



KRIMINALOMSORGEN

Evaluering av innføringen av samfunnsstraffen

Torunn Højdahl og Ragnar Kristoffersen

Nr. 1/2003



Evaluering av innføringen av samfunnsstraffen

Torunn Højdahl og Ragnar Kristoffersen

Forskningsrapport fra
Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS
2003

Copyright: Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS 2003

Utgitt av:
Kriminalomsorgens utdanningscenter KRUS
Postboks 6138 Etterstad
0602 Oslo
www.krus.no

KRUS Dokumentasjon og debatt
Nr. 1/2003

ISBN 82-91910-24-3
ISSN 0806-9468

Trykk: GCS AS

Forord

På oppdrag fra Kriminalomsorgens Sentrale Forvalting har FOU-avdelingen ved Kriminalomsorgens utdanningscenter evaluert etableringen av samfunnsstraffen, som trådte i kraft 1. mars 2002. Utfordringen for kriminalomsorgen er å få til mest mulig lik praksis i landets fylker og et godt samspill i straffesakskjeden. Samtidig er det viktig å balansere hensynene til straffegjennomføring, saksbehandling og håndtering av regelbrudd med et individuelt tilpasset innhold i straffen. Innholdet skal utformes slik at det styrker arbeidet med å motvirke ny kriminalitet. Formålet med denne rapporten er at den forhåpentlig kan bidra til en avklaring av hvilke utfordringer man bør jobbe videre med i utviklingen av samfunnsstraffen, slik at straffereformen kan bli så god som mulig.

Vi takker saksbehandlerne i friomsorgen, som åpenhertig har latt seg intervju om sine erfaringer med samfunnsstraffen. Vi takker også regionledelse, kontorsjefer og tilsatte i regionene for nødvendig bistand. Yngve Hammerlin og Egil Larsen takkes for kommentarer, og Ian Petter Brodahl takkes for rask og effektiv korrekturlesing av manus.

KRUS, februar 2003

Harald Føsker
Direktør

Sammendrag

Denne rapporten handler om samfunnsstraffen i Norge, som trådte i kraft 1. mars 2002. De idømte timene samfunnsstraff skal gå ut på samfunnsnyttig tjeneste, program eller andre tiltak, som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Det er en del fylkesvise forskjeller både i antall dommer og når det gjelder innhold og gjennomføring av straffen. Oslo, Akershus og Østfold står for nesten en tredjedel av 379 iverksatte dommer i 2002. Legger vi til Hordaland, utgjør disse fire fylkene 40 % av alle iverksatte dommer i fjor.

Vi finner stor variasjon i samfunnsstraffen når det gjelder forholdet mellom timetall og gjennomføringstid, varierende fra eksempelvis gjennomsnittlig 2,5 timer pr. måned til 45 timer pr. måned. Den kanskje mest typiske samfunnsstraffen er en dom på 30 til 60 timer, som normalt gjennomføres i løpet av 120 dager eller mindre. Samfunnsnyttig tjeneste utgjør ca 80 % av utførte timer samfunnsstraff. Gruppen "andre tiltak" er nest størst hva angår timeandel utført samfunnsstraff, ca 12 %. Nærmere halvparten (45 %) av andre tiltak består av individuelle samtaler med den domfelte. Omfanget av timer som gjelder deltakelse i programvirksomhet, er beskjedent, nær 5 %.

Informantene i vår undersøkelse er stort sett fornøyde med den opplæringen de har fått i regelverket, men det er en del misnøye med brukervennligheten og opplæringen i det elektroniske saksbehandlingsverktøyet KOMPIS. Mange saksbehandlere opplever at de jobber for mye alene med sakene. De etterlyser mer faglig veiledning og at man drøfter organiseringen av arbeidet med samfunnsstraffen på kontorene, slik at det faglige arbeidet kan styrkes og den enkeltes kompetanse og erfaring kan utnyttes bedre. Regional og lokal ledelse må gjøre mer for å sørge for at det etableres rammer for hvordan forvaltningssamarbeidet skal foregå, slik at en del forhold er avklart på forhånd når den enkelte saksbehandler tar kontakt med for eksempel et behandlingssted. Saksbehandlere opplever det som tungt og ofte unødvendig å måtte gjenta argumenter og begrunnelser for det samarbeidet de ønsker å etablere fra sak til sak.

Informantene er opptatt av korrekt saksbehandling, der brev og vedtak er begrunnet, og der straffegjennomføringen skjer i samsvar med nye regler og uten brudd. Vårt inntrykk er at etableringsfasen har krevd mye av saksbehandlernes oppmerksomhet rettet mot de regelverksmessige og de praktiske sidene ved gjennomføringen av samfunnsstraffen, og at dette i noen grad kan ha svekket fokuset på det individuelle arbeidet med de domfelte. Samtidig mener en del informanter at mange domfelte er såpass svaktfungerende at man ikke kan forvente mye når det gjelder mulighet til å endre på egen livssituasjon og kriminalitet. Mange vil etter saksbehandlernes

oppfatning ha mer enn nok med å gjennomføre straffen, dvs holde seg edru og møte til rett tid til avtalte timer. Gjennomføringsperspektivet står med andre ord sentralt i flere av dommene. Perspektivet er også en konsekvens av at mange av dommene er korte eller har få timer i forhold gjennomføringstiden, slik at man av den grunn ikke kan legge særlig store ambisjoner i innholdet i straffen.

Blant forslagene til hva man bør se nærmere på (jf 4), vil vi trekke fram behovet for en gjennomdrøfting av saksbehandlingsrutinene på kontorene, slik at det faglige arbeidet kan styrkes, både i forhold til innholdet i de individuelle gjennomføringsplanene og i forhold til forvaltningssamarbeidet, slik at dette kan gli lettere enn i dag. Det virker urealistisk å forvente at programvirksomheten vil øke nevneverdig i det kommende året. Samfunnsnyttig tjeneste utgjør en stor andel av straffen, og mange av dommene er korte eller har få timer i forhold til gjennomføringstiden. Det er derfor antakelig mest fornuftig at man prioriterer utviklingen av innholdet i de individuelle samtaler og styrker den delen av kartleggingsarbeidet som kan bidra til at samtaler blir mer målrettede i forhold til den domfeltes kriminalitetsproblem.

Abstract

This report sums up some statistical results and the experiences of interviewed informants (officers) working with community sentences in the probation service in Norway. Community sentences replace community service, and the reform was implemented on 1st of March 2002. The sentences order three possible types of reactions that may be given separately or in combination: community service (work), participation in programmes or other preventive measure reducing new crimes. The sentences determine a fixed numbers of hours to be served and the time period within which the sentences are to be carried out. 379 sentences were implemented in 2002.

The length of the sentences varies much, both in hours and time period. A typical sentence is from 30 to 60 hours to be served in four months or less. About 80 percent of the hours that the offenders perform are community service. Other preventive measures amount to about 12 percent. About five percent of all performed time consists of individual interviews with the offenders. Programmes represent a rather small part of hours performed during sentence, about five percent.

The officers are fairly pleased with the training they got prior to the implementation of the reform. On the other hand they request more guidance and the need to find other ways of organising the work in their office. By example, they want that local and superior leaders establish routines with other services, so that cooperation can run more smoothly when they make initial contact with these services in order to set up a plan for the offender.

The first months after the reform was implemented demanded a lot of attention to the interpretation and the operation of a new set of rules and a changing practice, such as new routines regarding how to register information in the computer system and how to generate documents. This situation has probably had some negative effect on the ability to focus on the individual work with the offenders.

Some officers claim that several of the offenders are in such a bad condition both physically and mentally that it is even difficult for them to meet regularly at the place of work. Our primary recommendation is that the content of the individual interviews are developed in a more focused manner, so that the offenders are bettered prepared in coping with their lives to avoid new crimes.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	8
1.1 Kort om bakgrunn.....	8
1.2 Mandat for evalueringen	8
1.3 Lovbestemmelser om samfunnsstraffen.....	9
2. Metodisk tilnærming.....	11
2.1 Målsetting og problemstillinger	11
2.2 Datainnsamling.....	13
3. Resultater.....	16
3.1 Dommer på samfunnsstraff	16
3.1.1 Kjønn, alder og utlendinger.....	18
3.1.2 Fullførte og avbrutte dommer	20
3.1.3 Kriminalitetstyper.....	21
3.1.4 Timetall og gjennomføringstid.....	22
3.1.5 Timefordeling på ulike tiltak.....	24
3.2 Resultater fra intervjuene	28
3.2.1 Opplæring og veiledning.....	29
3.2.2 Organisatoriske forhold.....	32
3.2.3 Planlegging og gjennomføring.....	35
3.2.4 Kartlegging	39
3.2.5 Gjennomføringsplan.....	45
3.2.6 Samfunnsnyttig tjeneste	49
3.2.7 Program	51
3.2.8 Andre tiltak for å motvirke ny kriminalitet.....	54
3.2.9 Iverksettelse, straffeavbrudd og reaksjon på brudd	56
3.2.10 Forvaltning og samarbeid.....	59
4. Drøfting og noen anbefalinger	62
4.1 Drøfting.....	62
4.2 Anbefalinger	64
5. Litteratur.....	65

1. Innledning

1.1 Kort om bakgrunn

I Norge er det til sammen 46 friomsorgskontorer, normalt to til tre kontorer i hvert fylke. Første mars 2002 trådte en ny lov om straffegjennomføring i kraft (lov av 18.mai 2001 nr 21). Friomsorgen har ansvar for gjennomføringen av lovens kapittel fem, som omhandler samfunnsstraffen. Samfunnsstraffen representerer flere nye, faglige utfordringer for friomsorgen. På den ene siden skal man for eksempel sikre en mest mulig lik rettspraksis i straffegjennomføringen. På den annen side skal man ivareta lovens kriminalitetsforebyggende ambisjoner og etablere individuelt tilpassete soningsformer. I denne rapporten vil vi presentere noen erfaringer og utfordringer knyttet til etableringen av samfunnsstraffen.

1.2 Mandat for evalueringen

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) tok gjennom tildelingsbrevet til KRUS initiativ til en evaluering av etableringen av samfunnsstraffen. Nærmere beskrivelse av oppdraget fremkommer i et brev til KRUS datert 11. mars 2002, der det kort oppsummert bes om at følgende områder belyses:

- Etableringsprosessen, herunder opplæring og veiledning av tilsatte, samarbeid i kriminalomsorgen, tilgang på program og ressurser, bruken av personundersøkelse
- Innholdet i samfunnsstraffen, fordeling av timer, omfang av samfunnsnyttig tjeneste, program og andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet
- Brudd og reaksjonsformer

Vi gir først en kort innledning om de overordnede målene med straffegjennomføringsloven, med vekt på kapittel fem om samfunnsstraffen. Vi presenterer metodisk tilnærming før vi kommer inn på resultatene. Data og synspunkter fra intervjuene presenteres som informantberetninger, som vi vurderer og oppsummerer. I siste kapittel presenteres noen utfordringer det kan være interessant å se nærmere på i den videre evalueringen.

1.3 Lovbestemmelser om samfunnsstraffen

I straffelovens § 28a står det at samfunnsstraffen kan idømmes for handlinger som kan medføre straff av fengsel inntil seks år dersom lovovertrederen samtykker og hensynet til straffens formål ikke taler mot en reaksjon i frihet. I dommen skal det fastsettes et timetall og en gjennomføringstid. Timetallet skal være fra 30 til 420 timer.

Gjennomføringstiden skal være inntil ett år hvis ikke sterke grunner taler for en lengre gjennomføringstid. Retten kan sette vilkår som den domfelte skal overholde i gjennomføringstiden. For øvrig fastsetter kriminalomsorgen det nærmere innholdet i samfunnsstraffen (se nedenfor). Kriminalomsorgen kan også sette egne vilkår som reaksjon på brudd, jf straffegjennomføringsloven § 58. I dommen fastsettes en subsidiær fengselsstraff, som skal svare til lengden av den straffen som ville blitt idømt uten samfunnsstraff. I særlige tilfeller kan ubetinget fengselsstraff på inntil 30 dager idømmes sammen med samfunnsstraffen.

De idømte timene samfunnsstraff etter straffelovens § 28a skal gå ut på:

- a) samfunnsnyttig tjeneste
- b) program eller

c) andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet.¹

I straffegjennomføringslovens formålsbestemmelse (§ 2) heter det at straffen skal gjennomføres på en måte som motvirker nye straffbare handlinger og som er betryggende for samfunnet. Straffegjennomføringen skal samtidig være sikkerhetsmessig forsvarlig, og innholdet skal bygge på de tiltak kriminalomsorgen har til rådighet for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet (§ 3).

I lovens kapittel fem er intensjonen om kriminalitetsforebygging ytterligere fremhevet: Her heter det om samfunnsstraffen at "kriminalomsorgen skal legge særlig vekt på tiltak som kan fremme den domfeltes evne til å motvirke sitt kriminelle handlingsmønster".

Etter en kartleggingssamtale med domfelte utarbeides en gjennomføringsplan om innholdet i straffen. Gjennomføringsplanen viser domsslutningen og timefordelingen mellom kartlegging og andre aktiviteter, brev med krav til domfelte, samt eventuelle vilkår som domstolen har satt eller som kriminalomsorgen setter underveis som følge av brudd. Straffen skal gjennomføres slik at domfelte kan utføre arbeid eller skolegang uten fravær. Den domfelte plikter å møte til fastsatt tid og sted og være upåvirket av berusende eller bedøvende midler ved fremmøtet, jf straffegjennomføringsloven § 54.

¹ Andre tiltak kan være behandling, individuelle samtaler, konfliktråd eller annet tiltak som kriminalomsorgen finner egnet. Jf 3.2.8 og tabell med timefordeling i 3.1.5 for en nærmere beskrivelse av tiltak som benyttes. Se også Storvik side 288 og 289.

2. Metodisk tilnærming

2.1 Målsetting og problemstillinger

En overordnet målsetting for evalueringen kan formuleres med disse spørsmålene:

- Hvordan begrunner, planlegger og gjennomfører friomsorgen sitt arbeid med samfunnsstraffen, slik at den domfelte ved egen innsats skal kunne endre sitt kriminelle handlingsmønster?
- Hvordan kombinerer de tilsatte erfaring, kunnskaper og tradisjonelle arbeidsmetoder med nye saksbehandlingskrav og til dels uprøvde klientbehandlingsmetoder?
- Hvilke tilsiktede eller utilsiktede konsekvenser får samfunnsstraffen for praksis?

Ettersom samfunnsstraffen er en nyetablering, har vi valgt å gjennomføre en prosessevaluering, der hensikten er å belyse utfordringer etter hvert som disse blir avdekket.

En prosessevaluering kjennetegnes ved at den er orientert mot innsikt, forståelse og læring. Den er opptatt av hvordan man forbedrer en innsats underveis. I en slik evaluering stilles det krav til at man forstår hva som skjer, og at forståelsen benyttes som grunnlag for forbedring. Selve prosessen og iverksettingen er i søkelyset. Interessante spørsmål i en prosessevaluering er derfor hvordan de involverte personene opplever samfunnsstraffen, hvordan de mener at tiltaket bidrar til å hemme eller fremme forhold man ønsker å endre på og hvilke tilsiktede eller utilsiktede

konsekvenser man ser konturene av. Poenget er å få best mulig innsyn i etableringen av samfunnsstraffen og komme i dialog med de involverte gjennom deltakende observasjon og innsikt fra intervjuene (Sverdrup 2001).

Resultatene fra evalueringen presenteres i faser, slik at det er mulighet for å foreta endringer underveis. I denne rapporten er det de tilsatte i friomsorgen – saksbehandlerne – som er vår viktigste informasjonskilde. Senere vil vi se nærmere på noen av utfordringene som kommer fram i denne undersøkelsen. Til sist vil vi ta opp de domfeltes erfaringer og hvordan det har gått med dem. I den fasen vil vi trekke inn i teoretiske perspektiver på sosialt arbeid og endringsarbeid.²

På bakgrunn av brev om evalueringen fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) valgte vi å formulere noen innledende forsknings- spørsmål. Disse danner grunnlaget for en intervjuguide, som ble benyttet i intervjuene:

Hvordan har opplæring og veiledning fungert?

Hva slags skolering trenger du som ansatt?

Hvordan formidles samfunnsstraffen til samarbeidspartnere?

Hvilke samarbeidspartnere har friomsorgen, og hvordan er samarbeidet?

Hvordan fungerer kartleggingssamtalen? Hvilke verktøy benyttes?

Hvordan fungerer KOMPIS som verktøy?

Hvordan har du arbeidet med gjennomføringsplanen?

Hvilke programmer benyttes?

² I sosialt arbeid har det vært viktig å hente frem relevant kunnskap fra andre vitenskapsgrener, spesielt fra pedagogiske og psykologiske teorier. Sosialt arbeid har sine tilnærminger både fra psykososiale teorier (Richmond 1992), fra en mer interaksjons- og problemløsende tradisjon til en mer systemorientert og kommunikasjonsorientert metodikk (Pincus og Minahan 1978). Både oppgaveorientert tilnærming og sosialpedagogiske modeller er anvendbare. Rehabilitering eller habilitering og samarbeid med andre instanser er en vesentlig del av arbeidet, avhengig av klientens funksjonsnivå (Kokkin 1998). I friomsorgen har det ikke vært etablert noen felles yrkesdidaktisk tilnærming, og det er ingen felles metodisk eller teoretisk forankring. Friomsorgens tilsatte kan beskrives med det Pincus og Minahan kaller "change agents" - "forandringsagenter". Når vi ser på intensjonene med den nye loven, er det nettopp endring som vektlegges i samfunnsstraffen. Senere vil vi trekke inn teorier om påvirkning og endring, særlig erfaringer fra påvirkningsarbeid med domfelte. Endringsfokuset rådgivning, eller det som kalles "motivational interviewing" (Miller og Rollnick 1991), er også et relevant, teoretisk perspektiv.

*Hvem har fått opplæring i programmer?
Hvilke andre tiltak benyttes?
Hvordan håndteres brudd?
Hva slags samfunnsnyttig tjeneste har kontoret etablert?
Hva er forholdet mellom samfunnsnyttig tjeneste og program/andre tiltak?
Hva bruker man mest tid på?
Hvilke muligheter og begrensninger opplever saksbehandler?*

Intervjuene har i varierende grad evnet å belyse alle disse spørsmålene. Alle spørsmålene er heller ikke like relevante fra kontor til kontor. På grunn av forskjellene mellom kontorene og informantutvalgets begrensede størrelse må det selvfølgelig tas forbehold om representativiteten knyttet til våre funn fra intervjuene. Det gjelder særlig omfanget/utbredelsen av de forhold som omtales. Vi opplever imidlertid at denne begrensningen er av underordnet betydning. Det viktigste i en prosessevaluering så vidt tidlig i en straffereform er å få søkelys på de viktigste variablene for hvordan ordningen virker, og på hvilken måte disse kan antas å få betydning for hvordan ordningen vil utvikle seg.

2.2 Datainnsamling

Kombinering av to eller flere metoder med ulik kildetilgang kalles metodetriangulering (Denzin 1970). Triangulering er anbefalt i evalueringer (Patton 1987, Almås 1990). Vi har kombinert flere metoder i evalueringen av etableringen av samfunnsstraffen.

Fokusgruppeintervju

Fokusgruppeintervju er intervju med en mindre gruppe mennesker om et spesielt tema (Patton 1987). I fokusgruppeintervju er det viktig med en relativ homogen gruppe mennesker som bes reflektere over spørsmål stilt av intervjuer, der deltakerne hører på hverandres svar og kommer med

kommentarer. Fordelen med å benytte fokusgruppeintervju er at man får fram kvalitative data fra en sosial kontekst på relativt kort tid. Deltakerne får anledning til å bli kjent med hverandres synspunkter, og synspunktene blir dermed balanserte. Vi har foretatt fokusgruppeintervjuer med 16 tilsatte i tre regioner før kontorene hadde mottatt dommer på samfunnsstraff.

Intervjuer

Individuelle intervjuer innebærer å ta en annen persons perspektiv: *"Interviewing involves asking open-ended questions, listening to and recording the answers, and the following up additional relevant questions"* (Patton 1987). I intervjuet kan man oppklare spørsmål som man gjennom deltakende observasjon ikke får svar på. Vi har gjennomført intervjuer med to til fire saksbehandlere fra hver region, til sammen 17 informanter. Vi har benyttet en intervjuguide, som i noen grad har blitt modifisert underveis for å høyne presisjonsnivået i spørsmålene og for å unngå misforståelser. Vi har også stilt oppfølgingsspørsmål avhengig av hvilke svar informantene har gitt. Intervjuene har hatt litt forskjellig varighet ettersom informantene har vært opptatt av ulike sider ved samfunnsstraffen. Notater er skrevet under og etter intervjuene.

De tilsattes erfaringer representerer en viktig informasjonskilde i denne tidlige fasen av straffereformen. Vi har derfor valgt å gjengi informantutsagn på en slik måte at forskjeller og nyanser i de tilsattes opplevelser kommer fram.

Deltakende observasjon

Deltakende observasjon er å fokusere på samhandling over tid og om mulig utsette seg selv for denne samhandlingen. Samhandlingen analyseres mens forskeren samler inn data. Underveis i forskningsprosessen må man være villig til å revurdere egen forforståelse (teori), hva som kan være data og hvordan disse skal tolkes (Wadel 1991). Vi har deltatt på møter med rådgivningsgrupper og på

samlinger med representanter fra regionene og departementet, herunder "Faget i fokus" og seminar om samfunnsstraffen. Deltakelse på møter, seminarer og fagsamlinger kan beskrives som deltakende observasjon. Vurderinger basert på deltakende observasjon er imidlertid kontekstavhengige og vanskelig å etterprøve. Deltakerrollen kan dessuten påvirke informantenes samhandling og beretninger. Det som er interessant for én forsker, er heller ikke nødvendigvis interessant for en annen. Vi har imidlertid vært to forskere og har diskutert observasjonene i etterkant. Dette har etter vårt syn styrket våre vurderinger.

Dokumentanalyse

Tekstanalyse av sentrale bestemmelser (lov, forskrift og retningslinjer), gjennomgang av rapporter og annen etatsinformasjon, samt utarbeiding av statistikk på grunnlag av opplysninger i etatsregisteret KOMPIS, representerer også viktige informasjonskilder i denne undersøkelsen.³

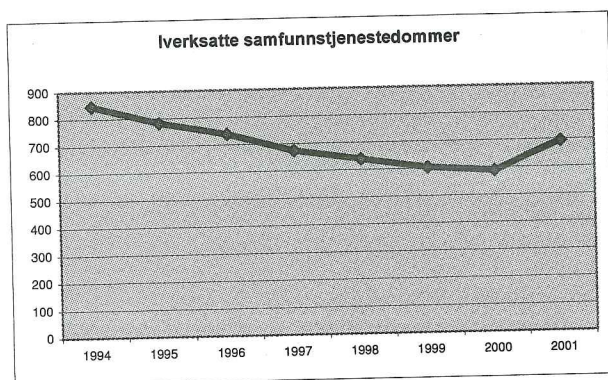
³ Innhenting og bearbeiding av data for å kunne presentere statistikk om samfunnsstraffen viste seg å bli vesentlig mer arbeidskrevende enn vi hadde forventet på grunn av lite og/eller ufullstendig statistikk om samfunnsstraffen. Mye av statistikken som presenteres i 3.1 er utarbeidet av oss på grunnlag av manuelle opptellinger eller annen bearbeiding av rapporter og klientoversikter fra etatsregisteret KOMPIS.

3. Resultater

3.1 Dommer på samfunnsstraff

Samfunnsnyttig tjeneste, som nå er en del av samfunnsstraffen, erstatter tidligere samfunnstjeneste. Etter flere år med nedgang i antall samfunnstjenestedommer viser statistikk fra etatsregisteret en økning til 694 iverksatte samfunnstjenestedommer i 2001 (se figur).

Gjennomsnittsbeholdningen av samfunnstjenestedommer de siste fem årene har ligget nokså stabilt på litt over 300 dommer. Det ble meldt brudd i 23 % av iverksatte samfunnstjenestedommer i 2001 (kriminalomsorgens årsstatistikk 2001).



Pr. 3.1.03 viser klientoversikter fra KOMPIS totalt 449 samfunnsstraffdommer, dvs dommer som er registrert i etatsregisteret, og som enten er iverksatt eller som venter på iverksettelse. Fullbyrdede dommer er holdt utenfor.⁴

⁴ I KOMPIS defineres en slik sak som "aktiv". Med mindre annet er oppgitt, er disse 449 dommene kilde for statistikk som presenteres fremover. En dom regnes ikke som iverksatt før domfelte har møtt til første time, og denne er ført i registeret.

KOMPIS-statistikk viser ellers at det ble iverksatt 379 dommer på samfunnsstraff siden loven trådte i kraft og fram til 31.12.2002.⁵ 46 saker er returnert uten iverksettelse.⁶

201 av 379 iverksatte dommer i år 2002 ble iverksatt innen en måned etter at saken ble mottatt. 114 dommer ble iverksatt mellom en og to måneder etter mottakelse. 64 dommer (17 %) ble iverksatt over to måneder etter at saken ble mottatt, derav 27 senere enn tre måneder. Det er i samme tidsrom (1.3 – 31.12.02) iverksatt 276 dommer på samfunnstjeneste. Totalt er det i løpet av 2002 iverksatt 400 samfunnstjenestedommer. Det samlede antallet iverksatte samfunnstjenestedommer og dommer på samfunnsstraff er med andre ord på 779 dommer i 2002. Relativt sett er dette en økning på 85 dommer (12 %) sammenlignet med nivået for iverksatte samfunnstjenestedommer i 2001.

Iverksatte dommer per fylke 2002

Oslo	43
Østfold	42
Akershus	37
Hedmark	26
Buskerud	5
Vestfold	15
Telemark	13
Oppland	23
Sør-Trøndelag	34
Nord-Trøndelag	8
Nordland	18
Troms	7
Finnmark	8
Hordaland	32
Sogn og Fjordane	4
Møre og Romsdal	12
Rogaland	23
Vest Agder	11
Aust Agder	18
Sum	379

Kilde: KOMPIS-statistikk

⁵ Kjøringsdato for statistikkrapporten er. 27.1.03. Vi gjør oppmerksom på at muligheten til å endre opplysninger i registeret kan påvirke enkelte tall dersom det kjøres statistikk på en senere dato.

⁶ Det antas at returnerte saker som ikke er iverksatt for en stor del dreier seg om dommer der domfelte ikke har møtt og der dommen etter en viss tid er sendt tilbake til påtale, trolig etter at muntlig advarsel, innkalling til innskjerpingssamtale eller krav om avhenting av domfelte har vært forsøkt. Noen dommer er antakelig også tilbakekalt av påtale. Formelle feil ved dommen kan også være en mulig grunn til å returnere dommen.

Tabellen fordeler iverksatte dommer på samfunnsstraff pr. fylke i 2002. Oslo, Akershus og Østfold står for nesten en tredjedel av alle dommene. Legger vi til Hordaland, utgjør disse fire fylkene ca 40 % av alle iverksatte dommer i 2002.

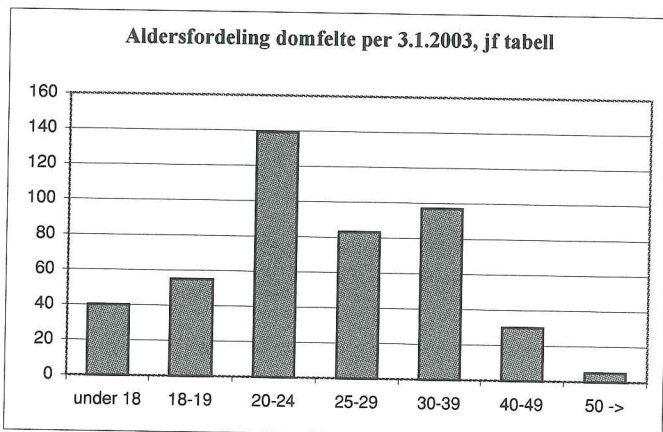
3.1.1 Kjønn, alder og utlendinger

Blant 449 saker pr. 3.1.03 finner vi 47 kvinner (10,2 %). Andelen er nesten dobbelt så høy som kvinneandelen innsatte i fengsler på samme dag.⁷ Gjennomsnittsalderen er 27 år. Aldersmedianen, som deler de domfelte i to like store grupper, er 24,4 år. Det betyr at domfelte under fylte 25 år utgjør flertallet, til sammen 52 %. Aldersspredningen er ganske skjev (ikke normalfordelt, se histogram). De unge er klart overrepresenterte. 40 domfelte (9 %) er under 18 år, derav ni domfelte i 16-årsalderen. Til sammenligning var bare ti fanger under 18 år på samme dag, dvs 0,4 % av fangetallet. Sum tenåringer (alle under 20 år) utgjør 95 domfelte, som tilsvarer litt over hver femte domfelte for samfunnsstraff. Bare ca 1 % av de domfelte er over 50 år. Den eldste er 58 år.

Aldersklasser samfunnsstraffdømte 3.1.03

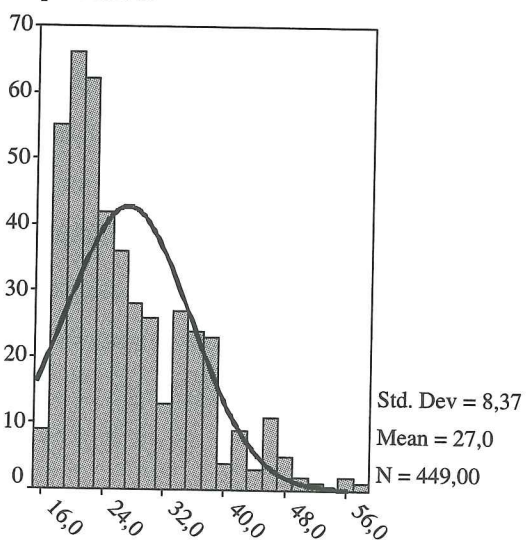
	Antall	Prosent	Kumulert %
Under 18 år	40	8,9	8,9
18 til 19 år	55	12,2	21,2
20 til 24 år	139	31,0	52,1
25 til 29 år	83	18,5	70,6
30 til 39 år	97	21,6	92,2
40 til 49 år	30	6,7	98,9
50 til 60 år	5	1,1	100,0
Total	449	100,0	

⁷ Fengselsvesenets etatsregister viser 139 kvinner av totalt 2588, dvs 5,4 %.



Aldersfordeling aktive saker

per 3.1.2003



Tenåringer blant samfunnsstraffdømte

	Antall	Prosent	Kumulert %
16 år	9	2,0	9,5
17 år	31	6,9	42,1
18 år	24	5,3	67,4
19 år	31	6,9	100,0
Total	95	21,2	
Øvrige	354	78,8	
	449	100,0	

Klientoversikter fra KOMPIS over 449 saker pr. 3.1.03 inneholder opplysninger om domfeltes navn. Ettersom det ikke finnes tilgjengelig statistikk om nasjonalitet og/eller etnisk bakgrunn i dommer på samfunnsstraff, foretok vi en opptelling av registrerte med et utenlandsk navn (både fornavn og etternavn). Dette burde gi en brukbar indikasjon på andelen utlendinger i samfunnsstraffene. Vi fant 43 saker. Dette tilsvarer en andel på ca 9 %. To av dommene gjaldt kvinner. I 34 av sakene er den dømte registrert med norsk statsborgerskap.⁸ Ni er registrert med utenlandsk statsborgerskap. Blant disse finner vi dømte fra Gambia, Somalia, Polen, Irak, Iran, Libya, Sri Lanka og Thailand. 12 av alle med utenlandsk navn er under 18 år. Over halvparten er under 21 år. Nesten halvparten (ca 47 %) er dømt for enten vold (25,6 %), ran (16,3 %) eller trusler (4,7 %).

3.1.2 Fullførte og avbrutte dommer

KOMPIS-statistikk generert 27.1.03 viser totalt 84 fullførte dommer på samfunnsstraff i 2002, derav 79 uten brudd på vilkår eller ny kriminalitet. Tre fullførte med ny kriminalitet og to med brudd på vilkår. 16 saker ble

⁸ To av disse sakene er feilaktig registrert med norsk statsborgerskap. Statsborgerskapet er i disse sakene ukjent. Begge bor på asylmottak. Vi fant ytterligere to domfelte som bor på asylmottak.

avbrutt av forskjellige årsaker. Seks saker ble avbrutt på grunn av ny kriminalitet, derav tre kombinert med brudd.⁹

3.1.3 Kriminalitetstyper

Det hevdes at anvendelsesområdet for samfunnsstraff for en stor del vil være det samme som for samfunnstjeneste (Matningsdal 2002, pkt. 2.4).¹⁰ Det har derfor antakelig en viss interesse å sammenligne bruken av samfunnstjeneste med samfunnsstraff. Tabellen nedenfor sammenligner fordeling på kriminalitetstype (hovedforhold) for iverksatte samfunnstjenestedommer og dommer på samfunnsstraff i 2002. Det er bare to sedelighetsdommer blant samfunnsstraffene og ingen blant samfunnstjenestedommene. Bortsett fra et relativt sett høyere innslag av ulike former for økonomisk kriminalitet blant samfunnstjenestedommene (25 % mot 17 % i samfunnsstraffen), er det generelle bildet overraskende likt med hensyn til fordeling på hovedtype kriminalitet. Nærmere 30 % av dommene er narkotikalovbrudd i begge domstypene. Rundt en femtedel er tyverier. 5 % av sakene er vegtrafikklovbrudd i begge domstypene.

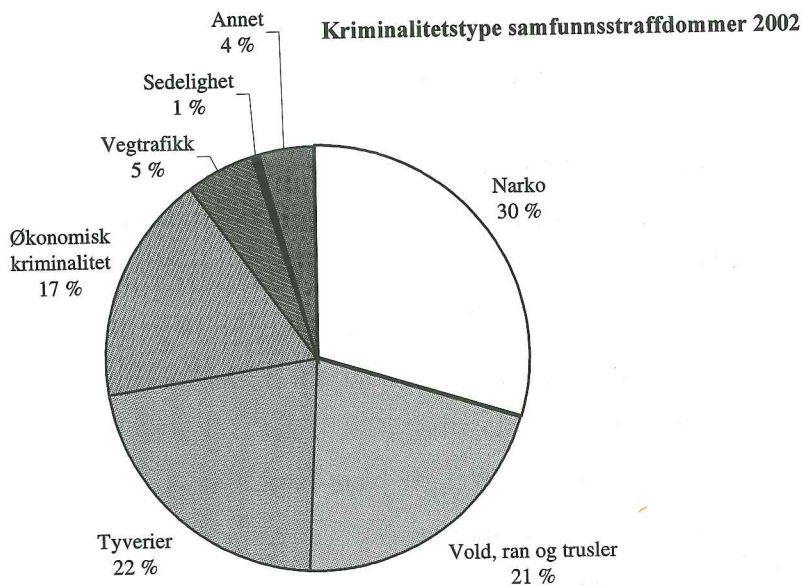
Iverksatte dommer på samfunnstjeneste & samfunnsstraff i 2002¹¹

	Samfunnstjeneste	%	Samfunnsstraff	%
Narkotika	110	28	113	30
Vold, ran og trusler	80	20	80	21
Tyverier	77	19	82	22
Økonomisk kriminalitet	99	25	66	17
Vegtrafikk	19	5	20	5
Sedelighet	0	0	2	0
Annet	15	4	16	4
Sum	400	100	379	100

⁹ Jf 3.2.9 og note under samme punkt for en nærmere redegjørelse.

¹⁰ Matningsdal hevder at "mitt inntrykk er at dersom det etter dagens praksis vil kunne anvendes samfunnstjeneste, vil det i fremtiden kunne anvendes samfunnsstraff. Men samtidig setter forarbeidene døren noe på gløtt for utvidelse uten å konkretisere utvidelsen nærmere." (s. 3).

¹¹ Bearbeidet på grunnlag av Kompis-statistikk. Prosenttall er avrundet.



3.1.4 Timetall og gjennomføringstid

Det finnes ingen fullstendig statistikk over hvor lange samfunnsstraffer som er ilagt. Det foreligger imidlertid noen regionale data for iverksatte dommer, som vi har fått kopi av.

I region Nord fremkommer det opplysninger om timetall i 69 samfunnsstraffer. Beregninger som vi har foretatt, viser et regionalt gjennomsnitt på 86 timer som skal gjennomføres i løpet av samfunnsstraffen. Men det er store variasjoner, fra minste timetall til 420 timer, som er maksimum. Det vanligste timetallet som ilegges (modus), er 60 timer, nesten en fjerdedel av sakene (16) har denne timeutmålingen, tett etterfulgt av 13

dommer med et timetall på 30 timer. Over 60 % av dommene er på 60 timer eller mindre. Det er imidlertid store forskjeller når det gjelder forholdet mellom timetall og gjennomføringstid. Enkelte dommer innebærer svært få antall timer samfunnsstraff i forhold til gjennomføringstiden, for eksempel 45 timer på et år (= 3,75 timer per måned i gjennomsnitt). Omvendt finner vi eksempler der antallet timer som skal gjennomføres, er relativt høyt i forhold til gjennomføringstiden, for eksempel en dom på 60 timer i løpet av 30 dager. Ved lengre gjennomføringstider finner vi flere eksempler på timetall som i gjennomsnitt innebærer mye over 30 timer samfunnsstraff i måneden. To tredjedeler av dommene har en gjennomføringstid som er kortere eller lik 120 dager. Modusverdien er 120 dager. Nesten halvparten (46 %) har denne gjennomføringstiden. Samlet betyr dette at over 60 % av dommene er en dom på 60 timer eller mindre som skal gjennomføres i løpet av 120 dager eller kortere.

Opplysninger innhentet fra region Vest om 68 samfunnsstraffer viser tendens til litt lengre straffer når det gjelder antall timer som skal avsones. Her er gjennomsnittlig antall timer 113. Minstetiden er riktignok 30 timer, som også er modusverdi, dvs den som ilegges oftest (elleve forekomster). Medianverdien for antall timer er 90 timer. Vi finner imidlertid også i denne regionen en del dommer med det samme ulike forholdet mellom timer og gjennomføringstid. Mens én domfelt må gjennomføre 30 timer fordelt over et helt år (= 2,5 timer per måned i gjennomsnitt), må en annen gjøre unna 45 timer på 30 dager. Medianverdien for gjennomføringstid er 135 dager, dvs like mange dommer befinner seg over som under 135 dager.

Vi har også mottatt en oversikt over 87 samfunnsstraffer i region Sørvest, som også omhandler dommer som ikke er iverksatt eller ikke er rettskraftige. I dette materialet er gjennomsnittlig utmålt straff 104 timer. Modus og

medianverdi er den samme som for region Vest, henholdsvis 30 og 90 timer. Samfunnsstraffdommene i oversikten fra region Sørvest og en tilsvarende oversikt over 18 dommer fra region Nordøst per 24.6.02, viser også dommer med ulik gjennomføringstid i forhold til timer som skal avsones, men spredningen ser likevel ut til å være noe mindre. Modus og median for gjennomføringstidens lengde er beregnet til 120 dager i region Sørvest.

Materialet som regionene har sendt oss, viser ganske store variasjoner i forholdet mellom timetall og gjennomføringstid, varierende fra 2,5 timer per måned til 45 timer på én måned. Gjennomsnittlig antall timer som skal avsones, ser ut til å være noe lavere i region Nord, 86 timer, mot over 100 dager i region Vest, Sørvest og Nordøst.

3.1.5 Timefordeling på ulike tiltak

I brev til KSF av 10.12.02 oppgir region Sørvest følgende fordeling av timer på 41 iverksatte dommer med totalt 2502 avsonede timer: Samfunnsnyttig tjeneste: 1964 timer (78,5 %), kartlegging: 196 timer (7,8 %), individuelle samtaler (4,7 %), program: 42 timer (1,7 %), behandling: 8 timer (0,3 %) og meglings i konfliktråd: 2 timer (0,1 %) og andre tiltak: 173 timer (6,9 %). Dette stemmer forholdsvis godt overens med landsgjennomsnittet (se tabell).

Det finnes ingen samlet, tilgjengelig statistikk over hvordan samfunnsstraffene fordeler seg med hensyn til hvilke tiltak som blir benyttet under soningen. På grunnlag av timelister registrert i KOMPIS har vi foretatt en manuell summering av hvordan de utførte timene samfunnsstraff fordeler seg på registrerte tiltak. Det er summert utførte timer av totalt 222 domfelte i perioden 1.3 – 31.12.02. Utvalget er basert på aktive saker, som ikke er avsluttet pr. 30.1.2003. En beregning av utførte timer i avsluttede saker ville

kunne gitt en litt annerledes fordeling, men ettersom antallet avsluttede saker totalt sett er nokså lavt, har vi valgt å beregne registrerte timer på dommer som er under avsoning.

Sannsynligvis er det et mindre etterslep i registreringen av utførte timer. Enkelte tiltak kan også være ført med en timetype som ikke gir en helt dekkende beskrivelse av tiltaket. Det tas forbehold om mulige mangler eller feil ved registreringen, som vi ikke kjenner til. Beregningen burde likevel gi et godt bilde på situasjonen. Tabellene på neste side viser sum antall utførte timer innenfor de ulike tiltakene, samt antall involverte domfelte i hvert tiltak. Domfelte vil normalt være registrert på mer enn ett tiltak.

Resultatet av gjennomgangen ser slik ut:

Utførte timer og involverte i registrerte tiltak i perioden 1.3.02-31.12.02¹²

Registrerte tiltak for 222 dømte domfelte	Antall domfelte	Utførte timer i 2002	Prosent medregnet kartlegging	Prosent uten kartlegging
Kartlegging	203	475	6,2 %	
Samfunnsnyttig tjeneste	135	5 885	77,1 %	82,2 %
Programmer	28	349	4,6 %	4,9 %
Andre tiltak		925	12,1 %	12,9 %
		7 634	100 %	100 %

Programmer (spesifisert)	Antall	Timer	%
En til en	10	60	17 %
Mitt valg	5	95	27 %
ATV	2	36	10 %
Brottsbrytet	7	123	35 %
Ny start	1	26	7 %
Andre strukturerte program	3	9	3 %
Sum	28	349	100 %

Andre tiltak (spesifisert)	Antall	Timer	%
Individuell samtale	135	417	45 %
Behandling	15	99	11 %
Konfliktråd	3	2	0 %
Ansvarsgruppe	22	52	6 %
Evaluering	3	8	1 %
Annet ¹³	14	348	38 %
		925	100 %

Tabellen viser at samfunnsnyttig tjeneste utgjør 77 % av utførte timer samfunnsstraff dersom vi regner med tiden som er gått med til kartlegging av domfelte. Holder vi kartlegging utenfor, øker andelen til 82 %. I gjennomsnitt har saksbehandler brukt 2,3 timer på kartlegging. Det er ikke registrert at det er utført kartlegging i alle sakene. To forhold kan muligens

¹² De 222 dømte vil normalt være registrert på mer enn ett tiltak. Tabellen gir opplysninger om utførte og registrerte timer i aktive saker, dvs saker som ikke er avsluttet ved kjøringsdato. Kjøringsdato for rapportene, som danner grunnlaget for statistikken, er 30.1.03. På grunn av muligheten for etterregistrering kan enkelte tall endre seg. Timetall i tabellen er avrundet til nærmeste hele time.

¹³ Blant disse finner vi for eksempel kif-skolen, Jobbsenter, ruskollektiver, akuttinstitusjoner og ruspoliklinikker.

forklare observasjonen: Noen kartleggingssamtaler kan ha blitt ført som individuell samtale. I andre tilfeller foreligger det en nylig utført personundersøkelse, slik at saksbehandler har vurdert at han har tilstrekkelige opplysninger om domfelte til å kunne lage en gjennomføringsplan.

Gruppen "andre tiltak" er nest størst hva angår timeandel utført samfunnsstraff. Denne utgjør ca 12 % dersom vi holder kartlegging utenfor. Nesten halvparten (45 %) av andre tiltak består av individuelle samtaler med den domfelte. Andelen domfelte og omfanget av timer for deltakelse i programvirksomhet er beskjedent, nær 5 %. Intervjuene vi har gjennomført, bekrefter at det er lite bruk av programmer i friomsorgen. Flere kontorer har ikke program som en del av tilbudet til domfelte.

Eksempel på dom på samfunnsstraff

Den straffen som ser ut til å forekomme oftest, er en dom på 30 til 60 timer, som normalt skal gjennomføres i løpet av 120 dager eller mindre, jf 3.1.4. Her følger et eksempel, som illustrerer en slik dom:

Gutt på 22 år har fått en 60 timers dom over fire måneder for brudd på narkotikalovgivningen. Gjennomføringstiden startet da domfelte møtte til første kartleggingstime 17. september. Han hadde en ny kartleggingstime 26. september, til sammen to timer. I gjennomføringsplanen står det at han skal ha samfunnsnyttig tjeneste i en bruktbuikk drevet av en humanitær organisasjon. Tjenesten består i å være med daglig leder for å hente møbler, klær og brukte varer, som deretter sorteres og klargjøres for salg i butikken. Domfelte har samfunnsnyttig tjeneste hver tredje dag fra 15. oktober til midten av desember.

Saksbehandler har seks individuelle samtaler med domfelte to ganger i måneden fra 3. oktober. Saksbehandler har ringt tre ganger til oppdragsgiver for å sjekke at alt har gått som planlagt. Ved årets utløp har domfelte en time igjen av soningen. Han har ikke fravær utenom en legetime. Av de gjennomførte timene er 2 % gått med til kartlegging, 8 % av timene er individuelle samtaler og 80 % er samfunnsnyttig tjeneste.

I løpet av kartleggingstimen skal saksbehandler få frem opplysninger om domfeltes økonomi, utdanning, boligforhold, sysselsetting, rusmisbruk, helsetilstand og nettverk. Domfelte skal vurdere sin egen situasjon. Ifølge malen som er utarbeidet av departementet skal saksbehandler i tillegg kartlegge domfeltes mellommenneskelige funksjonsevne og foreta en lovbruddsanalyse. En lovbruddsanalyse er en vurdering av domfeltes holdninger, tenkning, følelser og kontroll i forhold til egen kriminalitet. Saksbehandler skal foreta en risikovurdering og vurdere hvilke kriminalitetsforebyggende tiltak som er egnet til å endre det kriminelle handlingsmønsteret. Det er grunn til å stille spørsmål ved om to til tre timers kartlegging er tilstrekkelig til å vurdere domfeltes situasjon, særlig med tanke på tilbakefallsrisiko.

3.2 Resultater fra intervjuene

Det er skrevet notater under og i etterkant av intervjuene. Intervjuene og observasjonene er tolket, strukturert og nedskrevet. Ut fra informantens beretninger er det konstruert "case", som presenteres som eksempler i form av informantutsagn. Informantens ytringer er kondenserte (Kvale 1997) for å få frem en kortfattet og fortettet form av de opprinnelig fortalte beretningene. Informantene er anonymiserte og omtalt som saksbehandlere.

Vi har valgt ut informantutsagn som illustrerer etableringsprosessen sett fra saksbehandlerens side og gir deretter en kort vurdering av utsagnene.

3.2.1 Opplæring og veiledning

Vi gjengir nedenfor noen utsagn om hvordan informantene har opplevd opplæring og veiledning i forbindelse med innføringen av samfunnsstraffen.

Hvordan har opplæring og veiledning fungert? Hva slags skoling trenger du som ansatt?

Eksempler

Saksbehandler: *Vi har hatt kurs i Kompis. Kurset var litt for tidlig, det gikk for lang tid før vi fikk praktisert. Det mest verdifulle er den veiledningen en får når en trenger det. Vi hadde et felles seminar med andre friomsorgskontor i regionen om program.*

Saksbehandler: *Vi har hatt interessante seminarer med representanter fra region og departementet. Dette var veldig nyttig, håper det blir flere slike, gjerne i samarbeid med KRUS.*

Saksbehandler: *Opplæringen har vært bra. Vi har vært på flere kurs, både i regionen og på KRUS. Jeg synes jeg har fått en god forståelse av ordningen.*

Saksbehandler: *Vi har hatt en god intern prosess. Vi har gått gjennom loven og forskrifter og hatt mange interessante diskusjoner, bl.a. hvor langt man kan gå med fritidstilbud som en del av straffen. En av diskusjonene var om vi under andre tiltak kunne lære en klient hvordan man skal grille med engangsgrill i marka. Vi vet at dette kan være på kanten av hva som menes med andre kriminalitetsforebyggende tiltak. Samtidig vet vi at det for domfelte vil være kriminalitetsforebyggende å lære andre alternativer han kan gjøre på fritiden sin.*

Saksbehandler: *Mesteparten av opplæringen har vært i regi av regionen. Det har fungert greit og har gått mest på innhold, tiltak og program.*

Saksbehandler: *Jeg ønsker å gå på FO-kurset "Samtalen som livsmestring".*

Saksbehandler: *Jeg ser med bekymring på at en ny utenlandsk saksbehandler har fått ansvar for samfunnsstraffer uten særlig opplæring.*

Saksbehandler: *Vi ventet lenge på opplæring. Departementet var raskt ute med å iverksette loven. Føler at jeg har fått nødvendig basiskompetanse, men mer samlet opplæring hadde vært en fordel.*

Saksbehandler: *Samfunnsstraffen kan sammenliknes med hvordan hele den nye loven er innført. Vi får vite litt av gangen om prøveløslatte og forvaring.*

Saksbehandler: *Jeg synes opplæringen har vært så god som det var mulig å få til. De har vært mye sykdom blant ansvarlige. Jeg har brukt all min energi på den nye loven. Jeg synes samfunnsstraffen er omfattende og vanskelig, er redd for å gjøre feil i saksbehandlingen.*

Saksbehandler: *Jeg trenger opplæring i KOMPIS og hvordan jeg skal håndtere brudd.*

Vår vurdering

Bortsett fra at noen mener at opplæringen kom sent i gang og opplevdes litt usystematisk, er de fleste saksbehandlerne forholdsvis fornøyde med opplæringen i regelverket. En del er misfornøyde med opplæringen i KOMPIS og vil ha mer opplæring, kombinert med et ønske om at systemet bør bli mer brukervennlig. Vi ser imidlertid at det kan være behov for noe opplæring i kartleggingsverktøy/lovbruddsanalyse av domfelte, jf 3.2.4.

Saksbehandlernes oppfatning av veiledning varierer mest. Vi finner forskjeller fra region til region, mellom kontorer i samme region og innenfor det enkelte kontor. Svarene som gis, ser ut til å være påvirket av utdanning og om saksbehandlerne har lengre fartstid i friomsorgen eller ikke. Saksbehandlerne er av utdanning jurister, vernepleiere, pedagoger, barnevernspedagoger, sosionomer og sykepleiere, eller de har annen høyere utdanning fra universitet eller høyskole. Saksbehandlere med juridisk

bakgrunn har innsikt i og kunnskap om lovverk og vedtaksformulering og er naturlig nok opptatt av juridiske aspekter ved samfunnsstraffen.

Tilsette som for eksempel er utdannet vernepleier har gjennom sin utdanning formell kompetanse i å jobbe med mennesker med ulike funksjonsvansker og bistå med tilrettelegging, opplæring og hjelp, slik at de i størst mulig grad kan mestre forventninger og krav fra nærmiljø og samfunn. Tilsvarende er sosionomene gjennom utdanning opptatt av å være brukerorienterte og reflekterte og å forebygge, løse eller redusere sosiale problemer. Dette medvirker til at saksbehandlere med denne type utdanningsbakgrunn ser ut til å være mer opptatt av å utforme straffegjennomføringen slik at tilbudene framstår som helhetlige og sammenhengende for domfelte.¹⁴ Flere sosionomer har stilt spørsmål ved muligheten for å drive godt sosialt arbeid og har uttrykt skepsis til for sterk grad av kontroll og for mye fokus på bruddmeldinger, vedtaksskriving og andre formaliteter. De mener dette kan være til hinder for å drive sosialt endringsarbeid.

Vi mener det er en fordel for friomsorgen at de har tilsette med ulik utdanning, som kan utfylle hverandre. Vi tror dette kan bidra til en bedre juridisk og innholdsmessig sammenheng i straffegjennomføringen.

¹⁴ Følgende er hentet fra felles innholdsdel i rammeplanen for 3-årige høyskoleutdanninger i helse- og sosialfag, dvs barnevernspedagog, ergoterapeut, fysioterapeut, radiograf, sosionom, sykepleier og vernepleierutdanning:

- tar utgangspunkt i brukernes behov i sitt arbeid, og som kan planlegge og organisere tiltak i samarbeid med de mennesker det gjelder
- har evne til å reflektere over og begrunne sin virksomhet i forhold til overordnede faglige og etiske perspektiver og kan se sin egen yrkesrolle i et kritisk lys
- tar medansvar for tilbakemelding til faglig og politisk myndighet om årsaker til hjelpebehov og virkning av tiltak og uheldige samfunnsforhold
- kan bidra til at den som trenger hjelp fra helse- og sosialsektoren, får et egnet tilbud
- har kunnskap om organisasjonens plass i samfunnet og egen plass i organisasjonen
- har kunnskap om andre yrkesgrupper, og som kan vurdere egen og andres kompetanse i konkrete samarbeidssituasjoner.

Et helhetlig syn på brukerne er avgjørende for et godt tilbud. Den enkelte tjenesteyteren forholder seg til hele mennesket med dets fysiske, psykiske, sosiale, kulturelle og åndelige sider.

3.2.2 Organisatoriske forhold

Nedenstående informantutsagn gjengir forskjellige erfaringer knyttet til organiseringen av arbeidet med samfunnsstraffen.

Eksempler

Saksbehandler: *Jeg berømmer regionsdirektør for hans engasjement og tilbakemeldinger. Jeg er imponert over at han husker navnet på oss saksbehandlere og spør hvordan det går med oss.*

Saksbehandler: *Hva skal vi med regionen?*

Saksbehandler: *Leder er dyktig på regler, men ikke på innhold og har liten ledererfaring.*

Saksbehandler: *Leder gir for lite tilbakemeldinger, er her sjelden, blir lett usynlig og tar lite initiativ i det sosialfaglige arbeidet.*

Saksbehandler: *Jeg savner at en del rutiner blir satt i system. Nye saksbehandlere har ingen ting å forholde seg til. Jeg ønsker noen å diskutere brudd med, og som kan ta avgjørelser på en del problemstillinger jeg står overfor. Vi har ingen som kan veilede oss.*

Saksbehandler: *Kontoret har mange dyktige tilsatte. Jeg savner interesse for innholdet i arbeidet fra vår leder. Dette ble ytterligere forsterket på kaféseminaret på KRUS, der jeg traff andre tilsatte i friomsorgen.*

Saksbehandler: *Når det gjelder samfunnsstraffen vet vi ikke hvordan vi skal benytte de gamle tilsynsførerne. Kan f. eks en time med en tidligere tilsynsfører regnes i straffen? Hvis de drar på fisketur eller tar en kopp kaffe (sosial trening), regnes det som en del av timene? Kan vi benytte støttekontakter? Hvem skal vi spørre?*

Saksbehandler: *Folk her på kontoret ser seg om etter andre jobber. Vi har det nesten som fengselsbetjenter, alle disse reglene. Jobben er forandret på kort tid, dette er ikke den beste plassen lenger for å jobbe sosialfaglig. Vi har kompetanse på sosialt arbeid. Men jeg mener det er blitt et høyere konfliktnivå nå, kanskje det blir som på mange sosialkontor at vi også må ansette Securitas-vakter.*

Saksbehandler: Det blir en utfordring for kontorsjefen å holde seg faglig orientert. Vedkommende har ikke saker, mens vi andre får mye erfaring. Skal noe til for en leder å være på høyde med saksbehandlerne rent faglig. Hvis en leder skal ha en slik faglig rolle, at saksbehandler kan spørre om hjelp, blir det vanskelig for leder å kunne svare når vedkommende ikke har den daglige kontakten med klientene. Derfor er det bra at vi har direkte linje til regionene.

Saksbehandler: En stor utfordring å være leder i friomsorgen. Leder skal både organisere for oss, sette av plass til å tilrettelegge, slik at vi får til felles erfaringsutveksling og kunnskapsutveksling.

Saksbehandler: Vi har forsøkt å ta opp spørsmålet om behovet for nye rutiner ved kontoret. Da får vi høre at "slik har vi alltid gjort det".

Saksbehandler: Vi må ha et forum for å snakke om ting, diskutere klientene.

Saksbehandler: Jeg ønsker at sakene skal fordeles etter de tilsattes styrker, at en saksbehandler har ansvar for de ulike sidene i samfunnsstraffen, det vil si at en tar seg av kontakten med oppdragsgivere, en annen tar seg av rusmiddelkontroll osv.

Saksbehandler: Her skal vi styres etter tradisjonen.

Saksbehandler: Jeg har en blandet følelse om samfunnsstraffen. Jeg stiller spørsmål til regionen som ikke kan komme med entydige svar. For eksempel når en person unndrar seg kontakt med friomsorgen, flytter på seg. Vi skriver alle brevene fra malen. Får til svar fra regionen, prøv med møteplikt, prøv med det og det. Vi venter på at regionene skal melde brudd til retten, når skjer det? De du tror skal ta saken, gjør ikke noe, vi får bare beskjed om alt vi skal prøve, og imens løper straffen. Dette blir på mange måter det motsatte av straff... Det er nesten som om jeg selv har fått en straff.

Saksbehandler: Vi sitter i en slags forvirring. At jeg ikke kan det og er redd for å gjøre noe galt og er på gyngende grunn. Kanskje det endrer seg om et år.

Saksbehandler: Tidligere hadde jeg ansvaret for samfunnstjenesten og kontakten med oppdragsgiverne. Nå fordeles sakene, noe som går utover kontakten med oppdragsgiverne. Jeg har bedt om at jeg får hovedansvaret for oppfølging av samfunnsnyttig tjeneste, men har ikke blitt hørt.

Vår vurdering

Tid og krefter har i det vesentlige gått med til å lære seg ny lov med forskrift og retningslinjer, sette seg inn i rundskriv fra Justisdepartementet, lære seg datasystemet KOMPIS, hente fram riktige brevmaler og sørge for at det skriftlige arbeidet fungerer. Flere informanter peker på økte krav til skriftlighet og skrivning av vedtak. Kontorene har underveis mottatt retningslinjer om saksbehandling og foreløpige maler, som de er bedt om å gå tilbakemeldinger på. For enkelte har dette vært i overkant av hva de har klart å forholde seg til. Informasjonsmengden og hvordan de skulle forholde seg til den har i de første månedene etter reformen vært forvirrende. Det er sannsynlig at dette forholdet har hatt uheldige konsekvenser for muligheten til å føre en god, intern dialog om hvordan organisere arbeidet, både saksbehandlingen og arbeidet med de domfelte.

Saksbehandlere som beskriver en god dialog med leder og regionen, er mer positive og mer fornøyd med samfunnsstraffen enn saksbehandlere som opplever at de jobber alene eller der det er personalkonflikter på kontoret. Informantene er opptatt av at saksbehandlingen skal være korrekt og er bekymret for å gjøre feil, som de får kritikk for etterpå.

For å oppnå en faglig god jobbing med straffegjennomføringen trenger saksbehandlerne konstruktive tilbakemeldinger på arbeidet sitt fra ledelsen. Flere saksbehandlere har påpekt at leder er for mye fraværende fra den daglige driften. Leder deltar på møter med regionen, er på seminarer og er lite til stede. Flere informanter ønsker en diskusjon om hvordan kontoret bør organisere arbeidet med samfunnsstraffen. De opplever at de jobber for mye alene med sakene. De etterspør i hvilke fora de kan drøfte sakene, gjerne i et kontorfellesskap.

Det er også saksbehandlere som er misfornøyde med at når saken først er fordelt til en saksbehandler, har denne personen ansvaret for oppfølging og kontroll med alle tiltakene som inngår i gjennomføringsplanen. Dette forholdet skaper også uklarhet om ansvarsfordelingen mellom saksbehandler og de ansvarlige for de enkelte tiltakene når det oppstår problemer eller situasjoner som må løses der og da.

Saksbehandlerne understreker at det er viktig å kunne ta telefoner direkte til regionen når det er vanskeligheter med en sak, og dette er de fleste fornøyde med. De mener at de har en forholdsvis god mulighet til dialog med tilsatte i regionen når det oppstår problemer i enkeltsaker, og med få unntak får de raske svar fra regionen. De understreker også at det er viktig å få tydelige svar på spørsmål, spesielt om brudd og hva som kan benyttes av andre kriminalitetsforebyggende tiltak.

Representanter fra departementet har besøkt noen kontorer og deltatt på møter og seminarer. Saksbehandlerne ved disse kontorene ser ut til å være relativt fornøyde med kontakten med sentralforvaltningen. Ved andre kontorer som departementet ikke har besøkt, gis oftere kommentarer om at reformen er innført uten at den er fulgt opp av sentrale myndigheter. Etter vår oppfatning bærer regionene et selvstendig ansvar for å invitere representanter fra sentrale myndigheter til å bistå i etableringsprosessen.

3.2.3 Planlegging og gjennomføring

Vi har spurt saksbehandlere om hvordan de planlegger og tilrettelegger den første kontakten med domfelte, og hva de legger vekt på i gjennomføringen.

Hvordan planlegger, begrunner og gjennomfører du arbeidet med samfunnsstraffen?

Eksempler

Saksbehandler: *Jeg tenker kriminalitetsforebyggende i min kontakt med klientene, vektlegger samsvar mellom straffens innhold knyttet opp mot kriminalitetstype. Jeg lager ikke for ambisiøse opplegg, må være realistisk. Klienten må kunne klare sin hverdag og mestre sitt liv selv. Jeg ser på klientens muligheter og egnethet: Hva er det mulig å få til for denne personen? Jeg er opptatt av to ord, og det er rigiditet og fleksibilitet. Straffen skal være tydelig og forutsigbar som straffereaksjon. Straffen skal tilrettelegges individuelt. Jeg er veldig opptatt av formålet med straffen og hva som tar seg ut for allmennheten.*

Saksbehandler: *Jeg ønsker å samle opp klienter, lage en gruppe, et slags introduksjonskurs om samfunnsstraff for domfelte hvor vi bl.a. kan avlive myter om kriminalomsorgen, og hvor vi tar opp generelle spørsmål om møteplikt, brudd og rusfrihet, strukturert. Tanken var å utvikle en mal for hvordan informasjonen skulle gis på dette totimers møtet. De får utdelt krav til domfelte som vi går gjennom, og som de skriver under på. Så får de innkalling til den første kartleggings samtalen. Vi tar det som rein undervisning og tar ikke opp kriminelle forhold.*

Saksbehandler: *Jeg lurte av og til på det lovmessige om at straffen ikke skal være i strid med den alminnelige rettsoppfatning. En del dommere tenker nok slik. Men jeg etterspør hva er egentlig den alminnelige rettsoppfatning? Det er en setning som jeg godt synes kunne strykes. .. Ellers ser jeg mest på dagens situasjon og domfeltes nettverk.*

Saksbehandler: *Jeg ønsker at kontoret skal jobbe som et team.*

Saksbehandler: *Fokus er flyttet fra å ha en identitet som sosialarbeider. Nå er jeg mer en strafferettsarbeider som skriver vedtak.*

Saksbehandler: *Jeg hadde kartleggings samtale med domfelte. Men han var mest opptatt av "småting" i livet sitt, som at kjøleskapet ikke fungerte. Jeg brukte to samtaler på kartlegging, mens han hele tida var opptatt av at han ikke hadde kjøleskap. Han hadde bodd i fosterhjem, hadde rusproblemer og sosial angst. Vi brukte en hel time på å rydde opp i hans praktisk hverdag og økonomi. Ga han praktisk bistand. Han var svært hjelpetrengende og hadde behov for det mest elementære.*

Saksbehandler: *Jeg er nøye på å gi informasjon og deler samfunnsstraffen inn i tre områder; kartlegging, den individuelle samtalen og andre tiltak jeg kan fylle dommen med. Det viktigste for meg er å bli godt kjent med klienten for at klientens behov skal samsvare med tiltakene jeg iverksetter. For meg er det aller viktigste å få klienten gjennom straffen uten brudd.*

Saksbehandler: *Jeg vektlegger respekt og åpenhet i kontaktetableringen. Synes det er viktig at klienten skal være trygg og føle seg vel, jeg er uhøytidelig. Prøver å få domfelte til å slappe av. Vektlegger taushetsplikten, men er åpen på at jeg ikke kan bevare taushet om tidligere kriminalitet. Jeg tar utgangspunkt i dommen og gjentagelsesfaren i den innledende kontakten.*

Saksbehandler: *Jeg leser først dommen hvis jeg ikke har skrevet PU. Ser på de formelle sidene ved dommen... Om det er uklarheter, at alt er korrekt - og ser på kopier.*

Saksbehandler: *Viktigste utfordring for meg er å bidra til å forebygge ny kriminalitet. Nå er fokus mer på bruddene. Dette kan påvirke fremtiden til friomsorgen. Jeg tror rusmisbrukere heller skal sone i fengsel. Vanskelig med ADHD også, passe tiden, huske på å komme. Tror det er lettere å jobbe strukturert med dem i fengsel. Blir for store krav i friomsorgen.*

Saksbehandler: *Utfordringen er at klienter skal både ha bolig, venner utenom det kriminelle miljøet og jobb. Fokus blir da mindre på kriminaliteten hvis dette ikke er på plass.*

Saksbehandler: *Jeg har mitt teoretiske utgangspunkt i den systemiske tilnærmingen, møter folk der de er. Får til en balanse mellom å tenke sak i kombinasjon med å "stille med blanke ark". Jeg "brainstormer" med meg selv. Er åpen for innspill i kartleggingen. Fordelen med den systemiske tilnærmingen er at den bygger på grunnleggende respekt. Kanskje mer en holdning enn en metode i møte med mennesker, fremfor å se på det gale de har gjort. Har folk de beste forutsetninger? Stille åpne spørsmål og trygge domfelte. Gi mye og god informasjon.*

Saksbehandler: *Samfunnsstraffen gir større fleksibilitet i forhold til den enkelte domfelte, og vi får mulighet for å iverksette flere virkemidler enn tidligere. Vi har mulighet for individuell tilpasning og løsninger som kan endres noe. Blir mer forpliktende for friomsorgen fordi vi får krav om større grad av skriftlighet.*

Saksbehandler: *Domfelte som har et nettverk rundt seg, kan få nye muligheter gjennom samfunnsstraffen. Fint at domfelte med barn kan opprettholde sitt vanlige liv og daglige omsorg for barna. Viktig for å få ned fengselskøene. Tror det er bra for førstegangssonere, unge, - slippe dårlig påvirkning fra medfanger. Bra alternativ.*

Saksbehandler: *Jeg jobber også proaktivt. Det er viktig å komme i gang så tidlig som mulig. Jeg har jobbet proaktivt med en sak som ennå ikke har kommet på bordet, en samfunnsstraff på 360 timer. Den dømte tok selv kontakt og ringte fra fengselet. Han vil inn til behandling. Kanskje vi får det til.*

Vår vurdering

Saksbehandlerne er opptatt av korrekt saksbehandling, der brev og vedtak er begrunnet. En straffegjennomføring uten brudd er et mål de er bevisst på. Vårt inntrykk er at saksbehandlerne har respekt for de domfelte som enkeltmennesker og tar dem på alvor. Samtidig mener de at mange domfelte er så svaktfungerende at man ikke kan forvente mye av de domfelte når det gjelder mulighet til å endre på egen livssituasjon og kriminalitet. Mange av dem vil ha mer enn nok med å gjennomføre straffen, dvs holde seg edru og møte til rett tid til avtalte timer. Gjennomføringsperspektivet står med andre ord sentralt i flere av dommene. Perspektivet er også en konsekvens av at mange av dommene er såpass korte at man av den grunn ikke kan legge særlig store ambisjoner i innholdet i straffen, jf 3.1.4.

Mange av saksbehandlerne mener at endringsarbeid er vanskelig før en del elementære forhold i den domfeltes liv er på plass. Eksemplet med kjøleskapet er et banalt, men illustrerende eksempel.

Saksbehandlerne er likevel opptatt av at tiltakene som planlegges bør være kriminalitetsforebyggende, og at de er i samsvar med "den allmenne rettsoppfatning". Noen er redde for at pressen skal fremheve en uheldig sak,

og at friomsorgen henges ut. En saksbehandler beskriver viktigheten av at denne straffereformen lykkes som et "leve eller la død for friomsorgen".

Uklare rutiner (jf også 3.2.9) og nye krav til saksbehandling har tatt mye av oppmerksomheten og antakelig svekket fokuset på endringsarbeidet i innholdet i straffen. Informantene opplyser at de har ambisjoner om å få dette mer på plass i 2003.

3.2.4 Kartlegging

Storvik skriver at .."*kartleggingen tar utgangspunkt i domfeltes kriminalitet, dom og eventuelle vilkår fastsatt at domstolen. Eventuell personundersøkelse, rettspsykiatrisk vurdering eller tidligere kjennskap til domfelte skal også legges til grunn.*" (Storvik 2003:286)

Formålet med kartleggingen er at friomsorgen i samarbeid med domfelte skal vurdere og komme fram til hvilke tiltak som skal være en del av gjennomføringsplanen. I del to av skjemaet som skal benyttes under kartleggingen, står det også at det skal foretas en lovbruddsanalyse av domfeltes forhold til egen kriminalitet.¹⁵ Samfunnsstraffdømte bør også tilbys en fremtidsplan.¹⁶ Tiltak domfelte ønsker å gjennomføre, og som ikke kan eller bør nedfelles i gjennomføringsplanen, videreføres i framtidsplanen.

Hvordan fungerer kartleggings samtalen? Hvordan fungerer KOMPIS?
Hvilke verktøy benyttes i kartleggings samtalen?

¹⁵ Jf notat av 22.4.02 fra sentral rådgivningsgruppe til kontorsjefene i friomsorgen. Kartleggings skjemaet er gjengitt i Storvik 2003, s. 287.

¹⁶ Jf rundskriv KSF 1/2002

Eksempler

Saksbehandler: *Jeg fikk en domfelt gutt på 17 år, som vi ikke hadde gjennomført personundersøkelse på. Gjennom kartleggingssamtalen fant jeg ut at han før dommen trådte i kraft hadde en rekke tiltak gjennom barnevernet. Kan disse da utgjøre en del av timeinnholdet i straffen? Han var med i et strukturert aktivitetstiltak på fritida i regi av barnevernet. I tillegg har han over 30 timer pr uke med en "særkontakt". Når skal han få tid til å gjennomføre straffen? Hvis det var skrevet PU på forhånd, ville dommer ha visst om dette og kanskje vurdert når han skulle ha tid til å gjennomføre en samfunnsstraff.*

Saksbehandler: *Gutt født 1985 fikk dom på 45 timer med 60 dagers gjennomføringstid. Han ble innkalt via politiet 3. oktober 2002. Jeg gjorde et bevisst valg om denne datoen fordi jeg vet det kan medføre en del kveldsjobbing å jobbe med samfunnsstraffen. Gutten møtte sammen med sin mor.*

Saksbehandler: *Jeg går gjennom skriftlige rapporter og vurderinger av domfelte før jeg starter med kartleggingen. Min første domfelte er 18 år med volds problemer relatert til rus. Siden dommen var på 50 timer, ville jeg ha tre individuelle samtaler med han og resten samfunnsnyttig tjeneste. Et annet kontor hadde skrevet PU som jeg hadde lest på forhånd. Gutten hadde psykiske problemer og var behandlingstrengende.*

Saksbehandler: *Jeg kartlegger i forhold til gjentakelsesfare og bruker et verktøy som er utviklet på en psykiatrisk sterkavdeling. Det er mye kliniske data og historie som kan overføres til annen type kriminalitet... Gaustad sykehus driver opplæring i dette kartleggingsverktøyet... Malen i KOMPIS fungerer dårlig.*

Saksbehandler: *Jeg var veldig fornøyd med den første dommen. Jeg skrev PU på han før dom, noe som gjorde at vi fikk god kontakt. Han var så glad for å få samfunnsstraff slik at han slapp å sone i fengsel. Han er født i 1983 og fikk 120 timer med gjennomføring over seks mnd. Han hadde stjålet inventar, cd spillere og speil fra biler. Rommet hans hjemme var fullt av tyvegods. Ingen rusproblemer er kjent.*

Saksbehandler: *Vi fikk til et bedre samarbeid med barnevernsinstitusjonen han bodde på da vi tok kontakt for å skrive personundersøkelse før dommen var avsagt. Hvis vi kommer i etterkant, er det vanskeligere å få til et samarbeid.*

Saksbehandler: Med PU kunne vi legge retningen for hvordan vi skulle jobbe kriminalitetsforebyggende og vurdere nytten av tiltakene. Nå har vi ikke noe forhandlingskort i forhold til institusjonene, dommen er jo falt allerede. Institusjonen er ofte opptatt av at klienten skal komme lett ut av det.

Saksbehandler: Ikke alle domfelte kommer til friomsorgen for å snakke om seg selv. De vil helst komme i gang med straffen, en klient sa: "Gi meg en malerkost". Konteksten blir en helt annen. Jeg synes det hadde vært veldig greit med PU hvor vi kunne si noe om samfunnsstraffen. Vi kunne få bekreftet behandlingsforhold, så retten visste hva som lå til grunn, og om domfelte hadde tid til en samfunnsstraff. Tidligere når vi skrev PU, var vi i en spesiell forhandlingsposisjon når vi skulle skrive egnethetsvurdering.

Saksbehandler: Da vi hadde PU, visste retten mye mer om klienten på forhånd og hva klienten skulle dømmes til. Jeg tror retten ønsker egnethetsvurdering i samfunnsstraffen. Tror retten har god støtte når det er PU.

Saksbehandler: Det forelå en PU i saken. Jeg brukte den som grunnlag i kartleggingssamtalen. KOMPIS-malen brukte jeg mer som en sjekkliste.

Saksbehandler: På ett av punktene i kartleggingsskjema står det at vi skal skrive en lovbruddsanalyse om følelser og forhold til egen kriminalitet. Hvordan skal vi gjøre det, hva gjør alle andre? ... Jeg synes det er vanskelig å snakke om dette før en får kontakt.

Saksbehandler: Jeg brukte mye tid på kartlegging i den saken, fire timer. Det bør ligge en PU i bunn.

Saksbehandler: Jeg fikk en henvendelse fra en politijurist om en haste-PU, og gjorde det – enda jeg egentlig ikke skal.

Saksbehandler: Hvilken status har egentlig fremtidsplanlegging i samfunnsstraffen? Jeg ønsker at A-etat skal hjelpe til med fremtidsplanlegging.

Vår vurdering

Tabellen i 3.1.5 viser at vel 6 % av utførte timer har gått med til kartlegging. Det tilsvarer et gjennomsnitt på nesten 2 ½ time pr. kartlegging. Timene som

føres i KOMPIS, er den tiden saksbehandleren bruker på å snakke med den domfelte.

Saksbehandlere gir imidlertid uttrykk for at den tiden som rent faktisk har gått med til kartlegging, er vesentlig større. Vi snakker da om den tiden saksbehandleren bruker til kartlegging før og etter kartleggingssamtalen med den domfelte. Der det ikke foreligger PU, vil det ofte være et større behov for å innhente og dokumentere opplysninger om den domfelte, som saksbehandleren opplever at han trenger. Dette betyr at den reelle tiden som saksbehandlere bruker på kartlegging, er større enn det som fremgår av utførte timer registrert på domfelte.

Flere saksbehandlere er opptatt av at det bør foreligge en personundersøkelse før dom fordi det gir retten et bedre grunnlag for å vurdere sakene. 40 registrerte domfelte er under 18 år, og flere av disse kan for eksempel ha tiltak i regi av barnevernet før dom. Saksbehandlere hevder at slike tiltak ikke alltid vil komme fram i retten når det ikke foreligger personundersøkelse på forhånd. Samtidig hevder informanter at personundersøkelse også reduserer behovet for kartlegging, og at domfelte kommer lettere i gang med soningen. En personundersøkelse vil gjøre den domfelte mer forberedt på hva samfunnsstraffen innebærer når vedkommende møter til soning. De hevder også at samarbeidet med andre instanser går lettere når det foreligger en personundersøkelse før dom.

Friomsorgen har gjennom flere år utført personundersøkelser i straffesaker (jf str.pr.1. § 161). I forbindelse med personundersøkelse forut for samfunnstjeneste eller promilleprogram har friomsorgen også vurdert siktedes egnethet til å utholde disse reaksjonene. I samfunnsstraffen er kravet om slik egnethetsvurdering opphevet, men kravet gjelder fortsatt for

deltakere som er aktuelle for promilleprogram. Det er ellers ikke innført noen endring i påtalemyndighetens adgang til å innhente personundersøkelser før påstand om samfunnsstraff (Matningsdal 2002, pkt 3.2).¹⁷ Enkelte informantutsagn kan tyde på at det råder en viss uklarhet om dette. Uansett er det ikke lenger nødvendig å utføre en personundersøkelse for å idømme samfunnsstraff. Det er sannsynlig at sistnevnte, muligens i kombinasjon med forannevnte uklarhet, kan forklare en relativ nedgang i bruk av personundersøkelser:

I perioden 1.3.02 – 31.12.02 ble det rekvirert totalt 1427 personundersøkelser (alle typer saker). 1148 ble utført i samme periode. Dersom vi sammenligner med totalt antall rekvirerte og utførte personundersøkelser i samme periode foregående år (1.3.01 – 31.12.01), er tallene henholdsvis 2027 rekvirerte og 1626 utførte. Relativt sett ble det utført 478 færre personundersøkelser i år 2002 etter innføringen av samfunnsstraff.¹⁸ Forholdet mellom totalt antall utførte og totalt antall rekvirerte personundersøkelser er imidlertid stabilt i begge perioder; 0,8 til 1. Samtidig viser KOMPIS-statistikk en økning i antall utførte personundersøkelser i promilleprogram fra 231 i perioden 1.3.01-31.12.01 til 261 i perioden 1.3.02-31.12.02. Nedgangen i totalt antall utførte personundersøkelser kan med andre ord neppe forklares med endringer i saksbehandlingstempo eller på grunn av færre utførte personundersøkelser

¹⁷ I Ot. Prp. Nr. 5 (2000-2001) s. 124-125 heter det: "Ved å gi kriminalomsorgen anledning til å tilrettelegge samfunnsstraffen individuelt etter at dommen er avsagt, antok departementet at flere ville være i stand til å gjennomføre straffen. Dette ville redusere behovet for å vurdere den enkeltes egnethet i forkant av dommen. Det ble imidlertid fremhevet at andelen brudd kunne øke noe. Departementet la vekt på at den domfelte selv, i større grad enn ved samfunnstjeneste, burde vurdere om han/hun er i stand til å gjennomføre reaksjonen. Dette er i tråd med et synspunkt om at den enkelte lovbrøyer må ta ansvaret for sin kriminalitet. Samtidig ble det ansett som prinsipielt riktig at ingen skal være utelukket fra å bli dømt til samfunnsstraff alene på grunn av sin sosiale situasjon. Lovutkastet satte med andre ord ikke som et eksplisitt vilkår at retten måtte vurdere den enkelte domfelte som 'egnet' til å gjennomføres straffen. Departementet understreket at forslaget innebar at domstolen fortsatt kunne ta hensyn til den siktedes egnethet og at det fortsatt kunne innhentes personundersøkelser med dette formålet der det ble ansett hensiktsmessig."

¹⁸ Kilde: Statistikkrapport PU03 i KOMPIS. Kjøringsdato for rapporten er 29.1.03.

på promilleprogram eller i andre typer saker. Nedgangen må mest sannsynlig skyldes redusert etterspørsel etter personundersøkelse på samfunnsstraff, sammenlignet med samfunnstjeneste.

Flere saksbehandlere som vi har intervjuet, er bekymret for domfeltes evne til å gjennomføre samfunnsstraffen uten brudd fordi mange dømte er rusmisbrukere og/eller har andre problemer. De hevder at dette forholdet bidrar til at mye av fokuset på de dømte handler om å få de dømte gjennom straffen. Fokus på gjennomføringskravet kan dermed bidra til å svekke fokuset på endringsarbeidet med de domfelte.

Til tross for egnethetsvurdering i forbindelse med samfunnstjeneste var bruddprosenten 23 i 2001.¹⁹ Foreløpige tall på brudd under samfunnsstraffen antyder en bruddprosent på ca 15 fra 1.3.02 til 31.12.02, jf 3.2.9. Tilsvarende bruddprosent for samfunnstjeneste i samme periode var 16,5 %.

Observasjonen gjør det mulig å stille spørsmål ved hvilken betydning egnethetsvurderingen har hatt for bruddfrekvensen i samfunnstjenesten. Samtidig er det for tidlig å vurdere omfanget av brudd under samfunnsstraffen ettersom antallet fullførte dommer er relativt få.

Av rettssikkerhetsmessige grunner er det viktig at en egnethetsvurdering eller annen form for forvurdering av siktede ikke bidrar til å stenge motiverte siktede ute fra en straff i frihet alene på grunn av siktedes sosiale situasjon. Dette var også en medvirkende grunn til at departementet fjernet kravet om egnethetsvurdering.

Vi anbefaler at man vurderer spørsmålet om egnethetsvurdering på nytt når man vet mer om omfanget av brudd. Samtidig bør man tenke nøye gjennom

¹⁹ Jf 8.1 i kriminalomsorgens årsstatistikk 2001, Justisdepartementet.

hva en personundersøkelse (PU) av siktede egentlig bør bestå av. En PU om siktedes livssituasjon har etter vårt syn begrenset verdi når det gjelder muligheten for at samfunnsstraffen skal motvirke ny kriminalitet. Selv om det kan være flere fordeler forbundet med at det foreligger en PU før dom (jf saksbehandlernes synspunkter redegjort for foran), ville det være en styrke dersom man allerede i personundersøkelsen på en mer målrettet og systematisk måte fokuserte på forholdet mellom individuelle forutsetninger og mulige tiltak, som kan ha betydning for muligheten til å endre en kriminell livsførsel. Tidligere forskning har pekt på lignende svakheter ved de egnethetsvurderinger, som ble utført i forbindelse med personundersøkelse på promilleprogram (Kristoffersen 1999).²⁰

Etter dagens regler skal lovbruddsanalysen først gjennomføres etter dom på samfunnsstraff. Det ser ut til at det er en utfordring for saksbehandlerne å vite hvordan man kan gjøre dette på en best mulig måte. Enkelte har gitt uttrykk for at de ikke vet hvordan det skal gjøres. Dette tyder på at det er behov for mer systematiske og målrettede metoder og verktøy i kartleggingsarbeidet. Vi anbefaler at en eller to regioner prøver ut ASI-brott, som benyttes av friomsorgen i Sverige.²¹

3.2.5 Gjennomføringsplan

I samarbeid med domfelte skal friomsorgen utarbeide en gjennomføringsplan. Gjennomføringsplanen viser domsslutningen, timene

²⁰ Jf pkt 1.6. i Kristoffersen (1999). Her heter det blant annet om personundersøkelsen at "... det er (...) ofte uklart hva - og på hvilken måte - man egentlig forventer at programmet skal bidra i forhold til de beskrevne problemene og mulighetene for ønsket atferdsendring. (...) Det ser ut til å være behov for en nærmere avklaring av kriteriene for hva som bør vurderes i personundersøkelsen, slik at det blir klarere hva programmet kan bidra med i forhold til personens forutsetninger og behov." (s. 23).

²¹ Lars Krantz ved Kriminalvårdstyrelsen i Sverige forteller at friomsorgen har gode erfaringer med ASI-brott. Han hevder at de ansatte opplever at verktøyet har klinisk verdi, det styrker samtalen med de domfelte.

som er avsatt til kartlegging og andre aktiviteter, brev med krav til domfelte, samt eventuelle vilkår som domstolen har satt eller som kriminalomsorgen setter underveis som følge av brudd. Timetallet er fra 30 til 420 timer. Gjennomføringstiden skal være inntil ett år hvis ikke sterke grunner taler for en lengre gjennomføringstid. Gjennomføringsplanen skal undertegnes av domfelte.²²

Hvordan har du arbeidet med gjennomføringsplanen?

Eksempler

Saksbehandler: *Jeg brukte to timer til kartlegging, 16 timer til behandling på psykiatrisk poliklinikk, tre-fire timer på å bli med domfelte til arbeidskontoret og ti timer med individuelle samtaler hver fjortende dag. Jeg tenkte nøye gjennom hva denne personen trenger for å leve en kriminalitets fri tilværelse. Han trenger behandling for sine psykiske problemer og arbeidstrening. Derfor synes jeg kontakten med A-etat var svært viktig for han og kunne begrunne det som kriminalitetsforebyggende. Hvis han hadde startet behandlingen av sine psykiske problemer før dommen, kunne ikke dette la seg gjøre som en del av dommen. Litt merkelig, vel?*

Saksbehandler: *Da vi skrev gjennomføringsplanen sammen, knyttet guttens familie kontakt med oppdragsgiver. Jeg kontakter oppdragsgiver pr telefon fordi jeg ikke har tid til å reise til kommunen. Han skal rydde en tursti og pusse opp et klubbhus. Guttens er svært ivrig etter å komme fort i gang og bli ferdig med dommen. Han var absolutt med på å planlegge gjennomføringen av straffen. Vi avtalte en oppfølgingssamtale i oktober, i skolens høstferie og en avslutningssamtale.*

Saksbehandler: *Jeg har en gutt født i født 1982. Han fikk en dom på 90 timer, som vi har fordelt slik i gjennomføringsplanen: fire timer kartlegging, 80 t. samfunnsnyttig tjeneste og seks timer individuelle oppfølgingssamtaler. Det er enklest å benytte samfunnsnyttig tjeneste. Vi har ikke nok klienter til å gjennomføre et program med en rusgruppe.*

²² På side 289 i Storvik (2003) vises et eksempel på en gjennomføringsplan.

Saksbehandler: *Jeg satte sammen gjennomføringsplanen selv, men jeg ønsker at dette skal gjøres i et faglig kollegium i kontoret. Det kunne vært gjennomført. Jeg tror ikke det er motstand mot en slik ordning her på kontoret.*

Saksbehandler: *Vedkommende er utlending og har en dom på 80 timer over fire måneder. Han har ikke noe stort kriminalitetsproblem. Han er ikke rusmisbruker. Jeg tror han vil prøve å få med seg uføretrygden og reise hjem til hjemlandet. Jeg brukte seks timer på kartlegging, åtte timer er satt av til samtaler og resten er samfunnsnyttig tjeneste. Han vasker. Problemet er at han ikke kan ha en kvinnelig sjef. Problemet er at han ikke kan ha noen sjef i det hele tatt!*

Saksbehandler: *Har en klient med 80 timer samfunnsstraff, ingen vilkår i dommen. I denne saken forelå det PU, klienten var kjent fra før for kontoret, slik at kartleggingen gikk greiere. I gjennomføringsplanen har jeg skrevet ti behandlingstimer hos RUPO (rusmiddelpoliklinikken), to timer individuelle samtaler, en time kartlegging og resten samfunnsnyttig tjeneste. Domfelte har et rusproblem, men han har også en del vold i saken. Han har nylig ikke møtt til første behandlingstime ved RUPO, og vi skal nå sende ut varsel om innskjerpingssamtale. Jeg tror at grunnen til at han ikke møtte, antakelig er mangel på orden i livet, vansker med å planlegge. Jeg regner med at han fortsatt er villig til å gå til RUPO.*

Saksbehandler: *Det som er mest tidkrevende, er selve organiseringen av gjennomføringsplanen, alle timene vi skal fordele. . Vi må finne frem til brev, legge inn klientene i KOMPIS. Kanskje vi bare snakker ti minutter med klienten, mens vi bruker lang tid på å finne alt dette "styret" i KOMPIS. Det er lite motiverende.*

Vår vurdering

Beregninger vi har foretatt viser at mange av dommene er korte. Av et utvalg på 69 dommer i region Nord, hadde over 60 % av dommene en straff på 60 timer eller mindre, som skal avsones i løpet av opptil 120 dager, jf 3.1.4. Den straffen som ser ut til å forekomme oftest, er en dom på 30 opp til 60 timer, som skal gjennomføres i løpet av 120 dager eller mindre. 30 timer samfunnsstraff er i minste laget for å sette i gang tiltak utover individuelle samtaler og samfunnsnyttig tjeneste. Gjennomsnittlig nærmere 2,5 timer går med til kartlegging, jf 3.2.4. I tillegg går det med minst en time til en

avslutningssamtale. Da gjenstår ca 26 timer til samfunnsnyttig tjeneste, programmer eller andre tiltak, som tilsvarer et gjennomsnitt på ca 6,5 time per måned ved 120 dagers gjennomføringstid. Mange domfelte har såpass store problemer at andre tiltak enn samfunnsnyttig tjeneste og individuelle samtaler antakelig vil ha vanskelig for å oppnå noen merkbar effekt ved så vidt lavintensiv påvirkning. Samtidig er det et problem at noen av de dømte er utagerende og har problemer med å huske avtaler. Andre igjen har svekket fysisk helse og/eller liten utholdenhet, slik at det er krevende for dem å utføre samfunnsnyttig tjeneste. Noen saksbehandlere vi snakket med var skeptiske til å gi samfunnsnyttig tjeneste til slike domfelte.

95 domfelte registrert i KOMPIS er under 20 år, derav 40 under 18 år, jf 3.1.1. For at unge domfelte med en kort, kriminell karriere skal kunne ha utbytte av samfunnsstraffen når det gjelder endring av kriminell atferd, krever det en hyppig og strukturert kontakt med friomsorgen, et tettere samarbeid med barnevernet og en klar og konsekvent oppfølging. Nettverksjobbing er også viktig, særlig i saker med domfelte med annen kulturell bakgrunn.

Da de første dommene kom, var ikke alle registreringsmulighetene i KOMPIS på plass. Saksbehandlere fikk dermed ikke lagt inn alle dommer som ble avsagt våren 2002. Det er også noen upresise føringer av timer på enkelte tiltak, jf . 3.1.5. Når antall timer registrert på f.eks. behandling er så vidt lavt, er nøyaktighet i timeregnskapet viktig for å få frem en mer riktig fordeling av innholdet i gjennomførte timer. Informanter peker dessuten på at brevene domfelte mottar om gjennomføringen, er uoversiktlige for domfelte når det er flere tiltak i planen.

Regionene og enkelte kontorer har uttrykt ønske om at KOMPIS må forbedres som informasjonssystem, slik at det er lettere å få oversikt over de

domfelte. KOMPIS bør utvikles slik at systemet kan gi mer informasjon om bruken av samfunnsstraff. Dette gjelder for eksempel statistikk over straffenes lengde, gjennomføringstid, domfeltes alder, kjønn og nasjonalitet/fødeland og timefordelingen på tiltakene. Statistiske opplysninger om ovennevnte er i denne rapporten beregnet av oss på grunnlag av rapporter, som vi har tatt ut av systemet.

3.2.6 Samfunnsnyttig tjeneste

Frirmsorgen bør i følge retningslinjene til enhver tid ha avtaler med tjenestesteder som på kort varsel kan tilby oppdrag. Som oppdragsgiver kan benyttes offentlig virksomhet, offentlig understøttet virksomhet eller frivillig virksomhet. Oppdragsgiver skal sørge for at den domfelte får nødvendig bistand og veiledning under gjennomføringen av tjenesten.

Hva slags samfunnsnyttig tjeneste har kontoret etablert ?

Eksempler

Saksbehandler: *I gjennomføringsplanen står det at han skal ha 80 timer samfunnsnyttig tjeneste. Jeg prøver å følge han opp ukentlig. .. Han er i tjeneste to ganger i uka... Fungerer veldig bra. De tok han svært seriøst, jeg var med på intervju. De tar han til side eller snakker med han etter jobben. Hva han gjør bra, og hva han ikke må gjøre.*

Saksbehandler: *Gutten går på skole, og da er det greit med samfunnsnyttig tjeneste. I tillegg er han på en barnevernsinstitusjon og har tiltak døgnet rundt. Han skal jobbe to søndager. Han starter 8. oktober med seks timers soning + nye seks timer + samtaler. Jeg synes det var viktig å starte soningen av de 120 timene så raskt som mulig, særlig når det var gått så lang tid allerede.*

Saksbehandler: *Vi må lage føringer for hvordan vi skal sikre kontakten med oppdragsgiverne. Vi bør ha noen få stabile. Hos oss bruker vi ofte et kirkesamfunn og har mye dugnadsjobbing. De kan ta tre-fire domfelte av gangen, men de behøver ikke å være der samtidig. Det er svært viktig å ta vare på de frivillige medarbeiderne, for de påvirker klienten i sterk grad.*

Saksbehandler: *Kirken brukes mye. I distriktene må vi finne arbeid etter domfeltes behov. Det kan være alt fra byggeforvaltning som har kvelds- og daggruppe til Frelsesarmeen.*

Saksbehandler: *Vi har mest dugnadsarbeid i idrettshaller. Domfelte er med en vaktmester rundt om kring. Ellers bruker vi Røde Kors, Frelsesarmeen, FRETEx butikk, lager, ungdomsklubb og vedlikehold på skoler. Vi har en liste med oppdragsgivere. Vi ringer rundt en gang pr. år og spør om de fremdeles er aktuelle. Vi har også arbeidsgrupper som rydder søppel i friområder, dette fungerer veldig bra.*

Saksbehandler: *Vi har en militærforlegning. Mest pensjonerte offiserer som driver der. Tar vare på kulturminner og friområder. Vi har klare avtaler om alt slags forebyggende tiltak der ute, fra kafé til å lage turstier. Ellers har vi religiøse organisasjoner med kafé og bruksbutikk à la Fretex. Vi har samfunnsnyttig tjeneste som passer bra for damer, smøre rundstykker og jobbe i brukbutikken. FO-kontoret har plasser, frankere konvolutter osv.*

Saksbehandler: *Vi har domfelte som jobber på en gård hvor de omplasserer dyr. Vi har et friluftsprosjekt, der domfelte skal rydde langs elva, ellers har vi kristne organisasjoner, Natur og ungdom, frivillighetsentraler og gårdsbruk.*

Vår vurdering

Samfunnsnyttig tjeneste er det mest brukte tiltaket i samfunnsstraffen og utgjør ca 80 % av det totale timetallet som de domfelte utfører, jf 3.1.5. Samfunnsnyttig tjeneste er mest egnet for dem som har evnen til å holde avtaler og som har tilstrekkelig utholdenhet. Når en såpass stor andel av straffen benyttes til samfunnsnyttig tjeneste, er det etter vår oppfatning behov for å tenke nytt og kreativt med hensyn til oppdragsgivere. Samtidig ser det ut til å være behov for å styrke kontakten med oppdragsgiverne og gi dem nødvendig opplæring og veiledning, - ikke bare for å få gjennomført

samfunnsstraffen med færrest mulig brudd, men for å øke muligheten for påvirkning og endring av domfelte. Det er også behov for å tenke nærmere gjennom på hvilken måte kriminalomsorgen skal vedlikeholde kontakten med etablerte oppdragsgivere.

Det er saksbehandlere som mener at ansvaret for kontakt med oppdragsgivere bør ligge hos én person for å sikre god og stabil kontakt med oppdragsgiverne. De mener at det er et problem at oppdragsgiverne må forholde seg til ulike saksbehandlere fra sak til sak.

3.2.7 Program

I retningslinjene står det at friomsorgen til enhver tid bør ha tilgang på program som kan settes i verk på kort varsel. Dersom det ikke er mulig å tilby den domfelte et egnet program, skal friomsorgen undersøke om andre etater kan tilby tilsvarende tiltak (pkt 5.1.b i retningslinjene). Utgangspunktet er at programdeltakelse er frivillig, men informasjonen om program kan pålegges i forbindelse med kartleggingen (forskriften § 5-2).

Hvilke programmer benyttes? Hvem har fått opplæring i program?
--

Eksempler:

Saksbehandler: *Vi har ATV og Brottbrytet, driver ATV grupper sammen med et fengsel. Jeg har hatt opplæring i begge program. Jeg har en samfunnsstraff dømt i Brottbrytet. Kontoret har under ti dommer totalt sett, og det er for få dommer til at vi kan lage en egen gruppe med fem voldsdømte eller rusdømte. Hos oss er det i tillegg lang reisevei, kanskje en dagsreise tur-retur domfeltes hjemsted. Domfelte må ta både ferje og buss og kanskje overnatte hvis det ikke går offentlig kommunikasjon tilbake*

samme dag. Å komme hit for å delta i et program to timer en til to dager i uka i seks uker blir vanskelig.

Saksbehandler: *Jeg synes det er for mye fokus på program. Vi blir satt litt i bås med fengslene. Regionskontoret er litt for skråsikre når det gjelder program. De initierer program uten at de ser det spesielle med vårt kontor. Vi har ikke nok domfelte til å starte grupper. I tillegg er programmene for omfattende. Nå ser de at det vi trenger mest er mindre program.*

Saksbehandler: *Vi har lagt programmene på is foreløpig.*

Saksbehandler: *Vi trenger lokalt tilpassede program.*

Saksbehandler: *Vi har tenkt å starte med promilleprogram. Det er alt.*

Saksbehandler: *Folk her på kontoret er redde for å få fokus på seg selv, det er medvirkende til at vi ikke har program. Flere tilsatte er redde for å bli tatt opp på video og at noen får innsyn i hvordan de jobber. Det går på generasjon, nye og unge vil gjerne ha program.*

Saksbehandler: *Vi har et livsmestringsprogram, men vet ikke om det blir godkjent.*

Saksbehandler: *Vi har ikke program på kontoret. Vi kan henvise til en psykolog som tidligere har jobbet i Alternativ til Vold.*

Saksbehandler: *Har vært et visst panikkartet press fra regionen. De presset for tidlig. Du skjønner det med kart og terreng problematikk. Hvor er de domfelte?*

Saksbehandler: *Vi har ikke gode nok program som er tilpasset de korte dommene eller vår klientgruppe.*

Vår vurdering

Ca 5 % av det utførte timetallet i samfunnsstraffen er programvirksomhet, jf

3.1.5. Følgende programmer er registrert benyttet av 28 deltakere:

Brottsbrytet (7), En til en (10), Mitt Valg (5), Samtalegrupper for volds- eller sedelighetsdømte – ATV (2), Ny Start (1) og andre strukturerte program (3).

Informantene gir ulike forklaringer på hvorfor program i liten grad benyttes i samfunnsstraffen. Svarene kan deles inn i følgende kategorier:

1. Manglende klientgrunnlag: Målgruppen passer ikke. Lang vei for domfelte.
2. Personalmessige forhold: For omfattende opplæring for å drive programmer. I enkelte programmer blir ikke tilsatte sertifisert med mindre de klarer å gjennomføre et visst antall programmer over en toårsperiode. Tilsatte synes det er for mye fokus på dem selv i programmer som krever videoopptak av instruktør.
3. Programmenes relevans, tidsbruk og kostnader. Noen programmer er for lange og tidkrevende. Å drive programmer er kostnadskrevende og gir liten uttelling i form av utførte timer. Mange av de utenlandske programmene er ikke tilpasset norske forhold.
4. Uklarheter med hensyn til om et tiltak er et program eller ikke.

I dag har kriminalomsorgen ikke en godkjenningsordning for programvirksomhet, og det er usikkerhet blant saksbehandlerne om de tiltakene de har utarbeidet, kan godkjennes som program. Vi mener det er behov for at noen kan gi råd om hvilke programmer man bør satse på i friomsorgen og at det gis støtte og faglig veiledning i hvordan etablere, drive og utvikle programmene. I tillegg er det behov for kortere programmer.²³

²³ For øvrig ble retningslinjer for hva som er et program sendt ut først åtte måneder etter at samfunnsstraffen trådte i kraft. Vi viser ellers til tidligere evalueringer, som "Promilleprogram i friomsorgen" (Kristoffersen 1999), artikkel i Aktuelt for kriminalomsorgen nr. 3/2001 om "Erfaringer med Rif og Mitt Valg rusprogram", samt Statskonsult rapport 2001:11: "Etatsutvikling i kriminalomsorgen - Evaluering av en omstillingsprosess". Følgende er sakset fra Højdahls artikkel i Aktuelt for kriminalomsorgen nr. 3/2001: "For noen kontorer viser det seg vanskelig å samle en gruppe domfelte som kan delta i rusgrupper-, voldsgrupper eller kvinnegrupper og å holde på deltakerne. I 'En- til- en programmet' (fra upublisert statusrapport om 'En til En programmet' av Høyby og Meek Hansen 2000) viser

3.2.8 Andre tiltak for å motvirke ny kriminalitet

De idømte timene samfunnsstraff kan bestå av andre tiltak som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Andre tiltak kan være individuelle samtaler, behandling, konfliktråd eller andre kriminalitetsforebyggende tiltak. For at friomsorgen skal ha oversikt over utviklingen i gjennomføringen, samt mulighet til å samarbeide om den domfeltes fremtidsplan, skal et tilstrekkelig antall timer bestå av individuell samtale (jf 5.1 i retningslinjene).

Hvilke andre tiltak benyttes?

Eksempler

Saksbehandler: *Vi kan tilby samtaler på sosialmedisinsk senter, konfliktråd, støtte- og kontaktsenteret, fritidsaktiviteter, rusklinikker, avrusing og kortere behandlingsopphold.*

Saksbehandler: *Jeg har hatt seks individuelle samtaler med domfelte, som har en dom på 75 timer. Han har 66 timer med samfunnsnyttig tjeneste i en bruktbutikk. Jeg setter av en halvtimes tid og spør om alt går greit. Jeg følger opp personen og kontrollerer at han gjør det vi ble enige om.*

Saksbehandler: *Det kan være vanskelig å ha klienter i psykiatrien. Generelt sett vil ikke psykiatrien, men når vi tar kontakt om klienter og presenterer problematikken, er det enklere. Vi benytter ikke konfliktråd, blir på en måte en ny straff. Empatien for den lidende part er svært liten.*

Saksbehandler: *Vi har konsentrert oss mest om loven og har ikke hatt tid til å sette i gang og finne ut av andre tiltak. Vi har konfliktråd og skal samarbeide med kif-skolen.*

det seg vanskelig å gjennomføre eller holde på deltakere gjennom alle leksjonene. I undersøkelsen har 52 deltakere påbegynt programmet og kun elleve har fullført". (...) Innføring av faglige tiltak i kriminalomsorgen, enten det er kontaktbetjentarbeid, innføring av samtalegrupper eller påvirkningsprogram, er kostnadskrevende og må styres fra ledelsen og ikke bare være et resultat av ildsjelers lyst til å drive programvirksomhet (se for eksempel Arnulf 2001). Faglige nye tiltak bør være en del av en helhetlig, faglig og økonomisk plan i regionen."

Saksbehandler: *Kontoret har behov for flere tiltak. Vi må ha "litt mer å spille på". Nå lærer jeg meg det jeg er helt nødt til å lære meg. Siden jeg er så ny, er det litt frustrerende at jeg som er så gammel kan så lite, og at vi ikke har noen andre tiltak enn samfunnsnyttig tjeneste og individuelle samtaler.*

Saksbehandler: *Jeg synes det er urettferdig at dersom en domfelt deltar i konfliktråd, får han bare godskrevet meglingsstida, ikke de timene han jobber for offeret.*

Saksbehandler: *Jeg har en dom på 90 timer. Jeg skal ha åtte individuelle samtaler og benytte de fire første leksjonene i en-til-en programmet og siste del, som er evalueringen.*

Vår vurdering

Beregninger viser at ca 12 % av utførte timer er registrert som andre tiltak, jf tabell under pkt 3.1.5. 45 % av disse igjen består av individuelle samtaler med domfelte. Kun 15 domfelte er registrert med gjennomførte timer i behandling. Andre benyttede tiltak er akuttinstitusjonen, motorsportiltak og jobbsenter.

Dersom vi tar i betraktning den begrensede tiden som er til rådighet i mange samfunnsstraffer (jf 3.1.4), det beskjedne programtilbudet (jf 3.1.5 og 3.2.7), samt det arbeidet som kreves for å etablere og følge opp behandlingstilbud eller andre tiltak, er det mye som taler for at man av ressurs hensyn bør prioritere å styrke mulighetene for at påvirkingsarbeidet med domfelte kan skje i de individuelle samtalerne.²⁴

Saksbehandlere som har hatt opplæring i det kognitive atferdsorienterte programmet "En-til-en" gir uttrykk for at de har lært seg nyttige samtaleferdigheter og verktøy, som de benytter i den individuelle samtalen.

²⁴ Tilsvarende anbefaling ble fremmet i evalueringen av promilleprogram. I sammendraget står det at "det ser ut til å være et klart behov for å utvikle innholdet i og metodene for gjennomføringen av både personundersøkelsene og de individuelle tilsynssamtalene." (Kristoffersen 1999:3)

De analyserer lovbruddet som problem, lager problemprofil, kartlegger ferdigheter, vurderer og lager handlingsplan.

3.2.9 Iverksettelse, straffeavbrudd og reaksjon på brudd

Etter at dom er avsagt, sender politiet dommen til fullbyrding til regionen. Regionene sender dommen til friomsorgskontoret, som i samråd med politiet fastsetter tidspunkt for frammøte. Politiet sender deretter innkalling til domfelte med pålegg om å møte til fastsatt tid og sted.

Kriminalomsorgen kan avbryte gjennomføringen av straffen, jf § 57. Leder av friomsorgskontor er ansvarlig for å kontrollere at domfelte overholder forebyggende rusforbud, krav og vilkår som er pålagt den domfelte. Dersom det gjennom kontroll avdekkes bruk av berusende eller bedøvende midler, skal dette håndteres som vilkårsbrudd. Kontrollen skal gjennomføres av tilsatte i friomsorgen eller oppnevnt kontaktperson som gjør tjeneste for friomsorgen. Kontrollen kan bestå i å ta urinprøver, utåndingsprøver eller uanmeldte besøk i hjemmet.

Hvordan håndteres brudd? Hvilke følger får bruddmeldinger for praksis?

Saksbehandler: *Det er tungvint at politiet skal innkalle domfelte når dommen er rettskraftig. Dette gjør at det tar for lang tid fra dom er avsagt til den er rettskraftig. Hvorfor kan ikke friomsorgen sende innkallelse og heller kontakte politiet hvis det er problemer? Det er rett og slett sløsing med ressurser.*

Saksbehandler: *Hva gjør vi når det er brudd i forhold til retningslinjer, og klienten allikevel er motivert for å fortsette straffegjennomføringen? Skal samfunnsstraffen bare være for de ressurssterke? Jeg stoppet gjennomføringstiden da domfelte var borte flere ganger. Det er greit å følge*

"boka" i starten. Det er ikke kontroll biten som er verst nå, men alt det arbeidet vi legger ned, og så ender det kanskje med brudd.

Saksbehandler: Problemet er å få andre til å melde fra hvis klienten er ruset. Det er greit å få dem til å melde fra om klienten møter eller ikke, men ikke om de er ruset.

Saksbehandler: Har meldt brudd i en sak pga manglende oppmøte. Han flyttet fra hospits, det viktigste for han var å få orden på livet sitt. Trengte så mye hjelp for å rehabilitere seg. Denne type klienter med rusrelaterte problemer har vansker med å gjennomføre en samfunnsstraff. Blir for svært for dem. Jeg brukte mye tid på regler for brudd. Han kom ikke til andre kartleggingssamtale. Innkalte han til innskjerpingssamtale. Han skulle begynne med samfunnsnyttig tjeneste, men møtte ikke opp hos oppdragsgiver. Det skjedde to ganger. Han burde egentlig bli leid dit. Brudd igjen, sendte brev. Ringte regionen. De sa at vi ikke kan møte i retten uten å vite hvorfor han ikke har møtt hos meg. Han kan jo være syk. Jeg har derfor laget et brev selv som heter innkalling til oppklaringssamtale for å sjekke ut om han hadde gyldig grunn til fravær. Viste seg at domfelte var langt nede psykisk. Legen skrev sykmelding for de to dagen han hadde uteblitt. Jeg tok med leder på den neste samtalen. Vi ble enige om at han kunne fortsette. Forskjøv timene i tid. Intensiverte de individuelle samtalene. Han var villig til å gå hos psykolog og delta i ansvarsgruppe. Men så dukket han ikke opp igjen, kanskje jeg skal melde straffeavbrudd?

Saksbehandler: Jeg syns ikke noe om å innskjerpe i full fart. Vi har liten tradisjon her på kontoret for å melde brudd. Jeg var på et annet friomsorgskontor, og der var de mye mer opptatt av å melde brudd. Men nå ser jeg at det viktig at vi følger loven og melder brudd på f.eks. klienter som ruser seg. Vi er mer tydelige nå som vi er en del av en straffegjennomføringsetat.

Saksbehandler: Jeg har en 16-åring med vold- tyveri- og legemsfornærmelse problematikk. Men det kom på nye forhold etter at dommen falt den 29. mai og før den var iverksatt den 11. september. Men dette er ikke brudd, dommen var ikke trådt i kraft. Seint av politiet. Vi fikk ikke saken før 3. september og hadde første møte med klienten 11. september.

Saksbehandler: Vi kan ikke melde brudd på en sak som ikke er iverksatt!

Saksbehandler: Hvordan vil dommerne reagere på omgjøringer der bruddet gjelder fravær til frivillig behandling? Vil de omgjøre disse timene til samfunnsnyttig tjeneste? Vil slike saker i det hele tatt komme for retten?

Saksbehandler: *Jeg sendte bruddmelding. Jeg måtte ta en diskusjon med regionjuristene – "har du gjort nok, minnet han om avtaler" osv. Jeg har vært mer enn tålmodig med den gutten!*

Saksbehandler: *Hvordan skal vi egentlig gjennomføre urinprøvekontroller, - hvem skal gjøre det? Vi har ikke egnede lokaler til slike kontroller.*

Saksbehandler: *Når jeg er alene på hjemmebesøk, har kontoret verken mobiltelefon eller alarm som jeg kan ta med meg. Vi har ikke tilfredsstillende sikkerhetsrutiner.*

Vår vurdering

Det er registret 79 fullførte dommer uten brudd på vilkår eller ny kriminalitet i år 2002.²⁵ Tre fullførte med ny kriminalitet og to med brudd på vilkår. 84 saker er med andre ord registrert som fullført. 16 saker er avbrutt av forskjellige årsaker.²⁶ Det gir totalt 100 fullførte og avbrutte saker med en bruddprosent på ca 15. Regionene har opplyst i brev pr. medio desember 2002 at de kjenner til to bruddsaker som har vært omgjort til ubetinget fengselsstraff.

En tid etter at loven var endret var det uklart for en del politikamre at det var de som hadde ansvaret for å innkalle domfelte. Flere prinsipielle og praktiske sider ved iverksettelsen av samfunnsstraffen og håndtering av brudd påpekes av saksbehandlerne, herunder innkallingsrutiner og ukklarheter knyttet til håndtering av brudd og gjennomføring av urinprøvekontroller. Vi mener det er behov for å vurdere og presisere rutiner og ressursbruk når det gjelder innkalling av domfelte, håndtering av brudd og ruskontroller.

²⁵ På grunn av etterregistrering er det mulig at enkelte tall kan endres.

²⁶ Tre saker ble avbrutt grunnet forhold før iverksettelsen, tre grunnet ny kriminalitet, fire på grunn av brudd på vilkår, tre på grunn av både ny kriminalitet og brudd på vilkår, en på grunn av andre forhold og en

3.2.10 Forvaltning og samarbeid

I retningslinjene står at leder for friomsorgskontor må sørge for at man inngår sikre rutiner med samarbeidspartnere når det gjelder å få bekreftelse på oppmøte. Videre skal friomsorgen til enhver tid ha avtaler med tjenestesteder som på kort varsel kan tilby oppdrag i samfunnsnyttig tjeneste. Friomsorgen skal undersøke om andre etater kan tilby tilsvarende tiltak som program og som er egnet til å motvirke ny kriminalitet. Friomsorgen skal stimulere domfelte til kontakt med andre offentlige etater som sosialkontor, arbeidskraftmyndigheter og skoleverk. Siden timer også kan bestå av megling i konfliktråd, psykoterapeutisk, psykiatrisk eller medisinsk behandling, kan friomsorgen ha en rekke samarbeidspartnere utenom strafferettskjeden.

Hvordan formidles samfunnsstraffen til samarbeidspartnere?
Hvilke samarbeidspartnere har friomsorgen, og hvordan er samarbeidet?

Eksempler

Saksbehandler: *Det 'henger litt' med å få i gang samfunnsstraffen med påtale her i distriktet, har ikke akkurat eksplodert, men synes det er greit at det går seint.*

Saksbehandler: *Vi kan gi mye god informasjon på strafferettskonferansene og invitere politi, påtale, dommere og viktige samarbeidspartnere. Jeg har gitt informasjon på parole hos politiet og vært på møte hos konfliktrådet som vi har skrevet en avtale med. Men det er bare selve meklingen som kan være en del av straffen, ikke arbeidet som skal utføres for den fornærmede.*

Saksbehandler: *Klinikken sier at de ikke vil være kontrollører. Assisterende regiondirektør gjør ingenting med saken. Det er regionens ansvar å legge forholdene til rette for forvaltningssamarbeidet, og dette arbeidet må gjøres på forhånd.*

Saksbehandler: *Dommer og påtale vet veldig lite om samfunnsstraffen. Ofte ringer de på forhånd for å diskutere gjennomføringstiden.*

Saksbehandler: *Vi tar opp saker i mer uformelle sammenhenger. Skriver notater til hverandre for å utveksle erfaringer.*

Saksbehandler: *Vi kan få mange til å stille opp: sosialkontor, behandlingsapparat som deltar i ansvarsgrupper sammen med oss. Når alt dette er stablet på beina, oppgaver og ansvar fordelt, ja, så er det kanskje brudd, og vips så er friomsorgen ute av bildet. De øvrige instansene mister tillit til oss. Hva med neste gang vi får en domfelt, trekker vi oss unna da også?*

Saksbehandler: *Vi har god kontakt med videregående skole og fengselsundervisningen som er lagt utenfor fengslet. Kan benytte noen timer der i samfunnsstraffen.*

Saksbehandler: *Forvaltningssamarbeidet må bli bedre, særlig i forhold til sosialkontor.*

Vår vurdering

Fortsatt er det behov for informasjon til samarbeidspartnere, politi, domstol og påtalemyndighet. De lokale rådgivningsgruppene er ikke vurdert i denne fasen av evalueringen, men vi er informert om at rådgivningsgruppene er opptatt av hvordan informasjon om samfunnsstraffen skal nå samarbeidspartnere.

Friomsorgens renommé som samarbeidspartner settes naturlig nok på prøve når de for eksempel må trekke seg ut av en ansvarsgruppe på grunn av en bruddmelding. Det er imidlertid flere saksbehandlere som er opptatt av at både lokal- og regional ledelse må gjøre mer for å sørge for at det etableres rammeavtaler for hvordan forvaltningssamarbeidet skal foregå, slik at en del forhold er avklart på forhånd når den enkelte saksbehandler tar kontakt med for eksempel et behandlingssted. De opplever det som tungt og unødvendig å

måtte gjenta argumenter og begrunnelser for det samarbeidet de ønsker å etablere fra gang til gang.

Forvaltningssamarbeidet bør styrkes både i region og av ledelsen ved kontorene for å utvikle mer målrettede tilbud og et tettere samarbeid med instanser som kan gi domfelte et tilbud med tanke på endring av et kriminelt handlingsmønster. Det er viktig at kriminalomsorgen og andre etater sammen forsøker å klargjøre på hvilken måte andre etater kan bidra i arbeidet med å endre kriminell livsstil.

4. Drøfting og noen anbefalinger

4.1 Drøfting

Denne undersøkelsen viser at om lag 80 % av samfunnsstraffen avsones i form av samfunnsnyttig tjeneste. Ca 5 % går med til deltakelse i program, og ca 12 % er andre tiltak. Nesten halvparten av sistnevnte gjelder individuelle samtaler med domfelte. En typisk dom på samfunnsstraff gjelder en norsk mann under 25 år dømt for narkotikalovbrudd. Han har en dom på inntil 60 timer som gjennomføres i løpet av fire måneder. Innholdet består av ca 51 timer samfunnsnyttig tjeneste. Øvrige timer er ca tre timer kartlegging og ca seks timer individuelle samtaler med friomsorgen.

Når en såpass stor andel av straffen benyttes til samfunnsnyttig tjeneste, er det etter vår oppfatning et viktig spørsmål om man ikke bør gjøre mer for å styrke kontakten med oppdragsgivere og gi dem mer opplæring og veiledning. Det er behov for å tenke nærmere gjennom på hvilken måte kriminalomsorgen skal etablere og vedlikeholde kontakten med oppdragsgiverne.

Gruppen "andre tiltak" er nest størst, men likevel ikke mer enn 12 % av utførte timer. Det må generelt bli klarere på hvilken måte disse tiltakene anses å være kriminalitetsforebyggende. Vi ser også behov for å finne fram til flere og bedre tilbud.

Ettersom mange dommer er korte, ville det være en fordel å utvikle innholdet i de individuelle samtalene slik at disse blir mest mulig konstruktive i forhold til målsettingen om å endre kriminell livsførsel. Mange domfelte har såpass store problemer at andre tiltak enn

samfunnsnyttig tjeneste og individuelle samtaler antakelig vil ha vanskelig for å oppnå merkbar effekt ved så vidt lavintensiv påvirkning som følger av mange korte dommer eller få timer med lengre gjennomføringstid. Samtidig er det også et problem at noen av de dømte er utagerende og har problemer med å huske avtaler, slik at de også har problemer med å gjennomføre samfunnsnyttig tjeneste.

Det er ikke gjennomført noen endring i påtalemyndighetens og domstolenes adgang til å innhente personundersøkelser. I 2002 ble det utført 486 færre personundersøkelser etter innføringen av samfunnsstraff dersom vi sammenlikner med samme periode foregående år. Informanter hevder at personundersøkelse bidrar til at behovet for kartlegging reduseres, og at domfelte kommer lettere i gang med soningen når det foreligger PU. En personundersøkelse vil gjøre den domfelte mer forberedt på hva samfunnsstraffen innebærer når vedkommende møter til soning. De hevder også at samarbeidet med andre instanser går lettere når det foreligger en personundersøkelse før dom.

Det er flere saksbehandlere som er opptatt av at både lokal og regional ledelse må gjøre mer for å sørge for at det etableres rammeavtaler for hvordan forvaltningssamarbeidet skal foregå, slik at en del forhold er avklart på forhånd når den enkelte saksbehandler tar kontakt med for eksempel et behandlingssted. De opplever det som tungt og unødvendig å måtte gjenta argumenter og begrunnelser for det samarbeidet de ønsker å etablere fra gang til gang.

Lederne bør gi saksbehandlerne mer støtte og veiledning, som de etterlyser. Det ser ut til å være behov for en drøfting av saksbehandlingsrutiner og organisering av det faglige arbeidet ved kontorene. I en etableringsprosess er

det en krevende oppgave samtidig å gi tilstrekkelig opplæring, utvikle tiltak og legge alle praktiske og organisatoriske forhold til rette, noe denne rapporten viser. Veiledning og mulighet for å drøfte sakene internt på kontoret for å sikre godt innhold og lik praksis ser ut til å være viktigere nå enn opplæring i tiltak og program.

4.2 Anbefalinger

Nedenfor følger noen anbefalinger til hva man bør arbeide videre med. Forslagene er ikke gjengitt i prioritert rekkefølge.

- De individuelle samtaler bør i større grad fokusere på den domfeltes kriminalitetsproblem og hva den domfelte kan gjøre for å unngå nye lovbrudd.
- Det er behov for mer systematiske og målrettede metoder og verktøy i kartleggingsarbeidet og lovbruddsanalysen. En eller to regioner bør prøve ut kartleggingsmodulen ASI-brott.
- Friomsorgen bør finne fram til flere kriminalitetsforebyggende tiltak. Tiltakenes kriminalitetsforebyggende virkning bør begrunnes bedre.
- Lederne bør gi saksbehandlerne mer støtte, veiledning og legge til rette for faglige diskusjoner om organisering og gjennomføring av arbeidet med samfunnsstraffene.
- Mer opplæring i KOMPIS. Systemet bør kunne gi mer informasjon om samfunnsstraff og statistikk over for eksempel domfeltes alder, kjønn, nasjonalitet/fødeland og timefordelingen på tiltakene.
- Ettersom samfunnsstraffen hovedsaklig består av samfunnsnyttig tjeneste, bør man se nærmere på om det er mulig å øke eventuelle kriminalitetsforbyggende effekter. Kontakten med oppdragsgiverne må styrkes, og de må få nødvendig opplæring og veiledning.

- Det etableres et nasjonalt råd for hvilke programmer man bør satse på i friomsorgen. Det avklares hvem som kan gi faglig veiledning i hvordan etablere og drive programmene, samt hvem som skal godkjenne hva som skal anses som et program.
- Forvaltningssamarbeidet styrkes i region og lokalt gjennom rammeavtaler med andre instanser.
- Rutiner revurderes når det gjelder innkalling av domfelte. Rutiner for håndtering av brudd og ruskontroller presiseres.

5. Litteratur

Almås, R. 1990. *Evaluering på norsk*. Oslo: Universitetsforlaget

Arnulf, J.K. 2000. *Evaluering av ATV spesialopplæring ved KRUS høsten 2000*. KRUS publikasjon, Dokumentasjon & debatt. Oslo

Denzin, N. 1970. *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. Chicago; Aldine Publishing Company

Høiby, A. og Meek Hansen, W. 2000. *Statusrapport oktober 2000. En til en programmet* (upublisert, KRUS).

Højdahl, T. 2000. Rus og rusprogram i kriminalomsorgen. *Aktuelt for kriminalomsorgen*, nr. 4/2000.

Kokkin, J. 1999. *Profesjonelt sosialt arbeid*. Oslo: Tano Aschehoug.

Kristoffersen, R. 1999. *Promilleprogram i friomsorgen. Om deltakerne og deres erfaringer*. KRUS publikasjon, Dokumentasjon og debatt nr. 1/99, Oslo

Kvale, S. 1997. *Det kvalitative forskningsintervjuet*. Oslo: ad Notam Gyldendal

Lov om gjennomføring av straff m.v. av 18. mai 2001 nr. 21

Matningsdal, M. 2002. *Samfunnsstraff – noen hovedpunkter*. Foredrag, Beitostølen 6. mars 2002.

Meek-Hansen, red. 1999. *Fengselsbetjent, kompetanse-kontakt-framtid*. Oslo: KRUS NFU

Miller, W. R. og Rollnick, S. 1991. *Motivational interviewing: preparing people to change addictive behavior*. New York: Guilford

Minaham A., og Pincus, A., 1978. *Praktisk sosialt arbeid: grundbok för socialarbetare*. Stockholm: Wahlström & Widstrand

Ot. Prp. Nr. 5 (200-2001) Om lov om straffegjennomføring

Patton, M. 1987. *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*. Los Angeles: Sage Publications

Rammeplan for 3-årig høgskoleutdanning i helse og sosialfag.

Richmond, M. 1992. *Social Diagnosis*. New York: Russel Sage Foundation

Rogers, C.R. 1957. *The necessary and sufficient conditions of therapeutic personality change*. Journal of Consulting Psychology, 21.

St meld nr 27 (1997 - 98). Om kriminalomsorgen

Statskonsults rapport 2001:11 *Etatsutvikling i kriminalomsorgen*, Statskonsult, direktoratet for forvaltningsutvikling.

Storvik, B. L. 2003. *Straffegjennomføring etter lov av 18.mai 2001 nr. 21*, Kristiansand: Høyskoleforlaget.

Sverdrup S. 2001. *Evaluering, faser, design og gjennomføring*. Oslo: Fagbokforlaget.

Wadel, C.: 1991. *Feltarbeid i egen kultur: en innføring i kvalitativt orientert samfunnsforskning* Seek forlag.

