisning er det naturligvis også af afgørende betydning, at man har en alsidig og

attraktiv »uddannelsespakke« at tilbyde. Men også selve måden uddannelses tilbuddene præsenteres på, er af betydning. Orn sidstnævnte anføres i den grønne betænkning, at der så tidligt som muligt bør gives den indsatte orientering (mundtligt såvel som skriftligt) om de uddannelsesmuligheder, der forefindes i kriminalforsorgen.

#### **4. KRIMINALFORSORGENS OPGAVER MED HENSYN TIL DE INDSATTES FRITIDSAKTIVITETER OG FORMÅLENE HERMED.**

En hensigtsmæssig udfyldelse af de indsatte fritid er ifølge den »grønne betænkning« en væsentlig opgave for kriminalforsorgen som ikke bør prioriteres lavere end den øvrige aktivisering af indsatte ved arbejde, undervisning m.v.

Formålet hermed er ligesom i det frie samfund at opfylde de indsatte behov for at anvende fritiden til hvile og rekreation og/eller selvudvikling ved eksempelvis deltagelse i fritidsundervisning og lignende undervisningsbetonede beskæftigelser.

Som begrundelse for at opgaverne med at udfylde de indsatte fritidsvirksomhed bør prioriteres lige så højt som de indsatte arbejde og deltagelse i undervisning, henvises i betænkningen til den udvidelse af fritiden, der som følge af arbejdstidsnedsættelse har fundet sted i det frie samfund og de forøgede muligheder for fritidsbeskæftigelse, som samfundet på denne baggrund på flere områder har stillet til rådighed for borgerne. I betænkningen anføres, at indsatte har samme fritid som udenfor, og at de allerede af den grund har et øget behov for fritidsbeskæftigelse. Selve frihedsberøvelsen for-

stærker dette behov, selvom adgangen til udgang, især i weekenden - i nogen grad har rådet bod herpå. Endelig peges i betænkningen på, at et varieret udbud af /fritidsaktiviteter medvirker til at afbøde den negative påvirkning fra medindsatte, som den svage del af klientelet udsættes for.

Med hensyn til tilrettelæggelsen af fritidsvirksomheden foreslår man i betænkningen, at de indsatte i højere grad end tidligere gives medindflydelse herpå - såvel mere generelt som inden for de enkelte fritidsområder.'

Ligesom med hensyn til undervisning finder man det i betænkningen af stor betydning, at de indsatte får mest mulig berøring med fritidsaktiviteter, der foregår uden for anstalterne.

## **5. NOGLE PROBLEMSTILLINGER FOR BESKÆFTIGELSESDVALGETS OVERVEJELSER.**

### **5.1. Udviklingen i det almindelige samfund.**

De grundlæggende principper for kriminalforsorgen har været genstand for en løbende udvikling, og de er det selvfølgerlige udgangspunkt for udvalgets overvejelser, som imidlertid inddrager yderligere nogle fundamentale betragtninger.

Der er i det øvrige samfund sket en udvikling i den sidste halve snes år, som må medføre konsekvenser for kriminalforsorgen i det omfang, man anvender forholdene i det almindelige samfund som reference)amme for tilrettelæggelsen af anstaltens virksomhed. Det drejer sig især om udviklingen indenfor arbejdsmarkedspolitik, socialpolitik, og uddannelsespolitik.

Under indtryk af arbejdsløsheden si-

den begyndelsen af halvfjerdserne er der udviklet en række ordninger, der tager sigte på medborgere, især de unge, der har haft et utilfredsstillende skoleforløb, ingen eller mangelfuld fortsat uddannelse, ringe tilknytning til arbejdsmarkedet, og som i mange tilfælde yderligere er præget af initiativløshed med hensyn til at forbedre deres situation ved egen indsats.

På det arbejdsmarkedspolitiske område er der, særligt i kommunalt regi, skabt en række ordninger for beskæftigelse af langtidsledige og herunder ikke mindst de unge. Kommunale værksteder er etableret, jobskabelsesprojekter af forskellig art er tilvejebragt, og efterhånden er der også skabt et net af produktionsskoler eller »produktionshøjskoler«, som de kaldes i daglig tale. Formålet er først og fremmest at give de unge stabile arbejdsvaner og i forbindelse hermed også undervisning med henblik på løsning af praktiske opgaver.

Der er endvidere sket en udvikling af sociale ordninger i forbindelse med kommunalreform, bistandslov og enstrengt system for den sociale administration. Det har ført til, at der efterhånden er skabt nogle minimumsnormer for vanskeligstillede borgers levestandard og indkomstforhold. Der er også sket en stærk udvikling af institutioner for arbejdsstræning af socialt handicappede.

På det uddannelsespolitiske område er der etableret ordninger, der skal virke sammen med beskæftigelsespolitikken. Det gælder for arbejdsmarkedsudannelserne, der er blevet udbygget med de såkaldte EIFU-kurser, det vil sige erhvervsintroducerende kurser for unge, der skal forberede de ungdomsledige til at indtræde på arbejdsmarkedet eller til at gå i gang med erhvervsorienteret undervisning af

den ene eller den anden art. Det ordinære uddannelsessystem indrettes i stigende grad på, at elementer af ellers sammenhængende uddannelser kan tages som enkeltfagskurser på erhvervsskoler eller i kommunalt eller oplysningsforbunds regi.

Der er en række fællestræk ved disse ordninger, hvad enten de rubriceres som arbejdsmarkeds-, social- eller uddannelsespolitiske.

For det første tager de som nævnt især sigte på ledighedsramte, og herunder ikke mindst unge, der aldrig har opnået en nærmere kontakt til arbejdsmarkedet.

For det andet er der knyttet en ret intensiv uddannelses- og erhvervsvejledning til de forskellige ordninger, og man prøver at udsluse klienterne fra de særlige ordninger til normal beskæftigelse.

Et særkende ved mange af ordningerne er, at man integrerer arbejde og undervisning, således at undervisningen tager sit udgangspunkt i de arbejdsopgaver, klienterne beskæftiges med. I almindelighed suppleres der med opfriskningsundervisning i almindelige skolefag. Den pædagogiske grundbetragtning er, at man skal søge nye veje til at engagere dem, der ikke fik alt for meget ud af skoleundervisningen i dens gængse former.

Endelig er det et fællestræk, at der ydes klienterne en godtgørelse under beskæftigelse og undervisning. Niveaulet for godtgørelsens størrelse strækker sig alt efter omstændighederne fra normal løn over dagpengeniveau til bistandshjælpsniveau. For de helt unge er satserne noget lavere.

## **5.2. Det almindelige samfunds ordninger er relevante i anstaltssammenhæng.**

Det er i det almindelige samfund kun

nogle få procent af befolkningen, der er målgruppe for denne indsats. Men det er en persongruppe, der har stor lighed med en ganske betydelig del af anstaltsklientellet. Af de indsatte levede de 40 % af bistandshjælp før indsættelsen i anstalt, 13% havde arbejdsløshedsunderstøttelse, 9 % havde anden offentlig støtte, især invalidepension, eller de havde ingen fast indkomstkilde og kun 38 % havde en normal arbejds- eller erhvervsindkomst før frihedsberøvelsen. Hertil kommer et generelt dårligt niveau for skolegang og erhvervsuddannelse. Uden at angive en præcis størrelsesorden tyder de nævnte oplysninger på, at en ikke ringe andel af de indsatte hører til de skitserede ordningers naturlige klientel - hvilket ikke er ensbetydende med, at de rent faktisk har frekventeret disse ordninger -.

Den udvikling der således har været i det almindelige samfund med henblik på at bistå og aktivisere svagtstillede medborgere er ikke gået sporphøjt hen over hovedet på anstalterne. Der er i årenes løb taget forskellige spredte initiativer af lignende art i anstaltsregi. Det er imidlertid efter udvalgets opfattelse naturligt at vurdere, om man mere systematisk og over en bredere front bør nyttiggøre de erfaringer fra det almindelige samfund, som dér har vist sig at have værdi.

Det kan principielt ske ved en mere udstrakt frigång, hvorunder frigång til de omtalte ordninger og projekter inddrages. Det kunne også ske ved, at man i større udstrækning end hidtil etablerede lignende ordninger i anstaltsregi. For mange af de indsatte vil det i virkeligheden gælde, at de i *heldigste tilfælde* opnår placering i sådanne ordninger efter løsladelsen. Muligheden herfor kunne måske forbedres ved, at de stifter bekendtskab med

dem under fængselsopholdet.

Udvalget kommer ind på denne problemstilling. Det skal dog her bemærkes, at man ikke kan etablere ordninger af denne type i anstaltsregi fra den ene dag til den anden. Der er både principielle og praktiske problemer, der skal klares.

Hvad de praktiske problemer angår, gør der sig det forhold gældende, at de indsatte passerer ind og ud af anstalterne i en løbende strøm. Adskillige af dem er kun i anstalterne i relativ kort tid, det gælder særligt for så vidt angår de åbne anstalter. Der sker endvidere så mange arbejdsmæssige og undervisningsmæssige omplaceringer af indsatte, at den enkelte kun har den samme placering i ganske få uger. Det rejser betydelige organisatoriske problemer i fængslerne, og det er næppe hensigtsmæssigt for de indsatte ud fra et behandlingssynspunkt.

Af principielle problemer skal her kun nævnes det behov for nye samarbejdsformer mellem arbejdsdrift og undervisningsvirksomhed, der trænger sig på, hvis man vil efterligne det normale samfunds fremgangsmåder.

Skal integrerede arbejds- og undervisningsordninger kunne tilbydes de indsatte i anstaltsregi, må den praktiske udformning nok ske på anstalternes egne præmisser og i kraft af deres eget planlægningsarbejde.

### **5.3. Normale fritidsopgaver forsvinder ved indsættelse i anstalt.**

Med hensyn til fritidstilværelsen har udvalget hæftet sig ved den omstændighed, at en række opgaver, man i det normale samfund er nødt til at varetage i fritiden, forsvinder når man bliver indsat i anstalt. Det er transport til og fra arbejde, indkøb, madlavning, pasning af børn hvis

man har familie, vedligeholdelse af bolig o.s.v. Disse opgaver, der dels er tidskrævende, dels også er med til at give fritiden indhold, er endvidere ofte inspirerende for anvendelsen af den yderligere »ikkebundne« fritid. Udvalget behandler derfor spørgsmålet om i højere grad at give de indsatte ansvaret for deres egen forplejning og i det hele taget lade de indsatte selv varetage opgaver, som private borgere nu en gang må tage sig af uden for institutionerne.

### **5.4. Naturalieydelse til indsatte eller højere arbejdsniveau?**

Det vil betyde, at en række naturalieydelse, herunder kostforplejningen, mere eller mindre vil forsvinde, og må erstattes af en pengeydelse. Det peger i retning af en reformering af arbejdspengesystemet, en opgave som også henter inspiration fra en stærkere efterligning af det almindelige samfunds ordninger for beskæftigelsen af arbejdsvante og optræning/undervisning af dem uden tilknytning til arbejdsmarkedet.

### **5.5. Samfundsudvikling og anstaltsdrift.**

Det er således udvalgets opfattelse, at man systematisk bør overveje, i hvilket omfang den almindelige samfundsudvikling og udviklingen af de forskellige »politikker« i det frie samfund bør tages som mønster for tilrettelæggelsen af virksomheden og tilværelsen i anstalterne. Disse overvejelser bør ikke alene have engangskarakter, men der bør tilvejebringes former, hvorunder det sikres, at det ret lukkede system, som anstalterne jo er, løbende konfronteres med den udvikling, der sker i det øvrige samfund, herunder ikke mindst hvad angår samspillet mellem samfund og borger.

## **5.6. Strategisk planlægning.**

Udvalgets redegørelse og forslag har karakter af »strategisk planlægning«. Dette betyder, at man i almindelighed ikke peger på »nu-og-her-løsninger«, men på målsætninger, som udvalget mener, man bør styre imod under den løbende administration og udvikling inden for kriminalforsorgen. Det vil være naturligt at gennemprøve nogle af udvalgets forslag på enkelte anstalter med henblik på at finde frem til den mest praktiske måde at gribe tingene an på.

## **5.7. Økonomiske konsekvenser.**

Spørgsmålet om, hvad det vil koste at

gennemføre udvalgets forslag, kan ikke gives en entydig besvarelse. I almindelighed kan man sige, at det afhænger af, hvilket ambitionsniveau man stiler mod, og i hvilket tempo man vil gennemføre forslagene. En række af forslagene består først og fremmest af en omlægning af visse sider af anstaltens virksomhed, og det behøver ikke at være forbundet med synderligt store omkostninger. Andre af forslagene, heriblandt afskaffelse af en række naturalieydelse til fordel til de indsatte selvforvaltning på det forplejningsmæssige og andre områder, vil derimod forudsætte nogle investeringer, hvis størrelse vil blive søgt belyst.





## De indsatte i anstalterne og deres aktiviteter.

I oktober 1984 gennemførte udvalget sammen med anstalterne en undersøgelse vedrørende de indsatte i anstalterne og deres aktiviteter. Bilaget til nærværende betænkning indeholder en detaljeret redegørelse for undersøgelsen og dens resultater. I det følgende fremdrages de mest centrale oplysninger.

### 1. SAMFUNDETS STEDBØRN.

I ugen 8. -14. oktober 1984 var der 1631 indsatte i kriminalforsorgens 5 lukkede og 8 åbne anstalter, hæftefanger ikke medregnet. Det var så godt som udelukkende mænd, og de var overvejende mellem 20 og 35 år. Af helt unge under 20 år var der 70.

Af de 1631 havde 1225 tidligere været dømt for kriminalitet, og 990 af dem havde været frihedsberøvet en eller flere gange. Godt 635 var indsat for første gang.

Man kan skønne, at ca. 3% af den mandlige befolkning før eller senere stifter bekendtskab med anstaltstilværelsen, såfremt det nuværende kriminalitetsmønster og den nuværende straffelovgivning forbliver uændret.

I mange henseender kan de indsatte karakteriseres som »samfundets stedbørn«. Ikke fordi de er blevet indsat i anstalterne på grund af kriminalitet, men navnlig fordi de er vokset op under meget ugunstige forhold.

Således havde næsten en trediedel været anbragt uden for deres hjem i barne- og ungdomsår. Dette gælder kun for godt 1% af den øvrige befolkning.

Halvdelen af de indsatte var gået for tidligt ud af skolen. Det gælder kun 7-8%

af befolkningen som helhed.

Kun en trediedel så mange som i den øvrige befolkning havde gennemført en erhvervsorienteret eller videregående uddannelse, nemlig 23% mod ca. 60%.

De indsattes tilknytning til det normale arbejdsmarked var spinkel. Kun 38% havde ved indsættelsen en arbejds- eller erhvervsindkomst. Resten havde indkomst i form af bistandshjælp (40%), a-undersøttelse (13%) eller invalidepension. Nogle få havde ingen fast indkomstkilde. Til sammenligning: I den mandlige arbejdsstyrke i alderen 16 - 49 år havde 80% en arbejds- eller erhvervsindkomst, 9% havde a-understøttelse, og 8% havde forbigående bistandshjælp.

Det skal tilføjes, at mere end 40% af de indsatte var præget af alkohol- og stofmisbrug.

### 2. DE FORUDSÆTNINGSFATTIGE.

Det generelle billede, der er tegnet ovenfor, dækker over variationer, når man opdeler de indsatte efter forskellige kriterier.

Det kan næppe overraske, at indsatte i de lukkede anstalter har en mere ugunstig baggrund end klienterne i de åbne. Det kan heller ikke undre, at indsatte, der før frihedsberøvelsen levede af bistandshjælp eller andre former for offentlig understøttelse, havde en særlig ugunstig baggrund sammenlignet med indsatte, der før frihedsberøvelsen havde en mere normal tilknytning til arbejdsmarkedet.

Derimod kan det måske overraske, at selv de grupper af indsatte, der på forhånd må anses for mindst belastet, ikke

desto mindre skiller sig klart ud fra den øvrige befolkning hvad angår opvækstforhold, skolegang og uddannelse.

I nedenstående oversigt har man sam-

menstillet den hvad baggrundsfaktorer angår gunstigste og ugunstigste klientgruppe med hinanden og med den almindelige befolkning.

	<i>Gunstigste gruppe</i> Indsatte m. normal tilknytning til arbejdsmarkedet og indsat i <i>åben</i> anstalt. %	<i>Ugunstigste gruppe</i> Indsatte, der er bi- standsklienter og ikke har færdiggjort skolegang og er ind- sat i <i>lukket</i> anstalt. %	Den almindelige befolkning. %
Arbejds- eller erhvervs- indkomst	100	0	83
A-understøttelse	0	0	9
Bistands hjælp	0	100	
Har ikke fuldført skolegang	51	100	
Været anbragt udenfor hjem- met	12	64	1,2
Har erhvervsorienteret ud- dannelse	35	8	55-60
Præget af alkohol- eller stof- misbrug	22	72	-
Idømt straf over 3 år	12	34	-
Har tidligere været indsat	44	86	-
<b>Antal indsatte i gruppen</b>	<b>439</b>	<b>243</b>	

*Note til tabellen:* Oplysningerne i det øverste tabelafsnit er de kriterier, hvorefter de to grupper af indsatte er indkredset.

Man vil se, at den svage gruppe i de lukkede anstalter har særligt lange frihedsstraffe, særligt ofte, nemlig i 86 % af tilfældene, tidligere har været indsat til afsoning. Det er så at sige anstaltens stamkunder. Aktivitetsundersøgelsen viser, at mindst en fjerdedel af de indsatte ligner de 243 »svage klienter«, der er anført i tabellen særdeles meget. De er forudsætningsfattige med hensyn til at placere sig i normalt arbejde. Den faglige og

erfaringsmæssige baggrund mangler og også ofte initiativet til ved egen indsats at prøve at forbedre sin situation.

Gruppen er dels så stor, dels er dens særpræg så præcist, at det må tildrage sig opmærksomheden ved tilrettelæggelsen af i hvert fald visse dele af anstaltens arbejdsdrift og undervisningsvirksomhed.

Hvad angår den »stærke gruppe« på 439 i tabellen vil man se, at selv om den skiller sig kraftigt ud fra de forudsæt-

ningsfattige, så er den dog klart dårligere udrustet end den almindelige befolkning.

De fleste indsatte befinder sig hvad baggrundsfaktorer angår mellem de to ydertilfælde, som tabellen belyser. Man kan dog generelt sige, at de ligner den svage gruppe *mindst* lige så meget som den stærke.

### **3. DE INDSATTES PLACERING I ARBEJDE OG UNDERVISNING.**

Arbejdsdriftens formål er blevet indgående omtalt i afsnittet om generelle betragtninger. Her skal alene erindres om, at den skal tjene til at vedligeholde de indsattes arbejdsevne og færdigheder og opøve fysisk og psykisk hæmmede i arbejde. Arbejdsdriften skal være produktiv og i videst muligt omfang ligne det arbejde, der udføres i velordnede private virksomheder. Den er endvidere grundlaget for de indsattes indtjening under anstaltsopholdet.

De indsatte har arbejdspligt. Hvis de deltager i undervisning, hvilket er frivilligt, træder undervisningen i stedet for arbejdspligten, og der ydes en godtgørelse på niveau med arbejdspengenes grundsats, også for den tid, der antages at medgå til forberedelse.

Arbejdsdriften omfatter produktion og økonomiarbejde.

*Produktionen* foregår fortrinsvis som værkstedsdrift og i de åbne anstalter tillige som jordbrugsdrift. De vigtigste værkstedsfag er snedkeri, herunder især møbelfabrikation, metalfag, skræderi og andre tekstilfag, vaskeri, grafiske fag og en række småfag. Jordbrugsdriften omfatter blandt andet gartneri, skovbrug og landbrug.

*Økonomiarbejde* omfatter alt, hvad

der har at gøre med driften af anstalterne som et sted, hvor mange mennesker bor. Det er blandt andet bygningsvedligeholdelse, pasning af have- og parkanlæg, forplejningsopgaver i køkken og lignende og gangmandstjeneste, det vil sige opgaver med at holde rent og orden i fælles opholdsrum på afdelingerne, hvor de indsatte tilbringer det meste af tiden uden for arbejdstiden.

Undervisningen omfatter især specialundervisning og undervisning i folkeskolens pensum samt prøveforberedende 8.-10. klasse og HF-undervisning. Egentlig erhvervsundervisning forekommer kun sparsomt i anstaltsregie, men der er mulighed for selvstudier. Ca. 100 indsatte, fortrinsvis i de åbne anstalter, har frigång til undervisning udenfor anstalterne. Endvidere varetager undervisningsafsnittet terapivirksomheden for de aller svageste på tre af de lukkede anstalter.

Undervisningen i anstalterne foregår hovedsagelig under traditionelle skolemæssige former. Da deltagelse er frivillig, er der - som i det øvrige samfund - en tendens til, at det er dem med de bedste skolemæssige forudsætninger og de »mindst besværlige«, der går til undervisning.

I store træk fordeler de indsatte sig med 40 % i produktionen, 30 % i økonomiarbejdet og 20 % i undervisningen. Af de resterende er hovedparten ikke arbejdsmæssigt eller undervisningsmæssigt placeret, enten fordi de nylig er blevet indsat i anstalt, eller fordi de står over for løsladelse.

Fordelingen af præsterede arbejdstimer er imidlertid en anden. Hvilket hænger sammen med, at halvdelen af økonomiarbejdet, nemlig gangmands- og køkkentjenesten, foregår på alle ugens 7 dage samt på helligdage, hvorfor antallet af ar-

bejdstimer i økonomitjenesten allerede af denne grund ligger 15-20 % højere end svarende til antallet af indsatte på området. Det spiller også en rolle, at det almindelige undervisningssystemes årsrytme smitter af på anstaltens undervisningsvirksomhed med nedsat aktivitet, bl.a. i sommermånederne til følge. Endelig skal det nævnes, at fravær fra arbejdet på grund af sygdom, udeblivelse, arbejdsvægring og lignende, spiller en forholdsvis dobbelt så stor rolle i produktionen som i økonomidrift og undervisning.

Målt i antal arbejdstimer er økonomidriften således klart det største arbejdsområde i anstalterne.

#### **4. RINGE OG RENBÆK.**

Statsfængslet i Ringe har en organisation, der afviger fra de øvrige anstalters. Den kollektive kostforplejning er her erstattet af de indsattes selvforplejning, det vil sige, de tilbereder selv deres mad på afdelingerne, der er indrettet med henblik herpå. De indsatte foretager selv indkøb af madvarer, og de får derfor ved siden af arbejdspengene udbetalt et ugentligt kostpengebeløb. Afdelingerne er lukket i dagtimerne, og indsatte der af den ene eller den anden grund ikke er på arbejde, må derfor opholde sig på isolations- eller sygeafdeling. Det kan yderligere nævnes, at bygningsvedligeholdelse varetages af bygningstjenesten ved anstalten i Nyborg.

Som følge af disse forhold er fordelingen af de indsatte mellem beskæftigelsesområderne en ganske anden end i de øvrige anstalter. Kun 10 % af de indsatte beskæftiges i økonomidriften mod 30 % i andre anstalter, og 75 % beskæftiges i produktionen, herunder visse projektarbejder, mod 40 andre steder.

Det kan i denne forbindelse nævnes, at

alle i Ringe er arbejdsmæssigt eller undervisningsmæssigt placeret fra og med den første dag til og med den sidste dag af anstaltsopholdet.

I fortsættelse heraf kan oplyses, at i Renbæk, der er den eneste anstalt, hvor man forsøgsvis har afskaffet arbejdspligten, var der i undersøgelsesugen 17 %, der ikke var arbejdsmæssigt eller undervisningsmæssigt placeret. Heraf havde 12 % bedt sig fritaget for arbejde under henvisning til frivillighedsordningen.

#### **5. 10.000 JOBSKIFT OM ÅRET.**

Som nævnt var der 1631 indsatte i anstalterne i undersøgelsesugen. I løbet af et år indsættes ca. 3.500, og der frigives et ligende antal. Det giver naturligvis anledning til, at de enkelte arbejdspladser gennemsnitligt skal nybesættes mindst et par gange årligt.

Antallet af jobskift, og tilsvarende skift i undervisningssektoren, er imidlertid uhyre meget større, nemlig mellem 10.000 og 12.000 skift i løbet af et år. Det vil sige, at de indsatte flytter fra arbejdsområde til arbejdsområde, og at det enkelte arbejds-/undervisningssted således nybesættes 5-7 gange årligt. »Gennem-trækket« er især stort i de åbne anstalter, hvor afsøningstiderne er kortest. Det er også stort i produktionsområderne, som har sværest ved at fastholde de indsattes interesse. Og det er stort for de svage grupper uden arbejdserfaring fra det almindelige samfund.

Hvis man iagttager situationen i anstalterne på en vilkårlig dag, vil en fjerdedel af de indsatte på den enkelte arbejdsplads eller det enkelte undervisningssted have været på netop det pågældende sted i mindre end 2 uger, halvdelen vil have været der mellem 2 uger og 3 måneder, og

kun en fjerdedel vil have været der i endnu længere tid.

For værkemestrene betyder det, at de foruden at lede produktionen og få den til at gå bedst mulig, og endvidere foruden at varetage sikkerhedsmæssige opgaver ustandseligt skal sætte nye uøvede klienter ind i arbejdet.

Til sammenligning kan oplyses, at i private virksomheder inden for møbelindustrien og jernindustrien forbliver den enkelte arbejder på sin arbejdsplads gennemsnitligt i 3 - 3½ år.

## **6. ØKONOMIDRIFTEN, DET FORETRUKNE ARBEJDSOMRÅDE.**

Jobskiftene foregår på kryds og tværs. Ved tidligere undersøgelser har man fundet, at væsentlige motiver bag de indsatte beskæftigelsesvalg, i det omfang de kunne vælge, har at gøre med, hvem de helst vil tilbringe dagen sammen med, medfange eller personale. Men altså ikke hvilken aktivitet, de eventuelt kunne have varigere udbytte af, når de bliver løsladt.

Alligevel er der visse klare mønstre. Netto går strømmen bort fra produktionsområderne. I de lukkede anstalter går den mod økonomiområderne og i de åbne anstalter tillige mod undervisningsområderne. Det følger heraf, at nyindsatte fortrinsvis placeres i produktionsfagene, og at løsladelse relativt hyppigt sker fra økonomiområdet og fra undervisningen.

De mest nærliggende, men næppe fuldstændige forklaringer på dette omplaceringsmønster er følgende:

Ganske vist er den ordinære timeløn ikke højere i økonomiarbejdet end ved værkstedsarbejdet, snarere tværtimod. Men økonomiarbejdet giver muligheder for overarbejde og arbejde på ubekvem-

me tidspunkter (lørdage, søndage), hvorved indtjeningen kan forøges ganske væsentligt. Hertil kommer, at forplejnings- og gangmandsopgaverne betragtes som betroet arbejde og har en vis tillokkelse i denne anledning.

Hvad angår de åbne anstalter er der grund til at antage, at muligheden for frigång til undervisning skærper interessen for dette aktivitetsområde.

## **7. ARBEJDET AFBRYDES 2.300 GANGE OM UGEN.**

Fraværet fra arbejdet og undervisning på grund af sygdom er ca. 5 %, nogenlunde svarende til forholdene i sammenlignelige virksomheder i det almindelige samfund. Her ud over er der fravær som følge af arbejdsvægring, disciplinæranbringelse, undvigelse og udeblivelse. Dette fravær ligger på ca. 3 %. Som tidligere omtalt er 6 % af de indsatte ikke placeret arbejdsmæssigt eller undervisningsmæssigt. Alt efter hvordan man vurderer dette sidstnævnte forhold, kan man således konstatere en »tomgang« med hensyn til aktivisering af de indsatte på 3 - 9 %.

Et langt alvorligere fænomen er imidlertid det voldsomt store antal afbrydelser af arbejdet som følge af, at de indsatte foretager/skal foretage sig ting, der ikke har med arbejdet eller undervisningen at gøre. Det drejer sig navnlig om samtaler med de forskellige kontrollerende og vejledende instanser i anstalterne (inspektion, forsorg, skole, sygeafdeling m.v.), om besøg af pårørende og om diverse former for udgang.

I undersøgelsesugen blev arbejdet og undervisningen afbrudt mere end 2.300 gange som følge af de nævnte og mange andre hver for sig mindre betydende af-

brydelsesgrunde. Tidsforbruget i forbindelse med afbrydelserne fra den indsatte forlod arbejdsstedet og til han vendte tilbage var gennemsnitligt en time pr. afbrydelse, men med stor forskel afbrydelsesårsagerne imellem. Kortest tid tog fremmøderne ved anstaltens interne enheder. Længere tid tog konsultation hos læge/sygeplejerske. Længst tid tog besøg udefra og besøgsudgange.

Afbrydelserne var forholdsvis færrest i de åbne anstalter, men til gengæld mere langvarige, blandt andet som følge af de større afstande fra arbejdssted til fremmødested.

Af de 13 - 1400 indsatte, der daglig var i arbejde, var 950 involveret i afbrydelserne en eller flere gange i løbet af ugen. Halvdelen af afbrydelserne faldt på indsatte med mindst 4 afbrydelser. Den samlede varighed af afbrydelserne var godt 2.300 timer, svarende til 59 arbejdsuger å 40 timer.

## **8. LAV PRODUKTION I ARBEJDSDRIFTEN.**

Inden der går nærmere ind på de enkelte årsager til afbrydelse af arbejdet, opsummeres de produktivetsforringende forhold i anstalterne.

De fleste indsatte kommer fra ledighed, og mindst den ene trediedel af de indsatte er uden faglige og arbejdsmæssige erfaringer.

Efter indsættelsen flytter de indsatte fra arbejdssted til arbejdssted, således at man på det enkelte arbejdssted må forny sin »medarbejderstab« 5 -7 gange om året. Det er ikke mindst produktionsområderne, der er genstand for hyppige jobskift.

Arbejdet er præget af utallige afbrydel-

ser, 2.300 afbrydelser i løbet af en uge. Det indebærer naturligvis en uafsluttelig uro på arbejdspladserne.

På denne baggrund kan det ikke undre, at produktiviteten i anstalterne er ringe. Det kan således nævnes, at i produktionsområderne bliver der kun indkalkuleret en timeløn på ca. 6 kr. i varepriserne, altså ca. 1/10 af den løn, der betales i tilsvarende private virksomheder. Til trods herfor giver produktionen i anstalterne nærmest underskud. Det indikerer en endog meget lav produktivitet som følge af de beskrevne arbejdsforhold, selv om der også kan peges på enkelte andre produktivetsforringende årsager.

## **9. 1500 KONSULTATIONER HOS LÆGE OG SYGEPLEJERSKE OM UGEN.**

Den hyppigste afbrydelsesårsag var konsultation hos læge eller sygeplejerske. 662 af afbrydelserne havde denne grundelse og beslaglagde 830 timer i ugens løb.

Der var imidlertid også konsultationer i fritiden og på fridage, og indsatte uden beskæftigelse gik også til konsultation hos læge og sygeplejerske. Det samlede antal konsultationer var 1459 i løbet af ugen. I alt var 632 af de indsatte involveret i konsultationerne, altså gennemsnitligt mere end 2 gange i løbet af ugen.

De indsatte, der foran er karakteriseret som »den svage gruppe«, havde næsten 25 % flere konsultationer end øvrige indsatte.

Dette overordentligt store antal konsultationer hos læge og sygeplejerske kan naturligvis kun forstås på baggrund af anstaltsklientellet og anstaltsmiljøet. Det kan bl.a. nævnes, at tidligere alkohol- og

narkomisbrugere blandt de indsatte har et stort behov for lægebehandling. Endvidere kræver det lægens indforståelse at opnå dispensation fra anstaltens kostreglement. Det skal også nævnes, at lægen i hvert enkelt tilfælde skal tage stilling til, om indsatte med rette påberåber sig sygdom eller utilpashed, når de med henvisning hertil ønsker at blive fritaget for arbejde.

## 10. HYPPIG KONTAKT MELLEM DE INDSATTE OG OMVERDENEN.

Besøg på anstalt udefra, besøgsudgang og § 31-udgang tegner sig for 218 af ar-

bejdsafbrydelserne. Det var knap en halvsnes procent af det samlede antal afbrydelser, men de var til gengæld langvarige, gennemsnitligt 2 timer pr. besøg.

Det samlede antal besøg og besøgsudgange i ugens løb var imidlertid 985, idet der var over 400 besøgsudgange i weekenden og et par hundrede på hverdage udenfor arbejdstiden. Omkring 150 indsatte deltog i besøgsaktiviteter 2 eller flere gange i ugens løb.

Nedenstående oversigt indeholder oplysninger om antallet af indsatte, deri undersøgelsesugen var involveret i personlige kontakter med omverdenen.

### Oversigt over de indsattes kontakter med omverdenen i ugen 8. -14. oktober 1984.

Kontaktens art	Antal kontakter	Antal indsatte involveret
Besøg på anstalt udefra	771	476
Besøgsudgang	130	113
§ 31-udgang	84	76
Weekendorlov	200	200
Frigång til undervisning og arbejde		115

Det skal bemærkes, at man ikke kan lægge tallene for de indsatte sammen. Ganske vist optræder den enkelte indsatte kun en gang under hver kontakt-kategori, men den enkelte kan optræde under to eller flere kontaktarter.

Besøg ude fra på anstalterne forekommer særligt hyppigt på de lukkede anstalter Herstedvester, Vridsløse og Horsens samt den åbne anstalt Horsørød. På de øvrige åbne anstalter og på Nyborg og Ringe er besøgene derimod sparsomme.

For de åbne anstalters vedkommende kan man måske sige, at det modsvares af adgangen til weekendudgang og til frigång til undervisning og arbejde.

Det påfaldende lave antal besøgende i Ringe kan derimod have sammenhæng med, at anstaltens klientel er helt unge indsatte fra alle dele af landet. Geografiske forhold gør det derfor vanskeligt for pårørende at aflægge jævnlige besøg. De aller fleste indsatte i Ringe er under 23 år, og det er derfor kun få, der har ægtefæller eller samboende, hvilket også virker reducerende på besøgsfrekvensen.

»Den svage gruppe« af indsatte har relativt lidt, men også kun lidt, færre besøg end andre indsatte. Adskillige af de besøgende til disse grupper af fanger deltager i socialt hjælpearbejde, eller de besøges af andre ideelle eller pro-

fessionelle grunde.

Det bør imidlertid tilføjes, at gennemsnitsoplysninger netop på dette område dækker over store forskelle de indsatte imellem. Der er indsatte, som kun sjældent har besøgs- eller anden kontakt med omverdenen.

## **11. SPORT, FRITIDSCENTER OG BIBLIOTEKSANVENDELSE.**

Anstalterne har etableret mulighed for sportsudøvelse, hobbyvirksomhed og biblioteksanvendelse. Disse aktiviteter foregår ifølge sagens natur helt overvejende i fritiden.

316 af de indsatte udøvede *sport* uden for deres afdeling gennemsnitlig 2 gange om ugen og gennemsnitlig godt en time pr. gang.

350 af de indsatte *benyttede fritidscenteret* ialt 680 gange, gennemsnitligt godt en time pr. gang.

*Bibliotekerne* blev benyttet 366 gange, gennemsnitligt 3 kvarter pr. gang.

I betragtning af, at der var 1600 indsatte, og at de havde megen fritid til rådighed, ikke mindst i weekenden, må anvendelsen af anstaltens tilbud vurderes som ret ringe. Dette indtryk modificeres, men fortager sig ikke ved erindringen om, at der er særlig stor usikkerhed omkring registreringen af fritidsaktiviteterne.

## **12. DØGNRYTME OG FRITID.**

Uden for anstalterne har en normalt beskæftiget arbejder om hverdagen knap 5 timer til fri rådighed, når søvn, nødvendige gøremål i og uden for hjemmet samt arbejdet er overstået. Han har også mange muligheder for at benytte denne »ubundne tid« på en meningsfyldt måde,

fordi han ikke blot selv vælger aktivitet, men også omgivelser og omgangskreds.

Den arbejdsløse i det almindelige samfund har ca. 10 timer af hvert hverdagsdøgn til »fri rådighed«. Det vil sige, at han bruger mere tid end den beskæftigede til nødvendige gøremål i hjem og ude, men han har jo ingen arbejdstid, og derfor er hans på forhånd udisponerede fritid lang.

*Anstaltens døgnrytme* ligner den beskæftigede arbejders i betydeligt højere grad end den lediges.

Det vil sige, at de næsten 2/3 af de indsatte der kommer fra en arbejdsløshedssituation, pludselig får deres tilværelse mere præcist struktureret, således at deres dagrytme så at sige bliver mere »normal«. Det kan for langtidsledige nok kræve nogen tilvænning.

Anvendelsen af den ikke bundne fritid i anstalterne foregår helt overvejende på afdelingerne. De forskellige anstaltstilbud om fritidsanvendelse beslægtet gennemsnitlig knap en halv time af de indsattes fritid daglig, omend i den form, at det er relativt få, der benytter tilbudene, og mange der stort set ikke gør det.

## **13. WEEKENDEN**

### **- SVÆR AT KOMME IGENNE\*M.**

I nedenstående oversigt gøres et forsøg på at sammenholde en beskæftiget arbejders tidsanvendelse på en lørdag eller søndag med de indsattes tidsanvendelse.



**Opstilling vedrørende tidsanvendelsen af en lørdag eller søndag  
udenfor og indenfor anstalterne.**

*Arbejder i det almindelige  
samfund*

*Indsatte i anstalt*

	Timer og minutter	Timer og minutter	
Søvn	9t. 35 m.	10t. 30 m.	Søvn, toilette, spisning
Andre nødvendige gøremål	3 t. 50 m.	-	
Gæster og besøg ude	4t. 20 m.	1 t. Om.	Besøg, besøgsudgang, § 31-udgang*, besøg på anden afdeling.
Sport o.l.	1 t. Om.	0 t. 12 m.	Sport, gåtur, gårdtur, købmand
Andet	2t. 25 m.	Ot. 11 m.	Andet
Læsning, radio, TV m.v.	2t. 50 m.	12 t. 07 m.	Ophold på afdeling.
lait	24 timer	24 timer	

\*Godt 200 på udgang indgår ikke heri.

Der er som ofte nævnt tale om gennemsnitstal, hvilket måske i visse henseender kan virke ejendommeligt, f.eks. når det angives, at de indsatte i gennemsnit har besøg m.v. en time hver af de to dage. Det dækker over, at mange overhovedet ikke har besøg m.v., og at andre har det i længere tid end den angivne. Oversigten har derfor alene til formål at give et ret summarisk indtryk af weekendtilværelsen i anstalterne.

De indsatte tilbringer på weekenddage gennemsnitlig 12 af deres vågne timer på afdelingen, hvor de har deres celler og fælles lokaliteter. Anvendelsesmulighederne af den lange tid er ensformige og præget af ikke selvvalgte omgivelser og ikke selvvalgte omgangsfæller. Radio og TV er de vigtigste medier for adspredelse, og afhængigheden af godt kammeratskab og et positivt forhold til opsynspersonalet er overordentlig stor.



## Ordliste

<i>Anstaltsbestemt ydelse</i>	En daglig ydelse til indsatte, der på grund af arbejdsvægring ikke tjener penge, beregnet til at sikre, at de pågældende daglig har mulighed for at købe mad.
<i>Arbejdsdrift</i>	Arbejdsområder for de indsatte på produktionsværksteder eller ved den daglige drift af fængslerne (økonomidrift, fx. bygningsvedligeholdelse, rengøring og madlavning).
<i>Arbejdspenge</i>	Løn til de indsatte som arbejder eller undervises ved fængslernes foranstaltning.
<i>Arresthus</i>	Bygning, der primært anvendes til anholdte og vare-tægtsfængslede, (det vil sige, inden endelig dom er afsagt). Anvendes i et vist omfang også til fuldbyrdelse af korte frihedsstraffe.
<i>Autonome anstaltsstruktur</i>	Decentral organisationsform der anvendes i de fleste fængsler. Anstalten er opdelt i mindre afdelinger med et fast personale, der er tildelt kompetance i en række sager såsom udgang, prøveløsladelse m.v.
<i>Belæg</i>	Antallet af indsatte.
<i>Besøgsudgang</i>	Korterevarende udgang i forbindelse med besøg af pårørende.
<i>Budgetplanlægning</i>	Med anstaltens bistand lægges et budget for den indsatte med en plan for afvikling af eventuel gæld. Begrebet anvendes navnlig i forbindelse med diskussionen om den markedsmæssige løn, hvor en forud aftalt del af lønnen forudsættes anvendt til afdrag på gæld.
<i>Bunden tid</i>	Den tid der anvendes til arbejde og nødvendige gøremål i øvrigt, det vil sige aktiviteter, der er nødvendige til opfyldelse af fundamentale fysiske og psykiske behov såsom madlavning, søvn, vask o.s.v.
<i>Domdage</i>	Den idømte straf omregnet til dage.

<i>En treprenørsystem</i>	Forladt beskæftigelsesprincip, hvorefter private firmaer for egen regning stillede nødvendigt produktionsapparat og råvarer til rådighed i fængslerne, således at fængslerne alene mod betaling (arbejds løn) leverede fangearbejds kraft.
<i>Forty ndningsprincip</i>	Princip for fordeling af de indsatte mellem anstalterne m.v., hvorefter særlige kategorier af indsatte, fx. unge eller narkomaner, ikke koncentrerer sig i samme fængsel eller fængselsafdeling, men så vidt muligt »blandes« med andre (»almindelige indsatte«). Dette princip er erfaringsmæssigt det bedste ud fra en sikkerheds- såvel som behandlingsmæssig synsvinkel.
<i>Forvarede</i>	Personer, der er frihedsberøvet i henhold til forvaringsdom, jfr. straffelovens § 70.
<i>Fremstilling</i>	Den indsatte fremmøde til samtale hos en funktionær på dennes eller den indsatte initiativ, fx. til samtale hos forsorgsmedarbejder eller fængselsinspektøren.
<i>Frigång</i>	Udgang til arbejde eller uddannelse uden for anstalten.
<i>Fuldbyrdelsesniveau</i>	Henviser til det der finder sted under selve fuldbyrdelsen eller afsoningen af en bestemt type sanktioner, fx. fængselsstraf.
<i>Fængsel</i>	Begrebet anvendes dels som betegnelse for en strafart, dels i betydningen de(n) bygning(er), som anvendes af retssystemet til indespærring. Statsfængsel/arresthus.
<i>Fængselsdømte</i>	Personer der er idømt fængselsstraf.
<i>Hjemmedagssystem</i>	Et system der indebærer, at man på en af ugens dage afslutter arbejdet kl. 12, således at eftermiddagen er reserveret til undervisning, tøjbytning, badning, fremstilling m.v. Ordningen forudsætter, at enhver afbrydelse af arbejdstiden i øvrigt er udelukket, bortset fra visse afvigelser med hensyn til læge- og tandlægebehandling.
<i>Hæftefanger</i>	Indsatte der udstår hæftestraf.

<i>Ikke bunden eller ubunden tid</i>	Den tid der anvendes til aktiviteter, der ikke falder ind under begrebet »bunden tid« (se dette), det vil sige den egentlige »frie« tid.
<i>Kompetancetillæg</i>	Løntillæg til de indsatte som har fået stabilitetstillæg, og som gennem yderligere 8 uger har arbejdet tilfredsstillende på samme arbejdsplads.
<i>Kvalifikationstillæg</i>	Løntillæg til indsatte som arbejder ved særligt kvalificeret arbejde inden for arbejdsdriften.
<i>Københavns fængsler</i>	Arresthus for det storkøbenhavnske område. (Vestre fængsel m.v.).
<i>Lukket anstalt</i>	Statsfængsel med ydre fysisk sikring mod undvigelse i form af mure, gitre for vinduer m.v.
<i>Løsladelsespenge</i>	Et beløb som ydes til fængselsdømte og beregnes for hver opholdsdag fra afsoningens påbegyndelse til løsladelsesdagen, og som udbetales i forbindelse med løsladelsen.
<i>Markedsmæssig løn</i>	Lønssystem for arbejde der kan sammenlignes med arbejde i det øvrige samfund og med et lønniveau svarende til dette arbejde.
<i>Nærhedsprincip</i>	Princip for fordeling af de indsatte mellem anstalterne, hvorefter de indsatte så vidt muligt anbringes i en anstalt, der ligger i nærheden af bopælen, bl.a. af hensyn til kontakt med familien.
<i>§ 31-udgang</i>	Udgang til særlige formål såsom begravelse, sygdom, jobsøgning og lignende.
<i>Pension</i>	Forsorgsinstitution under den frie kriminalforsorg til anbringelse af bl.a. betinget dømte og prøveløsladte under tilsyn.
<i>Produktionskollektiv</i>	Kollektiv baseret på produktion - typisk genbrugsvirksomhed, landbrug med høj grad af selvforsyning og lignende. Ofte modtager sådanne kollektiver sociale klienter i behandlingsøjemed.

<i>Produktionsvirksomhed</i>	Den del af arbejdsdriften som består i arbejdsområder for de indsatte på produktionsværksteder, ofte med industrielt præg og ved landbrug, skovbrug eller gartnerier.
<i>Recidiv</i>	Tilbagefald til kriminalitet.
<i>Selvforplejning</i>	Forplejningsordning hvorefter de indsatte får økonomisk og praktisk mulighed og ansvar for selv at indkøbe og tilberede mad.
<i>Selvforskaftet arbejde</i>	Arbejdsopgaver som de indsatte selv fremskaffer, og hvor indtægten i fuldt omfang tilfalder den indsatte.
<i>Små/ag</i>	Arbejdsområder for de indsatte ved montering (færdiggørelse) af småartikler (fx. ledningsholdere, julekalendere, klemmer og reklamer). Arbejdet kræver ikke egentlig produktionsapparat og er derfor egnet til at blive udført på cellerne.
<i>Stabilitetstillæg</i>	Løntillæg til de indsatte som gennem 4 uger har arbejdet tilfredsstillende på samme arbejdsplads.
<i>State-use-princippet</i>	Salgsprincip hvorefter fængslernes produktion af varer alene (eller i hovedreglen) sælges til statslige myndigheder.
<i>Strafcelle</i>	Disciplinær reaktion hvorefter den indsatte i et nærmere udmålt tidsrum, der maksimalt kan andrage 6 uger, anbringes uden for fællesskabet i en dertil indrettet særlig celle (strafcelle).
<i>Straffelovsrådet</i>	Permanent udvalg af særlige straffelovsmyndige nedsat af justitsministeren.
<i>Udgang</i>	Tilladelse til at tilbringe et kort tidsrum uden for anstalten. (En række betingelser rri.h.t. bl.a. misbrugsrisiko, formål og varighed skal være opfyldt).
<i>Udstationering</i>	Udgang til uddannelse og beskæftigelse uden for anstalten, hvor den indsatte også tilbringer fritiden og natten udenfor anstalten/arresthuset typisk på uddannelsesinstitution eller på en pension eller lignende.

<i>Varetægts/anger</i>	Personer, der er varetægtsfængslet, det vil sige frihedsberøvet som led i straffesagens efterforskning.
<i>Værksted- og jordbrugsdrift</i>	Den del af arbejdsdriften der omfatter virksomhed i produktionsværksteder samt landbrug, skovbrug og gartnerier.
<i>Weekend-udgang</i>	Udgang i weekenden med henblik på at besøge familie og andre nærtstående personer.
<i>Økonomidrift</i>	Den daglige drift af fængslerne (fx. bygningsvedligeholdelse, rengøring, madlavning).
<i>Åben anstalt</i>	Statsfængsel uden ydre fysisk sikring i form af mure m.v. mod undvigelse. Se lukket anstalt.

