

Arbejde Undervisning Fritid



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

BIND 2 - *indstillinger fra underudvalg*

Betænkning nr. 1058 -1986



Indholdsfortegnelse

	side
1. Indstilling om den fremtidige beskæftigelse ved produktionsvirksomhed og økonomidrift af de indsatte i fængslerne.	5
2. Indstilling om den fremtidige beskæftigelse ved undervisning og uddannelse samt fritidsaktiviteter af de indsatte i fængslerne.	75
3. Indstilling fra underudvalget vedrørende udarbejdelse af budgetordning for så vidt angår beskæftigelsen af de indsatte.	115

November 1985

INDSTILLING
om den fremtidige beskæftigelse ved
produktionsvirksomhed og økonomidrift
af de indsatte i fængslerne.

Afgivet af det af beskæftigelsesudvalget nedsatte underudvalg vedrørende beskæftigelsen ved produktionsvirksomhed og økonomidrift af de indsatte i fængslerne.

Indholdsfortegnelse

	side
Indledning	11
1. BESKRIVELSE AF DEN NUVÆRENDE PRODUKTIONS- VIRKSOMHED OG ØKONOMIDRIFT.	13
1.1. Generelle oplysninger.	13
Den centrale og lokale organisation af beskæftigelsesapparatet.	13
De indsattes arbejdstid m.v.	13
Arbejds miljø m.v.	14
1.2. Produktionsvirksomheden.	14
Arbejdsområder og beskæftigelsestal.	14
Driftsøkonomi.	15
Afsætning af produkter.	15
Beregning af salgspriser.	16
Tilsynsråd.	18
Sagkyndig vurdering af indretning m.v. af fængslernes produktionsapparat.	18
1.3. Økonomidriften.	19
Arbejdsområder og beskæftigelsestal.	19
Økonomiske hovedtal.	19
2. INSTITUTIONSBESØG M.V.	20
2.1. Institutionsbesøg i Danmark.	20
2.2. De svenske forsøg med markeds mæssig løn til visse indsatte.	20
Omfanget af forsøgsvirksomheden.	20
Lønordningen.	20
Budgetplanlægning.	21
Anvendelsen af de udbetalte arbejds penge.	21
De indsattes produktivitet m.v.	21
Den svenske MAIK-komités forslag.	22
Underudvalgets studierejse til Sverige.	23
Vurdering af de svenske forsøgsordninger.	23

3.	DEN FREMTIDIGE STRUKTUR FOR PRODUKTIONS- VIRKSOMHED OG ØKONOMIDRIFT I FÆNGSLERNE	24
	3.1. Formålet med beskæftigelsen af de indsatte ved produktionsvirksomhed og økonomidrift.	24
	Gældende regler.	24
	Underudvalgets overvejelser.	25
	3.2. Belægs- og aktivitetsundersøgelsen.	25
	3.3. Underudvalgets forslag til fremtidig struktur for produktionsvirksomhed og økonomidrift.	27
	Frigang.	28
	Produktionsskoler.	29
	Den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidrift.	31
	3.4. Beskæftigelsen af de indsatte i arresthusene og Københavns fængsler.	32
4.	ARBEJDSPLIGT.	33
	4.1. Arbejdspilgten i retshistorisk belysning i korte træk.	33
	Straffeloven af 1866.	33
	Strafarbejde.	33
	Tvangsarbejde.	33
	Fængsel.	34
	Foranstaltninger over for utilregnelige personer.	34
	Straffeloven af 1930.	34
	Gældende ret.	35
	Frihedsstraffe.	35
	Arbejdspilgt.	35
	Beskæftigelsesmuligheder.	36
	Renbæk-forsøget.	36
	Underudvalgets overvejelser.	37
	Historiske forudsætninger.	37
	Kritik mod arbejdspilgten.	37
	Arbejdspilgt/frihed i det øvrige samfund.	37
	Beskyttelseshensyn.	38
	Ordens- og sikkerhedshensyn.	39
	Underudvalgets forslag.	39
	Varetægtsarrestanter.	39

Hæftedømte.	40
Pensionister.	40
Arbejdsfri før løsladelse.	41
Ferieret.	41
Renbæk-forsøget.	41
Resume af underudvalgets forslag.	41
4.2. Reaktion ved overtrædelse af aktivitetspligten.	41
Gældende ret.	41
Anstaltspraksis vedrørende arbejdsvægring m.m.	42
Underudvalgets overvejelser og forslag.	43
Retssikkerhedsmæssige betragtninger.	43
Reaktionspraksis ved uændret lønniveau.	44
Reaktionspraksis ved ændret lønniveau.	44
ARBEJDSPENGESYSTEMET.	45
5.1. Forhold af betydning for lønsystemet.	45
De indsattes produktivitet.	46
Gældssanering.	48
Bistandsloven.	48
Konkursloven.	48
Underudvalgets overvejelser.	50
Erstatning til ofre for kriminalitet.	50
Forsørgelse af familien.	51
De indsattes selvhjulpethed.	51
Skattefrihed.	52
De indsattes medvirken i arbejdstilrettelæggelsen.	53
Ulemper ved det nuværende arbejdspengesystem.	53
ATP, ferieordning, sygedagpenge, arbejdsløshedsforsikring	53
5.2. Forslag til nyt arbejdspengesystem.	54
Produktionsskoler.	56
Den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidrift.	56
Stabilitets- og kompetencetillægsordningen.	56
Bonustillægsordningen.	56
Overarbejde m.v.	57
Den egentlige undervisningsvirksomhed.	57
Afbrydelser i arbejdstiden.	57
Registrering af de indsattes arbejdstid.	58
Dagpenge m.v.	58
5.3. Forslag til det fremtidige lønniveau.	59

6.	UNDERUDVALGETS VURDERINGER OG KONKLUSIONER.	61
6.1.	Arbejdspligt m.v.	61
	Arbejdspligtbegrebet.	61
	Reaktion ved overtrædelse af aktivitetspligten.	62
6.2.	Den fremtidige beskæftigelse inden for produktionsvirksomhed og økonomidrift m.v.	64
	Produktionsskoler.	64
	Den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidrift.	66
	De indsatte som arbejdstagere.	67
	Lønsystemet.	67
	Forhold af betydning for lønsystemet.	67
	Det fremtidige lønssystem.	68
	Det fremtidige lønniveau.	70
	Forsøgsordninger.	71
6.3.	Økonomiske konsekvenser og forsøgsordninger.	71
	Økonomiske konsekvenser.	71
	Det foreslåede lønssystem.	71
	Produktionsskolerne.	72
	Den egentlige produktionsvirksomhed.	72
	Forsøgsordninger.	72

Indledning

På mødet den 10. november 1982 besluttede udvalget vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i kriminalforsorgen at nedsætte et underudvalg med det formål at afgive en indstilling om beskæftigelsen ved produktionsvirksomhed og økonomidrift i kriminalforsorgens fængsler.

Underudvalget fik følgende sammensætning:

Fængselsinspektør Erik Andersen,
Fængselsforvalter Frede Clausen,
Hovedbogholder
Arne Haugaard Nielsen,
Undervisningskonsulent
Henning Jørgensen,
Værkmester Gunnar Kristensen,
Vicefængselsinspektør
Lisbeth S. Knudsen,
Kontorchef Arne Ougaard.

Underudvalget har afholdt 4 møder. Beskæftigelsesudvalgets formand, fhv. minister og MF Lauge Dahlgaard, har deltaget i underudvalgets møder. Fængselsinspektør Erik Andersen har ikke deltaget i underudvalgets afsluttende drøftelser.

Underudvalget har aflagt besøg på en række institutioner i Storkøbenhavn, ligesom man har besøgt et antal åbne og lukkede fængsler i Sverige navnlig med henblik på at studere forsøgsvirksomheden med markedstilpasset løn.

Til grund for underudvalgets overvejelser og forslag ligger bl.a. resultaterne af den belægs- og aktivitetsundersøgelse, som beskæftigelsesudvalget gennemførte i oktober 1984.

Beskæftigelsen ved produktionsvirksomhed og økonomidrift af de indsatte i kriminalforsorgens arresthuse og Københavns Fængsler (landets største arresthus) er af bl.a. bygningsmæssige årsager baseret på montagearbejder, som kan finde sted i de indsattes celler. Det er *underudvalgets opfattelse*, at det hverken i økonomisk eller belægskapacitetsmæssig henseende er realistisk inden for overskuelig tid at få gennemført sådanne omfattende ombygninger, som muliggør generelle ændringer i de nuværende beskæftigelsestilbud. Derfor omfatter underudvalgets overvejelser og forslag i indstillingen alene fængslerne, medmindre andet konkret er nævnt.

1. BESKRIVELSE AF DEN NUVÆRENDE PRODUKTIONS- VIRKSOMHED OG ØKONOMIDRIFT.

1.1. Generelle oplysninger.

1.1.1. Den centrale og lokale organisation af beskæftigelsesapparatet.

Direktoratet for kriminalforsorgen har det overordnede ansvar for tilrettelæggelsen og gennemførelsen af beskæftigelsen af de indsatte ved produktionsvirksomhed og økonomidrift. Dette betyder, at direktoratet til de enkelte anstalter meddeler de bevillingsmæssige rammer, inden for hvilke beskæftigelsesvirksomheden skal holdes. Endvidere fastsætter direktoratet generelt salgspriserne for de produkter, som fremstilles i anstaltens produktionsvirksomhed. Dernæst indgår man med større aftagergrupper generelle afsætningsaftaler samt fordeler indgåede ordrer anstalterne imellem og medvirker i fornødent omfang i omfordeling af indgåede ordrer. Endelig har direktoratet ansvaret for tildelingen af de fornødne driftsbevillinger inden for økonomidriften (d.v.s. varetagelsen af en lang række nødvendige funktioner for fængslernes daglige drift, f.eks. madlavning, rengøring og lignende servicefunktioner) samt for iværksættelse af større bygge- og anlægsarbejder, som i hovedsagen udføres af de enkelte anstalters bygningsvæsener under medvirken af de indsatte.

På de enkelte anstalter administrerer økonomikontorerne under ledelse af fængselsforvalteren de af direktoratet tildelte bevillinger til produktionsvirksomheden og økonomidriften. Økonomikontoret har ansvaret for, at de meddelte bevillinger holdes, samt at givne arbejds/produktionsfrister overholdes.

Den ledende værkfører inden for de respektive produktions/arbejdsområder har ansvaret for den praktiske gennemførelse af de enkelte arbejdsopgaver.

1.1.2. De indsattes arbejdstid m.v.

Efter borgerlig straffelov har de indsatte pligt til at udføre det arbejde, som pålægges dem. Der er i kapitel 4 nærmere redegjort for omfanget af arbejdspligten.

De indsattes arbejdspligt gennemføres bl.a. ved beskæftigelse inden for fængslernes produktionsvirksomhed og økonomidrift. Arbejdstiden for de indsatte er for tiden fastsat til 40 timer ugentlig. De indsattes arbejdstid følger den for det civile arbejdsmarked fastsatte arbejdstidsnorm.

Arbejdet på de fleste arbejdssteder er tilrettelagt således, at frokostpausen er på mindst 30 minutter med den følge, at den for de indsatte og værkførerne ikke medregnes i arbejdstiden. Endvidere har der ved mange fængsler udviklet sig en praksis, hvorefter de indsatte får lov til at forlade arbejdsstedet omkring 15 minutter før frokostpausen begynder og skal være tilbage omkring 15 minutter efter frokostpausens ophør, uden at der sker lønafkorting for denne halve time.

De indsatte aflønnes for det arbejde, der udføres som led i opfyldelsen af arbejdspligten. Arbejdspengesystemet er bygget op som et almindeligt lønsystem, der omfatter timeløn, akkordløn samt diverse former for tillæg. Som supplement hertil er der til indsatte, der er fraværende fra beskæftigelse på grund af sygdom, etableret en dagpengeordning.

For arbejde, der aflønnes med akkordløn, skal akkordsatsen fastsættes således, at betalingen for en i enhver henseende tilfredsstillende arbejdspræstation svarer til

den indtjening, der kan opnås ved normal timeløn for arbejde af samme karakter.

For særligt kvalificeret arbejde, der er aflønnet ved timeløn, kan der ydes et kvalifikationstillæg. Inden for et af direktoratet for kriminalforsorgen fastsat maksimalt antal kvalifikationstillæg - for tiden ca. 450 - træffer anstalterne afgørelse om, hvor mange kvalifikationstillæg der afhængig af arbejdets art og omfang kan ydes til de indsatte. Forudsætningen for udbetaling af kvalifikationstillæg er, at arbejdet ikke kan akkordsættes, at den indsatte har de fornødne arbejdsmæssige kvalifikationer, at tillægget er betinget af det arbejde, der er grundlaget for ydelsen (tillægget kan derfor ikke »medtages« ved arbejdsskift), at kvalifikationstillægget ikke må benyttes til forhøjelse af timeløn til indsatte, der alene udviser stadig og god flid, men som ikke er i besiddelse af særlige kvalifikationer til det pågældende arbejde samt endeligt, at den indsatte ikke er anbragt i modtagelsesafdeling.

1.1.3. Arbejdsmiljø m.v.

Kriminalforsorgens arbejdspladser for de indsatte ved bl.a. produktionsvirksomhed og økonomidrift skal være indrettet i overensstemmelse med den gældende arbejdsmiljølovgivning. Arbejdstilsynet fører løbende tilsyn med arbejdspladserne.

Der er for samtlige arbejdspladser opbygget en organisation til varetagelse af sikkerheds- og sundhedsarbejdet, således at reglerne i arbejdsministeriets bekendtgørelse herom finder anvendelse for kriminalforsorgens arbejdspladser. Ud over de blandt de ansatte udpegede sikkerhedsrepræsentanter har en repræsentant for de indsatte på anstalterne adgang til at overvære møder i sikkerhedsudvalget, der

behandler spørgsmål om de indsattes sikkerhed og sundhed. Dette gælder dog ikke, såfremt fængselsikkerhedsmæssige hensyn taler imod. Den indsatte, der overværer møderne i sikkerhedsudvalget, udpeges af og blandt de indsatte.

1.2. Produktionsvirksomheden.

1.2.1. Arbejdsområder og beskæftigelses-tal.

Fængslernes produktionsvirksomhed omfatter i alt 61 arbejdspladser, hvoraf 22 findes inden for jordbrugsvirksomhed. Arbejdspladserne fordeler sig efter fagområder således:

Beklædningsindustri

(skrædderi og syværksted): 4 værksteder.

Børstenbinderi: 1 værksted.

Grafiske fag

(d.v.s trykkeri, bogbinderi

og kuvertfabrikation): 4 værksteder.

Metal-fag: 3 værksteder.

Sadelmageri: 1 værksted.

Snedkeri: 8 værksteder.

Vaskeri: 3 værksteder.

Væveri: 2 værksteder.

Montagevirksomhed: 13 værksteder.

Landbrug: 10 bedrifter.

Gartneri: 7 bedrifter.

Skovbrug: 5 bedrifter.

På disse arbejdsområder kan der inden for værkstedsdriften beskæftiges op til ca. 650 indsatte og inden for jordbrugsfagene op til ca. 250 indsatte.

Til at varetage den daglige ledelse af værkstedsdriften er der ansat ca. 130 arbejdsledere (værkmestre). I statsfængslet i Ringe er der opbygget en utraditionel arbejdsfordelingsordning, hvorefter ca. 50 enhedsfunktionærer deltager i både opsynsarbejde, forsorgsarbejde, værksteds-

arbejde m.v. Efter en aftalt turnusordning blandt enhedsfunktionærerne er der til stadighed knyttet 7 enhedsfunktionærer til produktionsvirksomheden.

Til anstaltens jordbrugsdrift er der knyttet ca. 55 værkemestre.

Anstaltens arbejdspladser for de indsatte inden for produktionsvirksomheden (og økonomidriften) er tilrettelagt således, at der generelt er mulighed for at beskæftige samtlige indsatte, uanset om anstaltens belægningskapacitet er fuldt udnyttet. Der er herved bl.a. taget hensyn til, at omkring 20 % af de indsatte deltager i undervisningsvirksomhed, og at et antal til stadighed vil være fraværende på grund af orlov, sygdom og lignende.

1.2.2. Driftsøkonomi.

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

Produktionsvirksomheden ved fængslerne havde i finansåret 1984 en omsætning på ca. 60,9 mio. kr. og driftsudgifter uden forrentning og afskrivning på ca. 58,4 mio. kr., således at driftsresultatet forinden forrentning og afskrivning var et overskud på ca. 2,5 mio. kr. Forrentningen og afskrivningen udgjorde ca. 3,4 mio. kr. Udgifterne ved produktionsvirksomheden (omfattende både værkstedsdrift og jordbrugsdrift) i finansåret 1984 fordeler sig som følger:

<i>Omsætning</i>	60,9 mio. kr.
Materialer til produktion	28,8 mio. kr.
Arbejdspenge	5,9 mio. kr.
Personaleløn	13,2 mio. kr.
Øvrige drifts-omkostninger	10,5 mio. kr.
<i>Udgifter i alt</i>	58,4 mio. kr.
<i>Driftsresultat</i>	2,5 mio. kr.

De indsatte arbejdede ca. 985.000 timer i forbindelse med produktionsvirksomheden. Det bemærkes, at driftsresultatet for 1984 bl.a. er præget af, at jordbrugsfagene på grund af gunstige vejrforhold m.v. opnåede særdeles tilfredsstillende salgsindtægter.

1.2.3 Afsætning af produkter.

Afsætningen af kriminalforsorgens produkter har i princippet været uændret, siden man i 1913 forlod entreprenørsystemet og i stedet indførte state-use-princippet (statsarbejde til statsbrug), hvilket betyder, at den overvejende part af produktionsvirksomheden afsættes til statsinstitutioner. Der er set bort fra jordbrugsprodukterne, som afsættes ad de sædvanlige salgskanaler (slagterier, mejerier og gartneriauktioner).

Kriminalforsorgens stilling som producent er karakteriseret ved, at der ikke produceres til åbent marked, men at fremstillingen af de forskellige produkter næsten udelukkende sker efter bestilling fra den aftagerkreds, som statsinstitutionerne repræsenterer. Dette kan vanskeliggøre en gennemført rationel udnyttelse af produktionsapparatet, idet kriminalforsorgen som nævnt har pligt til at beskæftige de til enhver tid i anstalterne hensiddende personer. Endvidere spiller det en rolle for udnyttelsen af produk-

tionsapparatet, at fordelingen af de indsatte mellem de enkelte anstalter og mellem værkstederne i den enkelte anstalt ofte beror på andre forhold end produktionsmæssige hensyn. På grund af de særlige forhold, hvorunder værksteder og andre produktionsgrene virker, er det endvidere umuligt at etablere flerholdsdrift, ligesom hurtig iværksættelse af overarbejde volder vanskeligheder.

Salgsarbejdet forestås af et ekspeditiionskontor i direktoratet for kriminalforsorgen i samarbejde med anstaltens økonomikontorer. Direktoratet har til opgave at samordne produktionskapaciteten, således at der tages hensyn til kravene om tilrettelæggelse af en fyldestgørende beskæftigelse af de indsatte og således, at der inden for rammerne heraf tilvejebringes ordrer på varer, der dels opfylder de beskæftigelsesmæssige forhold og dels opfylder kravene til rimelig god virksomhedsøkonomi. Fra direktoratets side søger man at gennemføre et salgsarbejde på grundlag af frivillige aftaler med de købende statsinstitutioner. Dette indebærer, at produkterne afsættes i konkurrence med tilsvarende varer fra det private erhvervsliv. Salgsarbejdet består bl.a. i at henlede aftagernes opmærksomhed på kriminalforsorgens leveringsmuligheder og indgå aftaler om pris, leveringstider og eventuelle særlige vilkår.

I forbindelse med afsætning af produkterne kan der opstå vanskeligheder, som hidrører fra arbejdskraften og de særlige forhold, hvorunder produktionen i øvrigt foregår. Arbejdskraftens vekslende effektivitet kan give anledning til svingninger i produktionens kvalitet samt problemer med overholdelse af leveringsterminer. Disse vanskeligheder

søges overvundet gennem tilsyn fra værkmasterpersonalets side, gennem instruktion og kontrol i hele produktionsforløbet og i en forstærket færdigvarekontrol, inden levering finder sted.

1.2.4. Beregning af salgspriser.

Hovedprincippet for fastsættelsen af salgspriser for kriminalforsorgens produkter er, at prisen skal svare til markedsprisen på tilsvarende varer leveret fra det private erhvervsliv.

Prisfastsættelsen for værkstedsdriftens produkter sker på grundlag af for- og efterkalkulationer for de enkelte varer, hvori indgår såvel direkte som indirekte omkostninger, der har relation til den enkelte produktion.

I forkalkulationen indgår den af værk-mesteren beregnede råvaremængde til den pågældende fabrikation. Udgiftsberegningen sker for råvarernes vedkommende ved benyttelse af den seneste anskaffelsespris og for specialråvarers vedkommende ved benyttelse af den faktiske anskaffelsespris. Endvidere udregnes de faktiske udgifter til hjælpeproduktioner udført på andre værksteder eller indkøbt i det private erhverv, f.eks. overfladebehandling, specialbehandling og lignende, som produktionsværkstedet ikke selv kan udføre.

Som direkte lønomkostning indregnes udgiften til arbejds lønnen til de indsatte ud fra et skøn over hvor mange arbejdstimer, der vil medgå til den pågældende produktion. Som beregningstal anvendes den fastsatte timesats for arbejdspenge eller den tilsvarende beregnede akkordsats for arbejdet.

Til dækning af den pågældende produktionens andel i værkstedets fællesomkostninger beregner direktoratet for

kriminalforsorgen en generel omkostningskonstant for det enkelte værksted/fagområde, hvor værkstedet/fagområdets indirekte omkostninger er omset til en timefaktor ud fra værkstedet/arbejdsområdets totale arbejdstimer præsteret af de indsatte. I generelomkostningskonstanten indgår værkstedets personaleomkostninger til værk Mestre m.v., driftsomkostninger til kraft, lys, varme, omkostningerne ved vedligeholdelse af maskiner, udgifter til fragt, kørsel, emballage, bygningsvedligeholdelsesudgifter samt forrentning og afskrivning af maskiner og værkstedsbygninger m.v. Ikke alle maskinanskaffelser indgår i de indirekte omkostninger, idet udgifter til kostbare hjælpemidler og lignende, som kan henføres til en bestemt produktion, belastes denne som direkte udgift. For så vidt angår personalelønningerne til værk Mestre bemærkes, at der via et lønfaktortal, der er beregnet på baggrund af det enkelte værksteds/fagområdets driftsregnskab, sker fradrag for den del af arbejdsindsatsen, som kan henregnes til rent fængselsmæssige opgaver (bevogtning og lignende). Beregningen af de indirekte omkostninger ved den enkelte produktion sker ved at multiplicere det skønnede arbejdstimeforbrug til den pågældende ordre med den fastsatte generelomkostningskonstant. Arbejdsopgaven belastes herved med sin andel af fællesomkostningerne.

Samtlige de anførte udgifter udgør til sammen varens fremstillingspris, som tillægges en nettoavance, hvorefter den endelige salgspris fremkommer. Nettoavancen er ikke fastsat som nogen bestemt procentdel, men varierer fra fag til fag og inden for det enkelte fagområde afhængig af konkurrencesituation, mar-

kedsprissituation m.v.

På samme måde, som der opstilles forkalkulationer til brug for tilbudsgivning m.v., udfærdiges efter de samme principper efterkalkulationer for samtlige produktioner for at konstatere det reelle produktionsforløb, både med hensyn til forbrug af råstoffer, hjælpeproduktioner m.v. samt det faktisk medgåede antal arbejdstimer til opgaven. Disse efterkalkulationer indgår som erfaringsmateriale ved fremtidige udarbejdelser af tilbud, leveringstidsfastsættelser, produktionsplanlægning m.v.

I forbindelse med tilbudsgivning, leveringsforhandlinger m.v. indsender anstalterne de udarbejdede forkalkulationer til godkendelse og salgsprisfastsættelse i direktoratet, ligesom samtlige efterkalkulationer (fabrikationsblade) indsendes til direktoratet.

Den foran beskrevne forkalkulationsmetode anvendes af samtlige værkstedsområder med undtagelse af trykkerierne og bogbinderierne, hvor der i stedet anvendes en forkalkulationsmetode udarbejdet af direktoratet for statens indkøb. Kalkulationsprincippet bygger her direkte på det private erhvervs kalkulationsprincipper for dette fagområde, og med benyttelse af kalkulationsnøgletal, der er tilpasset det private erhvervs beregningstal. Modsat de øvrige værksteder, hvor kriminalforsorgens kalkulationer beregnes ud fra det skønnede arbejdstimetotal, som de indsatte skal præstere for at klare opgaven, sker beregningerne for trykkerierne og bogbinderierne vedkommende ud fra et skøn over, hvorledes produktionen ville kunne afvikles, hvis arbejdet var udført af faglært arbejdskraft under normale produktionsforhold i det private erhverv. For

trykkerierne og bogbinderierne udarbejdes efterkalkulationer på samme måde som for de øvrige værkstedsfag, således at man også får et indtryk af, hvordan produktionen ved disse to fag forløber ved brugen af indsatte som arbejdskraft i værksteder, der opbygges specielt med beskæftigelse af de indsatte som formål.

Som nævnt i afsnit 1.2.3 afsættes - og prisfastsættes - jordbrugsprodukter ad de sædvanlige salgskanaler, d.v.s. slagterier, mejerier og gartneriauktioner.

1.2.5 Tilsynsråd.

Som nævnt i afsnit 1.2.3 var beskæftigelsen af de indsatte indtil 1913 baseret på det såkaldte entreprenørprincip, hvorefter det daværende fængselsvæsen efter nærmere angivne retningslinier stillede arbejdskraft til rådighed for private firmaer. Dette princip blev i 1913 ændret til det såkaldte state-use-princip, hvorefter fængselsvæsenet på egne værksteder fremover i hovedsagen producerede varer til statsbrug. I begyndelsen af 1900-tallet blev der fremsat et ikke ubetydeligt antal klager bl.a. over ubillig konkurrence fra fængselsvæsenets side i forhold til øvrige private virksomheder.

Resultatet af de offentlige diskussioner blev nedsættelse af et tilsynsråd med repræsentation fra arbejdsgiver- og arbejdstagerside samt folkevalgte. Der er løbende foretaget justeringer af tilsynsrådets arbejdsopgaver, senest i september 1969.

Det nuværende tilsynsråd vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i kriminalanstalterne har følgende opgave:

1. at drøfte almindelige spørgsmål om beskæftigelse af de indsatte i kriminalforsorgens anstalter, herunder navnlig spørgsmålet om beskæftigelse

sens forhold til det private erhverv, 2. at afgive udtalelser til justitsministeriet, direktoratet for kriminalforsorgen, over klager fra det private erhverv vedrørende beskæftigelsen af de indsatte, og

3. at afgive udtalelser til justitsministeriet, direktoratet for kriminalforsorgen, over forslag om etablering af nye arbejdsfag i kriminalforsorgens anstalter eller om væsentlige udvidelser af bestående arbejdsfag.

Direktøren for kriminalforsorgen er rådets formand. Justitsministeren beskikker tilsynsrådets øvrige medlemmer, hvoraf to skal være medlem af folketinget, tre skal være beskikket efter indstilling fra Dansk Arbejdsgiverforening, Håndværksrådet og Industrirådet i forening og tre efter indstilling fra Landsorganisationen i Danmark og Arbejderbevægelsens Erhvervsråd i forening.

Gennem det seneste årti har der kun været ganske få klager fra det private erhverv til behandling i tilsynsrådet.

1.2.6 Sagkyndig vurdering af indretning m.v. af fængslernes produktionsapparat.

Efter anmodning fra beskæftigelsesudvalget har Landsorganisationen i Danmark og Dansk Arbejdsgiverforening erklæret sig indforstået med at foretage en gennemgang og vurdering af et bredt udsnit af fængslernes arbejdspladser inden for produktionsvirksomheden. Gennemgangen er søgt tilrettelagt således, at de væsentligste produktionsområder samt arbejdspladser inden for samme produktionsområde både i åbne og lukkede anstalter er blevet vurderet. Landsorganisationen og Dansk Arbejdsgiverforening er

bedt om en udtalelse om bl.a. tilrettelæggelsen af de enkelte produktioner, produktionens kvalitet, anvendelsen af råvarer, maskinparkens sammensætning, arbejdsprocessernes gennemførelse og eventuelle forslag til ændringer i virksomheden eller iværksættelse af nye produktionsområder.

De afgivne udtalelser, der i sammendrag er optaget som bilag 2, fra Landsorganisationen og Dansk Arbejdsgiverforening kan sammenfattes således:

Kriminalforsorgens arbejdspladser kan ikke sammenlignes med private virksomheder. Der peges bl.a. på klientellets sammensætning og den meget korte tid, de indsatte gennemsnitligt opholder sig på arbejdspladsen. Arbejdsstederne er generelt hensigtsmæssigt indrettet. Arbejdstilrettelæggelsen er under de givne omstændigheder fornuftig. Maskinparkens sammensætning er generelt egnet til at varetage det genoptræningsmæssige mål for beskæftigelsen af de indsatte. Råvareforbruget synes rimeligt, ligesom kvaliteten af de enkelte produkter er god. På grund af arbejdskraftens sammensætning og betingelserne for produktionens gennemførelse er det ikke muligt at sammenligne aflønningsformerne mellem anstalterne og det private erhverv. Det er vanskeligt at pege på oplagte muligheder for nye afsætningsområder eller nye produktionsområder.

1.3. Økonomidriften.

1.3.1. Arbejdsområder og beskæftigelsestal.

Som døgninstitutioner fungerer fængslerne alle døgnets 24 timer. Det mindste og det største fængsel har plads til henholdsvis ca. 70 indsatte og ca. 300 indsatte. Driften på fængslerne er tilrettelagt

med udgangspunkt i, at de indsatte i så vid udstrækning som muligt skal medvirke i institutionernes forskellige funktioner. Således er det som udgangspunkt de indsatte, som på fængslernes institutionskøkkener tilbereder den daglige forplejning. Endvidere medvirker de indsatte i betydeligt omfang ved driften og vedligeholdelsen af bygningsmassen, de tekniske anlæg, have- og parkanlæg samt medvirker ved transportopgaver, depot- og bibliotekstjeneste og lignende. Gennem de senere år er der i visse af de åbne anstalter oprettet mobile bygningsvedligeholdelsehold, hvor indsatte under ledelse af en værkfører har mulighed for at deltage i istandsættelsesarbejder og lignende i omliggende arresthuse eller andre af kriminalforsorgens tjenestesteder. Endelig deltager de indsatte i forskellige former for rengøringsarbejde herunder navnlig af fællesarealer på belægningsafdelingerne (gangmandsarbejde).

Til varetagelse af de nævnte væsentlige arbejdsområder er der i fængslerne mulighed for at beskæftige op til ca. 580 indsatte. Til at forestå den daglige ledelse af disse arbejder er der ansat omkring 180 værkførere, ligesom fængselsbetjentene på belægningsafdelingerne fører tilsyn med gangmandsarbejdet.

Det skal bemærkes, at på samtlige fængsler er det de enkelte indsatte, som er ansvarlige for rengøring m.v. på belægningsstuen/cellen.

1.3.2. Økonomiske hovedtal.

Udgifterne i forbindelse med fængslernes drift, i hvilken de indsatte medvirker, er ikke muligt at opgøre eksakt. På baggrund af de årlige regnskaber kan følgende hovedtal dog nævnes:

I fængslerne anvendes der til ingredi-

enser til forplejning af de indsatte godt 15 mio. kr. årligt. Endvidere kan fængslerne disponere over knap 5 mio. kr. årligt til vedligeholdelse af bygninger og de tekniske anlæg, hvortil kommer særbevillinger på omkring 5 mio. kr. årligt til konkrete, større vedligeholdelsesprojekter eller egentlige ombygnings- eller tilbygningsarbejder. Til rengøring m.v. anvendes årligt materialer for knap 1 mio. kr.

2. INSTITUTIONSBESØG M.V.

2.1. Institutionsbesøg i Danmark.

Underudvalget besøgte i foråret 1985 institutioner, der drives i medfør af bistandslovens § 91.

Endvidere blev der aflagt besøg på institutionen Kofoeds skole. Disse besøg var arrangeret af Københavns kommune, social- og sundhedsforvaltningen. Endelig har underudvalget besøgt Træningskolen for unge arbejdsledige i Dragør.

Underudvalgets konklusion af disse besøg er, at værksteds-, produktions- og maskinmæssigt gjorde revalideringsinstitutionerne indtryk af at ligge på niveau med kriminalforsorgen.

På revalideringsvirksomheden Sønderbro var der etableret en organiseret test- og optræningsvirksomhed inden for kontorfaciliteterne, som virkede både hjælpemiddel- og ambitionsmæssigt avanceret og effektivt.

Den integrerede undervisnings- og produktionsvirksomhed på Træningsskolen i Dragør gjorde indtryk af at fungere godt og har således indgået med betydelig vægt i underudvalgets overvejelser om den fremtidige beskæftigelse af de indsatte i kriminalforsorgens anstalter.

Underudvalget har konstateret, at niveauet for løn/underholdshjælp ved de

forskellige institutioner i hovedsagen har svaret til niveauet for bistandshjælp.

Notat om institutionsbesøg i Danmark er optaget som bilag 3 til indstillingen.

2.2. De svenske forsøg med markedsmæssig løn til visse indsatte.

2.2.1. Omfanget af forsøgsvirksomheden.

I 1972 blev der på den åbne rigsanstalt i Tillberga iværksat forsøg med markedsmæssig løn til de indsatte. Med henblik på at konstatere, om systemet kan fungere i en lukket anstalt med et betydeligt mere belastet klientel, blev et andet forsøg iværksat i 1975 på den lukkede rigsanstalt i Skogome. Rigsanstalterne modtager fortrinsvis personer, der er idømt fængsel i mindst 1 år.

Et tredje forsøg blev iværksat i 1982 på den åbne lokalanstalt Vångdalen med det formål at undersøge, om markedsmæssig løn kan fungere i anstalter, hvor klientellet fortrinsvis er korttidsstraffede.

I de to rigsanstalter skal indsatte, der ønsker at deltage i forsøgene med markedsmæssig løn, ansøge om at blive optaget, hvilket i praksis indebærer en vis sortering af klientellet. Herudover gælder der mere liberale udgangsregler for de indsatte. I lokalanstalten placeres og afsoner indsatte, der er omfattet af forsøget, efter sædvanlige regler.

I rigsanstalterne er lønnen fastsat til en nettoløn, medens den markedsmæssige løn i lokalanstalten er skattepligtig og ATP-begrundende.

I øvrigt er der stor lighed mellem forsøgene i de tre anstalter.

2.2.2. Lønordningen.

Forudsætningen for at blive beskæftiget ved arbejde til markedsmæssig løn er,

at man er rask, arbejdsduelig og villig til at samarbejde med anstaltspersonalet om en økonomisk planlægning med sigte på at forbedre sin økonomiske situation.

Grundlaget for den markedsmæssige løn i de tre anstalter er lønforholdene i de statsejede værksteder for beskyttet arbejde. Lønningerne på disse værksteder fastsættes ved kollektive overenskomster. Der er tale om et normallønssystem med 7 løngrupper. Den laveste løn var i 1982/83 30 sv. kr. i timen, og lønspredningen lå mellem 5.673,- sv. kr. og 7.233,- sv. kr. om måneden for en 35 timers arbejdsuge.

Lønordningen er overført til de tre anstalter på den måde, at førnævnte mindsteløn er fastsat som maksimal timelønssats. Den faktiske gennemsnitlige løn i lokalanstalten var i 1983 27,30 sv. kr. i timen, og den gennemsnitlige månedlige indtjening var 3.500 sv. kr. De indsatte indplaceres i lønssystemet efter indsats og arbejdsevne, hvilket skal forstås på den måde, at reduceret arbejdsevne kun i begrænset omfang kommer den indsatte til skade, hvis hans arbejdsflid er god.

Af den gennemsnitlige månedsløn i forsøgsperioden i lokalanstalten blev der til skat, betaling for kost, kontant udbetaling i anstalten og budgetplanlægning brugt henholdsvis 1.050.- kr., 700.- kr., 700.- kr. og 1.050.- kr. eller henholdsvis 30%, 20%, 20% og 30% af lønnen.

De indsatte skal betale 40 kr. daglig for kost i anstalten. Den kontante udbetalte del af lønnen er fastsat til 20% af bruttolønnen og er fastsat således, at beløbet svarer nogenlunde til det beløb, der i andre anstalter udbetales som arbejdspenge. Man har i forsøgene lagt vægt på, at de indsatte har nogenlunde lige mange penge til rådighed i det daglige, så der ik-

ke opstår store forskelle i deres levevilkår under anstaltsopholdet.

2.2.3. Budgetplanlægning.

For at deltage i forsøget med markedsmæssig løn må de indsatte være indforstået med at samarbejde med anstaltspersonalet om kortlægning og planlægning af deres økonomiske forhold. Vejledende prioritering af budgetmidlernes anvendelse er i hovedtræk følgende:

Først afsættes midler til løsladelsen. Dernæst afsættes midler til løbende husleje under frihedsberøvelsen. Næste led i prioriteringen omfatter sådan gæld, for hvilken der normalt kan foretages tilbageholdelse i løn, d.v.s. underholdsbidrag, skatter, visse almindelige afgifter samt bøder. Endelig kommer skadeserstatning til de skadelidte i forbindelse med den begivenhed, der har foranlediget fængselsstraffen. Æresgæld bør ikke betales.

2.2.4. Anvendelsen af de udbetalte arbejdspenge.

Af de udbetalte arbejdspenge blev omkring 53% returneret til statskassen. Yderligere 39% blev anvendt til udgifter, som stat eller kommune alternativt med stor sandsynlighed ellers ville have betalt. Den resterende del af de udbetalte arbejdspenge blev anvendt til betaling af privatretlig gæld.

2.2.5. De indsattes produktivitet m.v.

De implicerede parter i forsøgsordningen skønner, at de indsattes arbejdsmoral er blevet bedre, sygefraværet er blevet halveret, anstaltsklimaet er i øvrigt blevet forbedret, bl.a. med færre disciplinære problemer til følge. Det har af forskellige årsager ikke været muligt at måle

eventuelle produktivitetstigninger, hvilket ej heller har været et formål med forøget.

2.2.6. *Den svenske MAIK-komités forslag.*

På baggrund af de gennemførte forsøg har den svenske MAIK-komité, som havde den tidligere LO-formand Gunnar Nilsson som formand, bl.a. fremsat følgende forslag:

a) Arbejdspigten bør opretholdes. Det anføres (SOU 1984:87 side 14), at »arbejde har en vigtig funktion under anstaltsopholdet som middel mod pacificering, men måske fremfor alt som træning til livet uden for anstalten. Som kriminalvårdsberetningen (SOU 1972:64) fremhævede, turde den totale tvangssituation være det afgørende for den indsatte«. En følge af arbejdspigten er, at den indsatte ikke anses som arbejdstager i civilretlig forstand. Komitéen har gennemdrøftet forskellige muligheder for at konstruere et aftalelignende forhold mellem kriminalforsorgen og den indsatte, men har nået den konklusion, at det er nytteløst at tale om aftaleforhold i et tvangssystem, som frihedsstraf nødvendigvis indebærer.

b) Komitéen foreslår markedsmæssig løn indført for produktions- og økonomiarbejde. Af hensyn til de forskelligheder, der eksisterer mellem anstalterne, til at mange indsatte ikke er egnet til at varetage et arbejde inden for arbejdsdriften samt til de øgede omkostninger, systemet indebærer, foreslås en etapevis udbygning, således at yderligere erfaringer kan indhentes.

c) Det foreslås endvidere, at godtgørelse for arbejde skal bestemmes under hensynstagen til den indsattes arbejdsindsats og arbejdsformåen, hvis der ikke er

grundlag for andet. Arbejdspræstation isoleret betragtet foreslås herved forladt som norm.

d) MAIK-komitéen foreslår obligatorisk individuel budgetplanlægning indført sammen med markedsmæssig løn. Budgetmidlerne skal udgøres af det beløb, der er tilbage, når den indsatte dels kontant har fået udbetalt 20-30% af bruttolønnen, svarende til arbejdspengebeløbet i anstalter uden markedsmæssig løn, dels har betalt skat samt betalt kost. Komitéen finder således ikke, at der bør ske ændringer i det disponible beløb i anstalten. Komitéen erkender, at obligatorisk budgetplanlægning er en tvangsforanstaltning, der ikke er i overensstemmelse med princippet om, at den indsatte så vidt muligt skal have samme retsstilling som borgerne i øvrigt. Komitéen anser imidlertid systemet for at være værdifuldt i sig selv og anfører herudover, at alternativet kunne være, at der åbnes for retsforfølgning og løntilbageholdelse. En sådan adgang betragter komitéen imidlertid for en dårligere løsning med mere begrænset muligheder for at tage socialt afbalancerede hensyn.

e) Komitéen finder, at de indsatte ikke bør betale for andet end kosten. Komitéen anbefaler dernæst, at den markedsmæssige løn beskattes, bl.a. fordi den skattepligtige indtægt er beregningsgrundlag for det svenske ATP-system.

0 Med henblik på at højne værdien af anstaltsarbejde, at forbedre de indsattes økonomiske situation ved løsladelsen og i øvrigt ud fra normaliseringstanken foreslås det, at anstaltsarbejdet i henseende til dagpengeretten ligestilles med andet arbejde. Der foreslås indført udtrykkelig lovhjemmel til at sidestille markedsmæssig løn med anden arbejds løn i relation

til betaling af sociale afgifter, således at anstalterne skal betale disse afgifter på linie med andre arbejdsgivere.

2.2.7. *Underudvalgets studierejse til Sverige.*

I april 1985 foretog underudvalget og beskæftigelsesudvalgets formand en studietur til Sverige med det formål dels at øge kendskabet til det svenske anstaltssystem i almindelighed dels ved besøg på de tre svenske anstalter, der på forsøgsbasis har indført markedstilpasset/mæssig løn, at tilføje et førstehåndsindtryk til MAIK-komiteéens rapport om markeds-mæssig løn til de indsatte i de svenske anstalter.

Som supplement til oplysningerne i de foregående afsnit kan underudvalgets indtryk sammenfattes således:

IntroduktionsVoplæringslønnen på anstalterne er ikke den sædvanlige time-løn, men man begynder på Tillberga og Skogome med 12 kr. i timen og på Vångdalen med 25 kr. i timen.

Arbejdsindsatsen på Tillberga er de senere år faldet fra 38 timer om ugen til 32 - 33 timer. Derimod er afbrydelser stort set ikke eksisterende på Skogome. På Vångdalen arbejdes der gennemsnitlig 30 ud af ugens 40 arbejdstimer.

Forsøgene er baseret på så vidt muligt at undgå, at budgetmidlerne anvendes til ydelser, som normalt betales af de sociale myndigheder, d.v.s. underhold til familie og huslejudgifter.

Hovedvægten ligger på gældssanering, herunder huslejegæld. Her er reglen på Tillberga, at halvdelen af budgetmidlerne reserveres til gæld til det offentlige og resten til anden gæld.

De indsatte skal dog af budgetmidlerne forud for gældssaneringen selv betale tøj

og udgifter i forbindelse med orlov, ligesom der på Tillberga de første 4 uger afsættes mindst 100 kr. om ugen med henblik på løsladelsen. På Skogome afsættes der konsekvent 100 kr. om ugen til det nævnte formål.

Såfremt den indsatte overføres til anden anstalt, kan han forlange opsparet penge udbetalt, også »løsladelsespenge«.

På Skogome overføres 3/4 af de indsatte til lokalanstalt, og pengene smuldrer ofte væk inden løsladelsen.

Der er for så vidt angår rigsanstaltforsøgene nogen usikkerhed med hensyn til, om tiltrækningskraften ved forsøgene i højere grad er de mere liberale udgangsregler end lønspørgsmålet.

Beløbet til fri disposition i anstalten forøges ikke i forhold til andre anstalter, ofte tværtom.

I Vångdalen, hvor forsøgsfilosofien var normalitet, er man efter afslutning af MAIK-komiteéens forsøg begyndt at visitere til anstalten ud fra en vurdering af gældssaneringsbehovet.

2.2.8. *Vurdering af de svenske forsøgsordninger.*

Fra flere sider blev værdien af, at den indsatte tvinges til at få overblik over sin økonomi, (som ofte ikke er så katastrofal som antaget), fremhævet.

Herudover tvinges den indsatte til at tage kontakt med forskellige myndigheder, hvilket i sig selv er positivt. Myndighederne viser sig endvidere ofte at være mere forhandlingsvenlige, end den indsatte forventede.

En vis gældssanering lykkes det at få gennemført. Betydningen af at fastholde en bopæl ved at få afviklet huslejegæld blev særlig fremhævet.

Herudover syntes systemets værdi tvivlsomt.

Kun de færreste er i stand til at fortsætte gældsafviklingen efter løsladelsen.

Den indsatte lærer ikke umiddelbart at administrere en indtægt.

Lønnen anvendes til givne formål uden valgmuligheder - bortset fra et i et vist omfang valg af hvilken gæld, der betales. Den manglende pædagogiske effekt synes da også at fremgå af det i afsnit 2.2.7 nævnte om »smuldreeffekten« efter overførsel til lokalanstalt.

Produktiviteten stiger ikke nævneværdigt. MAIK-komitéen tror ikke herpå. Det var ej heller den danske besøgsdelegations indtryk, at arbejdstempoet afviger fra et dansk fængselsmiljø - bortset fra Skogome, hvor tempoet blev sat af maskinerne.

Administrativt synes et lønsystem med hovedvægten på budgetplanlægning og gældssanering at være en dyr løsning. Selv på Vångdalen, som har 36 pladser, har det været nødvendigt at ansætte yderligere en halvtids kontormedarbejder. Med faldende afsoningstider vokser den administrative byrde og effekten af gældssaneringen falder.

Efter en samlet vurdering *kan underudvalget ikke anbefale*, at den svenske forsøgsordning lægges til grund for det fremtidige lønsystem for indsatte i danske fængsler.

Der henvises i øvrigt til notat om de svenske forsøg med markedsmæssig løn til de indsatte samt MAIK-komitéens forslag og notat om underudvalgets studierejse til Sverige, som er optaget som bilag 4 og bilag 5 til indstillingen.

3. DEN FREMTIDIGE STRUKTUR FOR PRODUKTIONSVIRKSOMHED OG ØKONOMIDRIFT I FÆNGSLERNE.

3.1. Formålet med beskæftigelsen af de indsatte ved produktionsvirksomhed og økonomidrift.

3.1.1. Gældende regler.

Efter straffeloven har dømte pligt til at udføre det arbejde, der pålægges dem, efter regler, der fastsættes af justitsministeren. Udfyldningen af straffelovens bestemmelser om arbejdspligt indeholdes i justitsministeriets bekendtgørelser om fuldbyrdelse af frihedsstraf og behandling af personer, som anbringes i forvaring. Herefter skal de indsatte være beskæftiget med arbejde eller uddannelse eller - såfremt det i det enkelte tilfælde findes formålstjenligt - med aktivitet af anden karakter, herunder eventuelt selvforskaffet beskæftigelse, som kan udøves under institutionens tilsyn.

Inden for rammerne af disse bestemmelser er de indsattes beskæftigelse ved bl.a. produktionsvirksomhed og økonomidrift tilrettelagt med det formål at vedligeholde og forbedre de indsattes arbejdsevner og færdigheder samt at søge fysisk og psykisk arbejdshæmmede opøvet i arbejde (»revalidering«). Beskæftigelsen er endvidere grundlaget for de indsattes indtjening under anstaltsopholdet, hvor arbejdspengene i hovedsagen anvendes til nydelsesmidler og lignende. Styringen af de indsattes beskæftigelse sker på grundlag af den arbejdspligt, der påhviler de indsatte. Fængslerne skal imidlertid administrere arbejdspligten under hensyntagen til de indsattes rimelige ønsker om arbejdsplacering.

Endvidere skal arbejdsdriften være

produktiv og tilrettelægges, så den i videst muligt omfang ligner det arbejde, der udføres i velordnede private virksomheder. Som bl.a. nævnt i afsnit 1.2.2. er de økonomiske rammer for produktionsvirksomheden fastlagt i de årlige bevillingslove, som forudsætter, at arbejdspligten tilstræbes gennemført ved en lønsom produktion, der til markedspris afsættes til private og statslige aftagere. Det er herunder forudsat, at udgifter, som knytter sig direkte til produktionsvirksomheden, skal dækkes af salgsindtægter.

Arbejdsdriften skal herudover indgå i vekselvirkning med andre behandlingsformer (pædagogiske, psykologiske og psykiatriske) i anstaltens regie. Den beskæftigelsesmæssige placering påvirkes af de principper, der gælder for frihedsdømtes fordeling mellem anstalterne. Således har lukkede og åbne anstalter ikke i alle henseender de samme beskæftigelsestilbud. Praktiseringen af det såkaldte »fortyndingsprincip« og »nærhedsprincip« ved fordelingen af indsatte mellem anstalterne kan også krydse hensynet til den mest hensigtsmæssige arbejdsplacering for den enkelte indsatte.

3.1.2 Underudvalgets overvejelser.

Underudvalget er enig i det principielle udgangspunkt, hvorefter kriminalforsorgen har pligt til i videst mulig udstrækning at søge at begrænse de skadevirkninger, som måtte opstå i forbindelse med gennemførelsen af frihedsberøvelsen af dømte personer. For så vidt angår beskæftigelsen ved produktionsvirksomhed og økonomidrift betyder dette, at beskæftigelsen bør tilrettelægges med det formål at vedligeholde og i muligt omfang forbedre den indsattes arbejdsev-

ner. Navnlig over for unge samt psykisk og fysisk arbejdshæmmede indsatte bør beskæftigelsen tilrettelægges på en sådan måde, at arbejdsfærdighederne under anstaltsopholdet forbedres.

Underudvalget finder, at det er af væsentlig betydning for gennemførelsen af disse formål, at arbejdet inden for den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidriften tilrettelægges, således at det i videst mulig udstrækning ligner tilsvarende arbejde i det civile erhverv, og således at økonomiske hensyn ved arbejdstilrettelæggelsen m.v. tillægges betydelig vægt. Underudvalget går ud fra, at arbejdspladserne for de indsatte i fængslerne fortsat opfylder arbejdsmiljølovgivningens krav m.v.

3.2. Belægs- og aktivitetsundersøgelsen.

Det er indtrykket fra den gennemførte belægs- og aktivitetsundersøgelse, at de indsatte - målt på en lang række indikatorer - i ganske betydeligt omfang adskiller sig fra den øvrige befolkning. Der er således foretaget en opdeling af de indsatte med udgangspunkt i deres skole-/erhvervsuddannelse samt aktuelle tilknytning til arbejdsmarkedet. De indsatte blev inddelt i to hovedgrupper. Den ene (gruppe I) omfattede indsatte, der før indsættelsen havde en arbejds- og erhvervsindkomst, og den anden (gruppe II) indsatte, hvis indtægt bestod af offentlige ydelser i form af arbejdsløshedsunderstøttelse eller bistandshjælp. Af gruppe II blev udskilt en undergruppe (gruppe IIa), som omfattede indsatte, hvis indtægt bestod af bistandshjælp, og som ikke havde afsluttet grundskolen.

Ud fra denne gruppeafgrænsning, hvorefter klientellet i gruppe I tilsyneladende har rimelig god tilpasning til ar-

bejdsmarkedet med en regulær arbejds- eller erhvervsindkomst til følge, kunne det formodes, at de bortset fra kriminaliteten ligner den øvrige befolkning. Det gør de også i højere grad end de øvrige grupper, men afvigelserne fra befolkningen i øvrigt er alligevel markante. Sammenlignet med denne har overordentlig mange af gruppe I været anbragt uden for hjemmet i opvækstårerne. Over halvdelen har ikke fuldført 9. klasse i grundskolen. Kun halvt så mange som i den øvrige befolkning har en erhvervsorienteret uddannelse. Der er forholdsvis få funktionærer og påfaldende mange, hvis arbejdsstilling er anført som »selvstændig« . Det må endvidere antages, at befolkningen ikke er præget af alkohol- og stofmisbrug i tilnærmelsesvis så stor udstrækning som gruppe I.

Samtidig med at gruppe I således afviger afgørende fra den øvrige befolkning, viser undersøgelsen imidlertid, at den også adskiller sig drastisk fra de øvrige to grupper. Disse er for det første yngre. Dernæst er de ugunstige baggrundsfaktorer endnu langt mere tungtvejende. Det gælder med hensyn til skole- og erhvervsuddannelse, fjernelse fra hjemmet i opvækstår, arbejdsstilling, prægning af alkohol- og stofmisbrug og tilknytningen til arbejdsmarkedet. Det fremgår bl.a., at der i visse henseender er typiske forskelle på, hvilke kriminalitet grupperne gør sig skyldige i. Forholdsvis flere af gruppe I er dømt for alvorlige narkotikaforbrydelser, medens almindelig berigelseskriminalitet er mere dominerende for de øvrige grupper. Knap halvdelen af gruppe I har tidligere været indsat til afsoning, medens dette gælder for mere end 70% af de øvrige grupper.

Det foran beskrevne indikerer væsent-

lige forskelle mellem grupperne med hensyn til såvel baggrundsbelastning som gruppernes formodede arbejdsmæssige forudsætninger. Det skal især fremhæves, at gruppe I må antages at være i besiddelse af større arbejdsevne og bedre faglige og erfaringsmæssige forudsætninger for deres arbejde og erhvervsudøvelse end de øvrige grupper, der synes at være ret forudsætningsfattige i så henseende. Det skal understreges, at de iagttagelser, der er gjort om forskellene mellem grupperne, går på tværs af sondringen mellem lukkede og åbne anstalter.

Undersøgelsen godtgør endvidere, at de indsatte ofte skifter arbejdsmæssig placering. På hvert givet tidspunkt vil de enkelte beskæftigelsesområder kun have haft de indsatte i gennemsnitlig ca. 3 uger, hvilket betyder, at adskillige af de indsatte har været der i endnu kortere tid. Der er en stærk tilbøjelighed hos de indsatte til at søge bort fra produktionsområderne og til økonomiarbejdet i de lukkede og til undervisning i de åbne anstalter. De grupper af indsatte, der har den dårligste uddannelsesbaggrund og har haft den svageste tilknytning til arbejdsmarkedet før indsættelsen, er stærkere repræsenteret i produktionsområderne end de mere arbejdsvante indsatte.

I nogle anstalter foregår arbejdsplaceringerne med forsinkelse, og ud over egentlig sygdom som fraværsårsag fra arbejde og undervisning er der en række anstaltsbetingede fraværsårsager (vægning, disciplinæranbringelse m.v.).

Selve arbejdstiden er præget af et stort antal afbrydelser.

Specielt for gruppe IIa kan nævnes, at gruppen udgør ca. 25% af de indsatte i fængslerne. På undersøgelsestidspunktet deltog omkring 7,5 % af denne gruppe

indsatte i almen- eller specialundervisning, ca. 5,5 % i 9.-10. klasse undervisning, ca. 3% i videregående uddannelse, og ca. 1 % i specialarbejderkursusvirksomhed. Omkring 5% af gruppen var beskæftiget ved gangmandsarbejde, godt 8% ved vedligeholdelse af bygninger, tekniske anlæg samt parker og lignende, medens godt 12% var beskæftiget ved anden form for økonomidrift. Omkring 48% af gruppen var beskæftiget inden for produktionsvirksomhed, 3% var beskæftiget ved terapi, medens ca. 7% ikke var arbejdsmæssigt placeret.

Det fremgår endvidere, at den omtalte gruppe indsatte har en større repræsentation af berigelseskriminelle end de øvrige grupper indsatte, og at omkring 80% af gruppen tidligere har afsonet frihedsstraf samt at gruppen i forhold til øvrige indsatte er præget af ganske betydeligt alkohol- eller stofmisbrug.

Det kan endeligt nævnes, at den nævnte gruppe indsatte arbejdsmæssigt er mere ustabil end øvrige grupper indsatte. Dette fremgår bl.a. af, at det årlige antal placeringer pr. beskæftigelsesplads inden for denne gruppe udgør ca. 7,4 mod gennemsnitligt 6,6, således at den gennemsnitlige varighed af den enkelte indsattes arbejdsmæssige placering inden for denne gruppe er 49 dage mod 61 dage for indsatte, som før indsættelsen havde normal kontakt med arbejdsmarkedet. Endvidere er gruppen kendetegnet ved flere arbejdsmæssige afbrydelser i løbet af arbejdsdagen end øvrige grupper indsatte.

3.3. Underudvalgets forslag til fremtidig struktur for produktionsvirksomhed og økonomidrift.

De seneste årtiers udvikling inden for

kriminalforsorgen har været præget af, at man i vid udstrækning har draget nytte af det omgivende samfunds tilbud m.v. Man skal bl.a. pege på undervisningen, hvor anvendelsen af udefra kommende timelærere er almindelig, og hvor frigång til undervisningsinstitutioner ofte benyttes. Endvidere fungerer anstaltens biblioteker ofte i tæt samarbejde med de kommunale biblioteker. På denne baggrund har underudvalget overvejet, om den fremtidige produktionsvirksomhed f.eks. bør være drevet af private erhvervsvirksomheder via koncessioner eller lignende, således at kriminalforsorgen alene stiller fangearbejdskraft til rådighed. Fordelen vil bl.a. være, at de indsatte herved får en erhvervstræning svarende til niveauet i private virksomheder, og at de efter løsladelsen som følge af tilknytningen til en arbejdsplads under anstaltsopholdet måske får lettere ved at opnå eller fastholde arbejde. *Underudvalget kan efter en samlet vurdering ikke anbefale* en sådan udvikling. Såfremt man i anstalterne indførte produktionsvirksomhed ved koncession til private firmaer, måtte man normalt forudsætte en produktivitet som i lignende civile virksomheder. For at undgå konkurrenceforvriddning måtte man med en sådan produktivitet ligeledes forudsætte et lønniveau svarende til det almindelige arbejdsmarked. Under disse omstændigheder ville størsteparten af de indsatte ikke kunne beskæftiges under ordningen. Man ville få en opdeling af de indsatte både funktionelt og socialt, som ville være uheldig i danske anstalter. Underudvalget er bekendt med udenlandske fængsler, hvor produktionsvirksomheden er baseret på koncessionerede firmaer. I disse fængsler placeres indsatte, som ikke

opfylder produktionsnormerne, på cellerne uden anden beskæftigelse og indtjening. Underudvalget er opmærksom på, at forslaget i afsnit 3.3.1. om yderligere anvendelse af frigång til beskæftigelse indebærer en vis opdeling af de indsatte. Imidlertid skal man pege på, at bl.a. foreliggende gunstige erfaringer i forbindelse med frigång til uddannelse, jfr. afsnit 1.12 i indstilling om den fremtidige beskæftigelse ved undervisning m.v., gør en sådan opdeling forsvarlig.

Det skal bemærkes, at underudvalget ikke har prøvet at vurdere, om det overhovedet ville være muligt at interessere private erhvervsvirksomheder for opgaven, der skulle løses i et for dem uvant miljø og med en arbejdskraft, der er langt mere ustabil, end virksomhederne er vant til, jfr. bl.a. de hyppige jobskift i anstalterne.

Bl.a. som led i bekæmpelsen af stofmisbrug er der i det seneste årti opstået en række produktionskollektiver, som typisk behandler stofmisbrugere, der er opgivet af det mere traditionelle behandlingsapparat. Kollektiverne er karakteriseret ved at være små enheder, hvor klienter og behandlere bor sammen alle døgnets 24 timer med familielignende relationer. Beskæftigelsen er typisk genbrugsorienteret i kombination med en høj grad af selvforsyning. Kollektiverne er finansieret via hjælp i medfør af bistandsloven til klienterne. Formålet med beskæftigelsen er ikke produktionen, men opbygningen af klienternes sociale relationer. Kriminalforsorgens ungdomspension ved Skejby har i de senere år opbygget et behandlingsprogram, der har ganske mange lighedspunkter med produktionskollektiverne. Denne del af programmet er imidlertid nu udskilt fra

ungdomspensionen og fungerer i foreningsregi (Skejby-foreningen). Der er etableret et samarbejde mellem kriminalforsorgen og foreningen om placering af klienter i foreningens kollektiver. Som nævnt er der tale om behandlingsmetoder, som forudsætter ganske små enheder og en meget intensiv kontakt mellem klient og personalet. Allerede af disse grunde *finder underudvalget*, at den fremtidige produktionsvirksomhed ikke generelt kan opbygges efter produktionskollektivmodellen. Fængselsenhederne er normalt alt for store, ligesom det ikke er realistisk at regne med, at fængslernes personalegrupper i almindelighed med de nu gældende arbejdstidsregler m.v. kan omstruktureres med henblik på at indgå i kollektivmodellen. Man skal dog pege på, at en del af beskæftigelsen i statsfængslet i Ringe bygger på elementer fra produktionskollektivmodellen. Endvidere er det ikke praktisk muligt inden for det enkelte fængsel at opbygge små behandlingsenheder svarende til produktionskollektiver, hvor de indsatte og personalet skal fungere på helt andre præmisser end det øvrige fængsel. På den anden side bygger underudvalgets forslag i afsnit 3.3.2. om produktionskoler bl.a. på elementer fra produktionskollektiverne. Underudvalget skal i øvrigt pege på, at kriminalforsorgen fortsat kan have stor nytte af at anvende de eksisterende produktionskollektiver til udsusning af de indsatte.

3.3.1. *Frigång.*

Det er *underudvalgets opfattelse*, at den bedste beskæftigelsesmæssige træning kan fås uden for anstaltssystemet. På denne baggrund finder man, at frigång til beskæftigelse bør anvendes i vi-

dest muligt omfang over for indsatte, der er egnet hertil. I de konkrete overvejelser om, hvorvidt frigång bør anvendes, bør de beskæftigelsesmæssige hensyn derfor *efter underudvalgets opfattelse* indgå med væsentlig større vægt. Man skal pege på muligheden for at anvende de beskæftigelsesmuligheder, som gennem de seneste år er oprettet i kommunalt regie, f.eks. produktionsskoler og andre beskæftigelsesprojekter.

3.3.2. Produktionsskoler.

Som tidligere nævnt er kriminalforsorgens nuværende beskæftigelsesstruktur i fængslerne ikke tilrettelagt med henblik på at aktivisere den gruppe indsatte, som er hårdst belastet med en lang række sociale og andre handicaps. Gruppen af indsatte, som ikke har gennemført grundskolen, og som inden indsættelsen levede af bistandshjælp, udgør ca. 400 indsatte. Heraf er omkring 35% beskæftiget ved enten undervisning på mindst 9.-10. klasse niveau eller gennemfører specialarbejderkursusvirksomhed eller ved arbejde inden for økonomidriften, hvilket indicerer, at de rimeligt velfungerende. På den anden side må det antages, at andre indsatte, som ikke direkte er omfattet af den nævnte gruppe, har behov for anden beskæftigelsesaktivitet end den, som kan tilbydes i fængslerne i dag. *Underudvalget anslår*, at der vil være behov for at oprette omkring 300-400 beskæftigelsespladser, hvor vægten bør lægges på kombineret produktionsvirksomhed og undervisning.

På baggrund af bl.a. indtrykkene fra forskellige studieture *foreslår underudvalget*, at den kombinerede produktionsbeskæftigelse og undervisning tilrettelægges med udgangspunkt i, at der er tale

om undervisningsvirksomhed, men hvor produktionsvirksomheden indgår med væsentlig vægt som pædagogisk arbejdsredskab. Virksomheden bør tilrettelægges som de såkaldte produktionsskoler. Da undervisningen knyttes til produktionsvirksomheden, forudsætter produktionsskolevirksomheden et meget tæt samarbejde mellem anstaltens undervisningssektor og økonomikontor. Det er underudvalgets opfattelse, at en ikke ubetydelig del af produktionsvirksomheden kan tilvejebringes inden for anstaltens nuværende produktionsapparat og arbejde inden for økonomidriften. Imidlertid må man forudse, at der vil være behov for lokalt at fremskaffe andre arbejdsopgaver, hvilket forudsætter en positiv holdning både fra de implicerede anstalters og det omgivende samfunds side.

Det er underudvalget bekendt, at en række produktionsskoler i kommunalt regie har tilrettelagt virksomheden med udgangspunkt i en opdeling i integreret og almen undervisning. Der lægges ganske betydelig vægt på den integrerede undervisning, hvor udgangspunktet er en produktion, hvortil undervisningen løbende knytter sig. Undervisningslokalet er ofte placeret i umiddelbar tilknytning til produktionslokalet. Det er den enkelte produktionsleder, som i samarbejde med bl.a. eleverne tilrettelægger og gennemfører produktionsforløbet og den dertil knyttede undervisning, ligesom han på afgørende måde medvirker ved fremskaffelsen af produktionsopgaver. Ved gennemførelsen af den integrerede undervisning kan han få fornøden bistand fra faguddannede pædagoger, som i øvrigt har ansvaret for og gennemfører den almene undervisning.

De kommunale produktionsskoler har

vist gode resultater med hensyn til at aktivisere unge uden forudgående tilknytning til arbejdsmarkedet. En forholdsvis stor andel af eleverne opnår arbejde eller påbegynder en uddannelse efter afslutning af kursus på produktionsskole. Det skal bemærkes, at elever, som ikke efterlever forudsætningerne for gennemførelsen af produktionsskolevirksomheden, risikerer at blive bortvist for en periode.

Som ovenfor nævnt retter underudvalgets forslag sig navnlig mod den gruppe indsatte, som helt mangler tilknytning til arbejdsmarkedet, og som har et brudt grundskoleforløb. Uanset produktionsskolevirksomheden er omfattet den aktivitetspligt, som er foreslået i afsnit 4.1.5., *finder underudvalget*, at deltagelse i produktionsskolevirksomheden som udgangspunkt bør ske ad frivillighedens vej, eventuelt efter et massivt motivationsarbejde fra personalets side.

Endvidere *lægger underudvalget* bl.a. på baggrund af ovennævnte oplysninger om produktionsskoler i kommunalt regie *afgørende vægt* på, at de værk mestre, som flyttes fra det nuværende produktionsområde eller økonomidriften til de nye produktionsskoler, forestår planlægningen og gennemførelsen af produktionsvirksomheden og den dertil knyttede integrerede undervisning. De indsatte bør så vidt muligt inddrages i tilrettelæggelsen af arbejdet. Undervisningslokaler bør være placeret i umiddelbar tilknytning til produktionslokalerne. Underudvalget finder det naturligst, at fængselsforvalteren i overensstemmelse med sine sædvanlige arbejdsopgaver har ansvaret for produktionen og for, at der til stadighed er relevante arbejdsopgaver til rådighed. Undervisningslederen bør af tilsvarende grunde have ansvaret for den pæ-

dagogiske virksomhed. Der er som nævnt forudsat et tæt samarbejde mellem fængselsforvalteren og undervisningslederen. Da der som nævnt er tale om kombineret undervisnings- og produktionsvirksomhed, forudsættes arbejdsopgaver og rammer for de enkelte projekter fastlagt i nedennævnte projektråd. Det løbende regnskab for produktionsvirksomheden på produktionsskolerne bør føres af anstaltens økonomikontor/bogholderi som en del af det øvrige driftsregnskab under arbejdsdriften. Endvidere bør der ved hver anstalt oprettes et overordnet projektråd bestående af anstaltslederen, undervisningslederen, fængselsforvalteren og to personalerepræsentanter valgt af henholdsvis kriminalforsorgsforeningen og Dansk fængselsforbund, der er de umiddelbart berørte forhandlingsberettigede personaleorganisationer. Projektrådets opgaver er nærmere beskrevet i afsnit 1.11.4.2. i indstilling om den fremtidige beskæftigelse ved undervisning m.v. Med henblik på bl.a. at sikre en rimelig hurtig og hensigtsmæssig udvikling af produktionsskoler på anstalterne bør kriminalforsorgens undervisningskonsulent og chefen for direktoratets 3. ekspeditionskontor (som har ansvaret for produktionsvirksomheden og økonomidriften) indtræde i en styringsgruppe, hvortil der kan knyttes særligt sagkyndige. Gruppen skal have indseende med de enkelte projekter samt i fornødent omfang medvirke ved løsningen af opståede udviklingsproblemer m.v.

Underudvalget lægger som nævnt vægt på, at anstaltens værk mestre med erfaring inden for produktionsvirksomhed eller andet håndværksmæssigt arbejde får en afgørende betydning for en væ-

sentlig del i virksomheden i produktions-skolerne. Dette forudsætter, at de pågældende i fornødent omfang får adgang til supplerende uddannelse. Imidlertid vil man ikke udelukke, at der på længere sigt kan blive tale om et behov for i hvert fald i et vist omfang at konvertere en del af de berørte værkmasterstillinger til faglærerstillinger.

3.3.3. Den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidrift.

Som nævnt ovenfor foreslår underudvalget, at en del af den nuværende produktionsvirksomhed og økonomidrift overflyttes til de såkaldte produktions-skoler med henblik på at forbedre indsatsen over for en del af de arbejds/uddannelsesmæssigt dårligst fungerende indsatte, som i dag er placeret på diverse arbejdspladser. På den anden side vil en videre anvendelse af frigång antagelig medføre, at de bedst fungerende indsatte på de enkelte arbejdspladser fremover vil være placeret uden for anstaltens arbejdssteder. Uanset dette må det dog antages, at den tilbageværende del af de indsatte ved den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidrift er noget bedre fungerende end tilfældet er i dag. På denne baggrund *kan og bør* arbejdet i denne virksomhed tilrettelægges mere målrettet ved bl.a. at stille større krav til de indsatte arbejdsindsats. Selv om der blandt de indsatte, der placeres i den egentlige produktionsvirksomhed, er nogle, der før indsættelsen var normalt placeret på arbejdsmarkedet, finder underudvalget imidlertid ikke, at der er grundlag for at antage, at de indsatte produktivitet *som helhed* vil nærme sig et niveau svarende til civile virksomheders. Baggrunden herfor er bl.a., at den egent-

lige produktionsvirksomhed og økonomidrift fortsat vil være belastet med faktorer, som ikke kendes i civile virksomheder. Der tænkes bl.a. på de indsatte korte opholdstider, at de indsatte fortsat har en relativ dårligere baggrund end øvrige arbejdstagere, og at anstaltens arbejdspladser fortsat vil være belastet med en lang række rent fængsels- og klientelbetingede forhold som f.eks. afbrydelser i arbejdstiden og hyppige arbejds-skift. Der henvises i øvrigt til afsnittene 1.2.6. og 3.2.

Den forøgede produktivitet, som alt andet lige må forventes, kan nødvendig-gøre tilvejebringelse af nye arbejdsop-gaver til produktionsvirksomheden m.v. Bl.a. i lyset af den foreslåede opretholdelse af aktivitetspligten (og dermed retten til arbejde) for fængselsdømte *forudsætter underudvalget*, at de nødvendige økonomiske ressourcer hertil altid er til rådighed. Endvidere forudsætter man, at samfundet i fornødent omfang vil være indstillet på at give kriminalforsorgen produktionsopgaver m.v. Man skal pege på, at de nødvendige arbejdsopgaver formentlig vil blive tilvejebragt inden for såkaldt nicheproduktion eller ved underleverandørvirksomhed, som hverken i økonomisk eller øvrig samfundsmæssig henseende har særlig vægt. Direktoratet for kriminalforsorgen bør også fremover indtage en central rolle ved tilvejebringelse og opfølgning af større produktionsordrer, der som oftest vil implicere flere anstalter. Endvidere taler hensynet til den optimale betjening af større kunder herfor. Imidlertid ønsker underudvalget at pege på, at mulighederne for at finde nye arbejdsområder inden for bl.a. nicheproduktion formentlig er større, såfremt de enkelte anstalters medarbejdere

deltager aktivt i arbejdet. Dette betyder, at man bør være indstillet på i videre omfang at overlade initiativet til de enkelte anstalter, som på den anden side bør holde direktoratet underrettet om gennemførte tiltag. Den større initiativforpligtelse bør også kunne omfatte eventuel produktudvikling.

I afsnit 5.1.5. er det foreslået, at en række gratisydelser konverteres til arbejdspenge med en forhøjelse af det gennemsnitlige arbejdspengeniveau til følge. Med henblik på i videre omfang at ansvarliggøre de indsatte er det forudsat, at de indsatte fremover selv betaler for de nævnte ydelser. Der er for så vidt tale om en »nulløsning«. Underudvalget skønner imidlertid, at de stillede forslag om produktionskoler for de arbejdsmæssigt mest uerfarne og ændringer i arbejdspengesystemet samt en indsats mod overdrevent hyppige jobskift og arbejdsafbrydelser i forbindelse med en tilrettelæggelse, så produktionen ikke afbrydes på grund af materiale-mangel eller mangel på afsætningsmuligheder, vil muliggøre en produktivitetforøgelse i værkstederne. Dette vil medføre en større indtjening, som kan anvendes til at dække de merudgifter, som er forbundet med driften af produktionskolerne, jfr. afsnit 6.3.1.2.

Underudvalget finder det vigtigt at understrege, at kriminalforsorgens produkter også fremover prifsættes således, at der ikke finder ubillig konkurrence sted. *Underudvalget lægger endvidere vægt på*, at de indsatte, i videre omfang end tilfældet er nu, inddrages i planlægningen af arbejdet i produktionsvirksomhed og økonomidrift. Der henvises i øvrigt til afsnit 5.2.2.2. om forslag til bostillægsordning.

Som nævnt finder underudvalget, at

den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidrift skal tilrettelægges med henblik på en mere målrettet produktivitet. Denne produktivitet er et middel i beskæftigelsesvirksomheden og ikke et mål i sig selv. Som følge heraf *kan og bør* der efter behov være mulighed for at placere meget dårligt fungerende indsatte også i denne form for beskæftigelse, uanset disse indsatte som udgangspunkt bør placeres ved produktionskolerne.

Underudvalget finder det af betydning, at kriminalforsorgen fortsat på generelt plan har kontakt med repræsentanter fra folketing og arbejdsmarkedets parter for også ad den vej at kunne redegøre for de problemer, som knytter sig til opfyldelsen af aktivitetspligten for de indsatte. I det omfang en eventuel opdyrkelse af nye arbejdsområder måtte afstedkomme problemer i form af f.eks. klager over ubillig konkurrence, er det hensigtsmæssigt at kunne behandle sådanne spørgsmål i et centralt organ. På denne baggrund/meter *underudvalget* ikke grundlag for at foreslå ændringer i de opgaver, som er tillagt tilsynsrådet vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i kriminalanstalterne.

3.4. Beskæftigelsen af de indsatte i arresthusene og Københavns fængsler.

Beskæftigelsen af de indsatte i kriminalforsorgens arresthuse og Københavns fængsler (landets største arresthus) er baseret på montagearbejder, som kan finde sted på de indsattes celler. Baggrunden herfor er navnlig de generelt meget gamle arresthuse, som bygningsmæssigt ikke er indrettet på egentlig værkstedsvirksomhed, som kræver tekniske hjælpemidler, eller anden form for fællesskabsbeskæftigelse.

Underudvalget finder det ikke hverken kapacitetsmæssigt eller økonomisk muligt inden for de nuværende bygningsmæssige rammer på afgørende vis at ændre beskæftigelsestilbudene. Man skal indstille, at der ved opførelse af nye arresthuse eller ved omfattende ombygninger af eksisterende arresthuse tages hensyn til behovet for etablering af andre beskæftigelsesmuligheder end montagearbejde.

4. ARBEJDSPLIGT

4.1. Arbejdsplichten i retshistorisk belysning i korte træk.

4.1.1. Straffeloven af 1866.

I straffeloven af 1866 fandtes 3 former for frihedsstraf, som havde udviklet sig i løbet af det foregående århundrede:

4.1.1.1. Strafarbejde.

Strafarbejde med sondring mellem tugthus- og forbedringshusarbejde.

a). Tugthusarbejde kunne idømmes på livstid eller fra 2 til 16 år og afsonedes i Horsens for mænd.

Strafarten havde sit udspring i det auburnske system baseret på arbejdsfællesskab under total tavshed og enrumssanbringelse i øvrigt.

Fra 1873 gennemførtes for tugthusstraffen det progressive system, det vil sige oprykning fra strengere fangeklasser til mindre strenge og derved forberedelse til frihed, der skulle indledes med en betinget løsladelse (benådning). Afsoningen påbegyndtes med 3 dages ophold i modtagelsecelle. Forberedelsesstadiet varede 3 måneder, hvorunder arbejde kunne foregå i fællesskab eller i enrum efter den indsattes valg. Herefter påbegynd-

tes tvangsstadiet bestående af 4 klasser og en straffeklasse. Oprykning forudsatte forløbet af en minimal tid samt opnåelse af et antal point for opførelse, flid i arbejde, der foregik i fællesskab, og undervisning. Sidstnævnte blev givet i 4 klasse. Op igennem klasserne blev frihedsgoderne noget større, arbejdsfortjenesten stigen- de, frihed til læsning større og opsynet mildere. For indsatte med mere end 4 års straffetid kom herefter overgangsstadiet, et mellemstadium til friheden, hvor de indsatte i videst muligt omfang skulle arbejde inden for deres senere tilsigtede erhvervsområde og med løn svarende til en fri arbejder. For indsatte med straffetid over 6 år kunne der herefter blive tale om betinget benådning, svarende til prøveløsladelse.

b). Forbedringshus kunne idømmes mellem 8 måneder og 6 år. Afsoningen foregik i Horsens eller Vridsløselille. Forbedringshusfilosofien havde som baggrund det filadelfiske system med isolation dag og nat som pædagogisk middel. Isolationen blev især konsekvent gennemført i Vridsløselille. Afsoning i forbedringshus medførte i øvrigt en betragtelig nedsættelse af straffetiden. Det progressive system fandt ligeledes indpas i forbedringshusafsoningen, med en inddeling i 4 stadier med stadig flere lempelser, dog uden mulighed for betinget benådning. Da straffen var strafarbejde, var de indsatte naturligvis pålagt arbejdspligt. Arbejdet foregik i enrum.

4.1.1.2. Tvangsarbejde.

Tvangsarbejde kunne idømmes fra 12 dage til 2 år og blev afsonet i særlige tvangsarbejdsanstalter, hvis historiske klientel var betlere og løsgængere, mindre grove sædelighedsforbrydere og efter-

hånden udvidet med visse voldsforbrydere. Tvangsarbejde blev afsonet i fællesskab og arbejdet kunne under opsyn foregå uden for anstalten.

4.1.1.3. Fængsel.

Fængsel forekom i 4 former og adskilte sig indtil 1905 fra de øvrige frihedsstraffe ved, at arbejdstvang i det hele var udelukket. Fængsel blev afsonet i de da kommunale arresthuse. Fængsel blev normalt udstået i enrum, med adgang til arbejde for de, der ønskede det, adgang til læsning og til besøg af præst. Da der ikke fandt en (tvungen) påvirkning i positiv retning sted, anvendtes det progressive system ikke for denne strafart.

a). Simpel fængsel kunne idømmes fra 2 dage til 2 år og udmærkede sig ved ret til at skaffe sig ekstra forplejning, dog ikke brændevin og andre spirituøse drikke samt røgtobak uden fængselsbestyrelsens samtykke eller lægeordination.

b). Fængsel på almindelig fangekost kunne idømmes fra 2 dage til 6 måneder. Fra 1905 blev denne strafform forbundet med arbejdstvang.

c). Fængsel på vand og brød og salt (2 pund rugbrød dagligt) kunne idømmes fra 2 til 30 dage, dog højst 5 dage ad gangen i træk uden indsattes og lægens samtykke.

d). Statsfængsel anvendtes kun for visse politiske forbrydelser og duel.

4.1.1.4. Foranstaltninger over for utilregnelige personer.

Utilregnelige personer var straffri. Over for sådanne blev det i dommen bestemt, at øvrigheden skulle træffe passende sikkerhedsforanstaltninger, som øvrigheden igen kunne ophæve, når de efter indhentet lægeerklæring ikke kunne an-

ses nødvendige længere. Ophold i anstalt var en af mulighederne.

Over for personer, der ikke var utilregnelige, men mindre tilregnelige, var straffedsættelse obligatorisk.

Ved interneringsloven af 1925 blev der indført adgang til at anvende sikringsforanstaltninger, eventuelt internering på ubestemt tid, i stedet for straf over for visse sjæleligt abnorme personer, der frembød alvorlig fare for retssikkerheden.

4.1.2. Straffeloven af 1930.

Straffeloven af 1930 fastslog, at de almindelige frihedsstraffe er fængsel og hæfte.

a). Fængsel afløste strafarbejde og fængsel på sædvanlig fangekost. Som en nyskabelse indførtes ungdomsfængsel som en til dels tidsbestemt sanktion (mellem 1 og 3 år) over for unge mellem 15 og 21 år, der havde gjort sig skyldig til straf af fængsel for en forbrydelse, der måtte anses for udslag af forbryderiske tilbøjeligheder, hang til lediggang eller til at søge slet selskab, såfremt retten fandt, at varige opdragende og uddannende foranstaltninger ville være formålstjenlig.

b). Hæfte afløste simpel fængsel.

c). Statsfængsel og fængsel på vand og brød blev afskaffet.

d). Tvangsarbejde blev afskaffet. Som afløser for en del af tvangsarbejds-klientellet, det vil sige de recidiverende, besværlige, men ikke farlige småkriminelle, blev arbejds hus indført i stedet for straf (tidsbestemt mellem 1 og 5 år).

e). Sikkerhedsforvaring blev indført for erhvervs- eller vanemæssige forbrydere i stedet for straf. Dens varighed var mellem 4 og 20 år med mulighed for forlængelse.

f). I overensstemmelse med, at den

nye fængselsstraf afløste strafarbejde og fængsel forbundet med arbejdstvang, jfr. ovenfor, pålagdes fangerne arbejdspligt. Arbejdspligt var ligeledes pålagt indsatte i arbejdssthus og sikkerhedsforvaring.

g). For utilregnelige gerningsmænd og gerningsmænd, der kunne karakteriseres som befindende sig i en varig abnorm sjælstilstand og uegnede til påvirkning gennem straf, og over for hvem det var nødvendigt at træffe andre foranstaltninger, indførtes det, at retten fastslog ikke blot nødvendigheden af at træffe andre retsfølger end straf, men også foranstaltningens karakter, ligesom retten, og kun retten, kunne bestemme ophævelse af foranstaltningen. Denne kunne bl.a. være anbringelse i en helbredelsesanstalt for drankere eller i en særlig forvaringsanstalt.

4.1.3. *Gældende ret.*

4.1.3.1. *Frihedsstraffe.*

Frihedsstraf består fortsat af fængsel og hæfte. Ungdomsfængsel samt de særlige foranstaltninger arbejdssthus og sikkerhedsforvaring blev afskaffet i 1973 som led i den kriminalpolitiske udvikling.

Endvidere blev helbredelsesanstalt for drankere og særlig forvaringsanstalt ophævet som anden retsfølge.

4.1.3.2. *Arbejdspligt.*

Ifølge straffelovens § 35, stk. 1, har (fængsels-) »dømte pligt til at udføre arbejde, der pålægges dem, efter regler, der fastsættes af justitsministeren.«

Hæftedømte er ifølge straffelovens § 44, stk. 3, »berettigede til selv at skaffe sig arbejde, der er foreneligt med sikkerheden og god orden i fængslet; arbejdsudbyttet tilfalder fangen. Skaffer fangen sig ikke sådant arbejde, pålægges det ham

mod vederlag at udføre et under hensyn til hans dannelsesstrin og livsstilling passende arbejde i et sådant omfang, som er nødvendigt til en rimelig sysselsættelse.«

Udfyldningen af straffelovens bestemmelser om arbejdspligt indeholdes i bekendtgørelse om fuldbyrdelse af frihedsstraf §§ 12 og 13. De indsatte skal være beskæftiget med arbejde eller uddannelse eller - såfremt det i det enkelte tilfælde findes formålstjenligt - med aktivitet af anden karakter, herunder eventuelt selvforskaffet beskæftigelse, som kan udøves under institutionens tilsyn. Personer, der udstår frihedsstraf i arresthus (Københavns Fængsler), har adgang til selv at skaffe sig beskæftigelse, som på rimelig måde kan foregå i institutionen. Tilsvarende gælder personer, der udstår hæfte i kriminalforsorgens anstalter. Valget af beskæftigelse træffes i hvert enkelt tilfælde på grundlag af en samlet vurdering af den indsattes forhold. Der tages hensyn til, at den indsattes evner udnyttes rimeligt, og til hans ønsker. De indsatte bør søges motiveret for beskæftigelse, der er egnet til at afbøde manglende skolemæssige kundskaber eller mangel på erhvervmæssig eller anden uddannelse.

Varetægtsfængslede er ikke og har aldrig været pålagt arbejdspligt. Ifølge § 11 i bekendtgørelse om ophold i varetægtsfængsel skal varetægtsarrestanter tilbydes arbejde eller uddannelse. De har adgang til selv at skaffe sig beskæftigelse, som på rimelig måde kan foregå i institutionen. Såfremt varetægtsfængslingen må påregnes at blive af længere varighed, bør det i særlig grad tilstræbes, at der tilbydes beskæftigelse, som er egnet til at afbøde manglende skolemæssige kundskaber eller mangel på erhvervmæssig eller anden uddannelse.

Justitsministeren fastsætter iflg. straffelovens § 74 nærmere regler om behandlingen af forvarede. Forvaring er en selvstændig i 1973 indført sanktion, der kun kan anvendes ved en snæver kreds af alvorlige forbrydelser, såfremt gerningsmanden må antages at frembyde nærliggende fare for andres liv, legeme, helbred eller frihed, og såfremt anvendelse af fængsel ikke er tilstrækkelig til forebyggelse af denne fare. Forvaring er tidsbestemt. I bekendtgørelse om behandling af personer, der anbringes i forvaring, er der fastsat samme regler vedrørende arbejdspligt som i fuldbyrdelsesbekendtgørelsen. Forvaring afsones i kriminalforsorgens anstalter.

Fængselsdømte og forvarede har ifølge praksis ikke blot arbejdspligt, men også ret til beskæftigelse. Dette betyder, at beskæftigelse skal tilbydes, og såfremt dette undtagelsesvis ikke er muligt, udbetales arbejdspenge. Den modificerede arbejdspligt for hæftedømte modsvarer i praksis af en ubetinget ret til beskæftigelse. Varetægtsfængslede har ret til beskæftigelse, men ikke pligt.

4.1.33. Beskæftigelsesmuligheder.

Den beskrevne historiske udvikling vedrørende arbejdspligt har bevirket, at beskæftigelsesapparatet er veludbygget i anstalterne, hvor fængselsdømte og forvarede afsoner. Hæftedømte anbringes i nyere tid som hovedregel i lejre (Skibsby, Gribskov) med et bevidst særdeles begrænset beskæftigelsestilbud eller i arresthusene, hvor i øvrigt varetægtsfængslede og korttidsafsonere anbringes.

Arresthusenes beskæftigelsesapparat er både af bygningsmæssige og historiske grunde udelukkende baseret på montagearbejde, der er egnet til at udføre i celler

ne. Dette gælder også i de ældre arresthuse, hvor der er indrettet fællesværksteder, og i de nye arresthuse i Køge og Vejle.

4.1.3.4. Renbæk-forsøget.

Statsfængslet Renbæk har siden begyndelsen af halvfjerdserne fået godkendt og udviklet et forsøg uden arbejdspligt.

De indsatte kan vælge at være arbejdsfri og oppebærer i så fald ikke arbejdspenge. Midler til at indkøbe nydelsesmidler for kan indføres, hvilket ellers ikke er tilladt fængselsdømte. Visse regler skal i øvrigt overholdes. Såfremt den indsatte ikke fra starten af afsoningen har valgt arbejdsfrihed, kan opsigelse af arbejdsaftalen med henblik på arbejdsfrihed kun effektueres med 8 dages varsel. Overholdes dette ikke, kan der skrives ind disciplinært med overførsel til arresthus, indtil varslet er opfyldt. En enkelt »dokkedag« eller mere akcepteres imidlertid. Har den indsatte ikke inden klokken 06.30 meldt fra arbejdet den pågældende dag, og møder han ikke, betales dog en bøde på 5,00 kr. For mange »dokkedage« kan medføre afskedigelse. Opsigelse fra arbejdslederen kan ske, såfremt den indsatte afviser at udføre arbejdet eller udviser gentagende forsømmelser fra arbejdet eller på anden måde ikke med rimelighed deltager i arbejdet. Opsigelse gives med 8 dages varsel. Kollektive opsigelser er ikke tilladt.

Arbejdsfri indsatte skal i arbejdstiden opholde sig på opholdsafdelingen med tilhørende terrasse.

Langvarigt arbejdsfri indsatte skal ikke forvente at få frigång til specialarbejderkursus eller anden uddannelse. Weekendudgang, udflugter og besøg har de adgang til på lige fod med andre indsatte.

Personalet søger i videst muligt om-

fang at motivere de indsatte til at arbejde.

Muligheden for arbejdsfrihed benyttes erfaringsmæssigt af korttidsdømte, for de øvrige indsatte eventuelt til en sommerferie og til nogle arbejdsfri dage til at forberede løsladelsen. I 1984 valgte i gennemsnit 34% afhæftedømte og 13,1 % af fængselsdømte arbejdsfrihed. Procentdelen varierede for hæftedømte fra 3,2 i april til ca. 54 i juli og august. For fængselsdømte varierede procenten fra 8 i januar til 20 i august. I 1977 var 55 % af det samlede antal arbejdsfri perioder på mellem 1 og 5 dage, 26 % mellem 6 og 10 dage, 13 % mellem 11 og 15 dage, 5 % mellem 16 og 25 dage og 2 % over 26 dage. I 1984 var 33 % mellem 1 og 5 dage, 26 % mellem 6 og 10 dage, 13 % mellem 11 og 15 dage, 17 % mellem 16 og 25 dage og ca. 10 % over 26 dage. Der er således sket en væsentlig forskydning fra de helt korte til de helt lange arbejdsfri perioder i forsøgsperioden.

Forsøget påbegyndtes på et tidspunkt, hvor anstaltens klientel var kriminalforsorgens mest problemfri. Forsøget er dog fortsat efter de sidst i halvfjerdsere ændrede visitationskriterier, hvorefter tildeelingen er geografisk bestemt, og klientellet således ikke adskiller sig væsentligt fra klientellet i de øvrige åbne anstalter.

Underudvalget mener ikke af Renbækforsøget at kunne drage den slutning, at man generelt kan ophæve arbejdspligten. Forsøgets ulemper bæres i et vist omfang af det lukkede system i form af overførsler til arresthuse og eventuelt lukkede anstalter. Forsøget har endvidere haft et klientmæssigt udgangspunkt at udvikle sig på, som ikke findes i nutidens anstaltssystem, og anstalten er lille med tradition for et tæt og positivt samarbejde mellem ind- og ansatte.

4.1.4. *Underudvalgets overvejelser.*

4.1.4.1 *Historiske forudsætninger.*

Arbejdspligten har som beskrevet sit udgangspunkt i sanktionen strafarbejde, et begreb, som utvivlsomt i dagens samfund har en odiøs karakter.

Arbejdspligtens historiske forudsætninger kan imidlertid ikke være afgørende for, om den fortsat skal bestå. Hertil kræves selvstændige overvejelser, herunder en konkret afvejning af fordele og ulemper.

4.1.4.2. *Kritik mod arbejdspligten.*

Kritikken mod arbejdspligten centrerer sig om det urimelige i anvendelse af tvang i tvangen. Frihedsberøvelsen skal gennemføres på en sådan måde, at der kun gøres de indskrænkninger i de indsatte normale frihedsgoder, som er strengt nødvendige. Pålæggelse af arbejdspligt går ud over det nødvendige.

Herudover anføres det, at arbejdspligten virker hæmmende på motivationen i arbejdssituationen. Frivillighed er den bedste motivation, og arbejdsindsatsen ville blive væsentligt forbedret uden arbejdspligt.

Snævert forbundet med kritikken af arbejdspligten er endvidere spørgsmålet om arbejdspengenes størrelse og reaktionerne i forbindelse med arbejdsvægring. De indsatte arbejder ikke blot under tvang, men, hævdes det, mod grov underbetaling, og arbejdsvægring straffes strengt (bøde, strafcelle og enrumsanbringelse).

4.1.4.3. *Arbejdspligt/frihed i det øvrige samfund.*

Underudvalget er enig i, at frihedsberøvelsen bør gennemføres med mindst mulig begrænsning i de indsatte friheds-

goder. Dette udelukker imidlertid ikke, at arbejdspligten opretholdes.

Arbejdsfrihed er i det øvrige samfund ikke et almindeligt frihedsgode, ligesom arbejdsvægning ikke er uden konsekvenser.

Ifølge bistsandsloven er enhver mand og kvinde over for det offentlige forpligtet til at forsørge sig selv, sin ægtefælle og som hovedregel sine børn under 18 år.

Privatretlig gælder en tilsvarende forpligtelse over for ægtefæller, eventuelt også over for forhenværende ægtefæller, og over for børn i medfør af ægteskabslovgivningen og lov om børns retsstilling.

Må det offentlige yde hjælp til forsørgelse til en person, der er underholdsbidragsberettiget i medfør af lovgivningen om retsforholdet mellem ægtefæller eller lov om børns retsstilling, indtræder det offentlige for et beløb, der svarer til hjælpen, i kravet mod den, der er pålagt bidrag, uanset om forsørgelsespligten over for det offentlige er ophørt. Det offentlige indtræder endvidere i retten til at kræve bidrag fastsat og kræve bidrag forhøjet, alt jfr. bistsandslovens § 8.

Som oftest vil det være nødvendigt at arbejde for at forsørge sig selv og dem, over for hvem man har forsørgelsespligt. Såfremt man ikke er i stand hertil, og /eller man har nået en vis alder, er der mulighed for at opnå offentlig finansieret førtidspension eller folkepension.

Alder og nærmere defineret tilknytning til arbejdsmarkedet kan endvidere berettige til tjenstemandspension eller efterløn.

Arbejder man, og opfylder man i øvrigt betingelserne for som medlem af en anerkendt arbejdsløshedskasse at oppebære dagpenge, medfører opsigelse uden fyldestgørende grund eller afskedi-

gelse på grund af utilbørlig adfærd, at retten til dagpenge suspenderes i 5 uger. Nægter man at påtage sig anvist, passende arbejde som arbejdsløs, suspenderes retten til dagpenge i 2 uger. Gentages adfærden inden for 12 måneder, bortfalder retten til dagpenge.

Er man som arbejdsløs ikke berettiget til at oppebære arbejdsløshedsunderstøttelse eller sygedagpenge, og har man ikke andre indtægter eller formue, har man ret til forbigående og i sidste ende varig hjælp i medfør af bistsandslovens bestemmelser. En forudsætning for modtagelse af forbigående hjælp er, at såvel den, der søger hjælpen, som ægtefællen i tilstrækkelig grad har udnyttet sine arbejdsmuligheder. I relation til varig hjælp kræves, at såvel den, der søger hjælpen, som ægtefællen kan dokumentere, at der ikke kan anvises arbejde, som de pågældende under hensyn til helbredsmæssige eller økonomiske forhold kan påtage sig. Arbejdsvægning eller ubegrundet opsigelse kan medføre, at modtageren pålægges tilbagebetalingspligt. Arbejdsvægning kan i øvrigt medføre nedsættelse af hjælp og indgå i overvejelserne om overførsel fra forbigående hjælp til varig hjælp.

Underudvalget kan som følge af ovenfor anførte ikke betragte det som et urimeligt indgreb i frihedsgoder, at indsatte som hovedregel pålægges at være beskæftiget under afsoningen.

4.1.4.4. Beskyttelseshensyn.

Set ud fra et moderne behandlingssynspunkt kunne afskaffelse af arbejdspligten være at foretrække. Frivillighed giver som oftest den bedste motivation.

Det bør dog fremhæves, at der i kriminalforsorgens klientel findes en betydelig gruppe meget svage indsatte, som uden

for kriminalforsorgens regie ikke har kunnet eller villet opnå tilknytning til arbejdsmarkedet eller uddannelsesmulighederne, og som således i særlig grad har behov for at blive aktiviseret.

Underudvalget ville allerede af hensyn til denne gruppe anse det for betænkeligt at ophæve arbejdspligten.

4.1.4.5. Ordens- og sikkerhedshensyn.

Som tidligere omtalt kan arbejdspligten opfyldes ikke blot ved arbejde, men ved undervisning og andre aktiviteter. Beskæftigelsesmulighederne er således langt bredere end udtrykket »pligt til arbejde« indicerer.

Det behandlingsmæssige sigte med arbejdspligten er således nok uændret fra tugt- og forbedringshustiden, men midlerne er nutidens.

Underudvalget finder endvidere, at opretholdelsen af arbejdspligten er af afgørende betydning for varetagelsen af kriminalforsorgens ordens- og sikkerhedsmæssige opgaver. Det udstrakte fællesskab, der praktiseres i nutidens anstaltssystem, bevirker en så tæt samleven, at en vis strukturering er nødvendig for, at anstaltstilværelsen blot nogenlunde skal kunne fungere. I denne relation er en vel fungerende beskæftigelse uundværlig.

Underudvalget kan i denne forbindelse befrygte, at en ophævelse af arbejdspligten kunne medføre en nedprioritering af behovet for investeringer i beskæftigelsen i anstalterne og en mindre forståelse for nødvendigheden af at afsætte kriminalforsorgens produkter med en u hensigtsmæssig niveausænkning til følge.

Spørgsmålene om reaktioner i forbindelse med arbejdsvægring og arbejdspengenes størrelse behandles i afsnittene 4.2 og 5.

4.1.5. Underudvalgets forslag.

Underudvalget finder, at straffelovens bestemmelser om arbejdspligt ikke er dækkende for den udvikling, begrebet er undergået. Man skal derfor anbefale, at fuldbyrdelsesbekendtgørelsens bestemmelser overføres til straffeloven eller en kommende straffuldbyrdelseslov, således at den traditionelle arbejdspligt omdefineres til en aktivitetspligt.

Uagtet underudvalget anbefaler opretholdelse af aktivitetspligten, synes behandlingsmæssige samt ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn ikke fuldt ud at kunne begrunde aktivitetspligt/ret i det nuværende omfang.

4.1.5.1. Varetægtsarrestanter.

Omend indførelse af aktivitetspligt for varetægtsfængslede ikke kan betragtes som ideologisk udelukket, ser underudvalget ingen anledning til at foreslå ændringer i reglerne vedrørende disse. Behandlingshensyn kunne tale for indførelse af aktivitetspligt, hvorimod ordens- og sikkerhedsmæssige hensyn ikke spiller den samme rolle i arrresthusene, idet de bygningsmæssige forhold begrænser mulighederne for fællesskab i større omfang. Da det endvidere ikke for tiden og formentlig heller ikke i en overskuelig fremtid vil være muligt at tilbyde indholdsmæssig tilfredsstillende beskæftigelse i arrresthusene, anser underudvalget det ikke formålstjenligt at pålægge aktivitetspligt. Man kan i denne forbindelse citere Carl Torp fra den danske strafferets almindelige del (1905) side 727 note 2, hvor forfatteren i forbindelse med omtale af indførelsen af arbejdstvang for strafarten fængsel på sædvandlig fangekost anfører: »Ved forsøget på at udføre denne bestemmelse vil det dog sikkert vise sig, at

en regelmæssig, det vil sige for fangerne gavnlige og økonomisk nogenlunde tilfredsstillende orden af fangearbejdet, er umuligt i flertallet af vore arresthuse, selv om disse undergår betydelige forandringer. Hvis bestemmelsen i straffelovs-tillæg § 12 skal blive mere end et program uden realitet, er en fuldstændig omdannelse af hele fængselsvæsenet nødvendigt«. Fængselsvæsenet er nu omdannet via anstaltsstrukturen. Men arresthusene består.

Retten til arbejde *bør bibeholdes* allere-de fordi motivationen ellers kunne yderligere svækkes til at iværksætte de tiltag, der på arresthusområdet forekommer særdeles nødvendige for at forbedre de varetægtsfængslede situation.

4.1.5.2. Hæftedømte.

Det er over for underudvalget oplyst, at hæftestrafpen overvejes afskaffet. Såfremt et eventuelt lovforslag herom ikke vedtages af folketinget, *finder underudvalget*, at der ikke er grundlag for, at den modificerede aktivitetspligt/ubetingede arbejdsret for hæftedømte opretholdes. Straffelovens bestemmelse må med nutidige øjne betragtes som forældet og stridende mod almindelige lighedsprincipper. Aktivitetspligten er i praksis i vid udstrækning ophævet med den tidligere beskrevne anbringelsespolitik, hvorefter hæftedømte stort set ikke afsoner i anstalterne, men i hovedsagen i særligt dertil indrettede lejre med et begrænset beskæftigelsestilbud. Denne anbringelsespolitik er af nyere dato, og underudvalget finder ingen anledning til at formode, at der vil ske ændringer heri, så længe denne særlige sanktion måtte bestå. Underudvalget kan ej heller anse det for tilrådeligt, at kriminalforsorgens begrænsede ressourcer i

videre omfang anvendes på denne gruppe indsatte, som allerede på grund af straffens længde ikke frembyder særlige behandlingsbehov. Ordens- og sikkerhedsmæssige problemer turde gruppen ikke frembyde, ej heller i det omfang afsoning fortsat finder sted i anstalterne, da hæftedømte hidtil er og formodentlig fortsat vil blive samlet på særlige afdelinger. Retten til selv forskaffet arbejde bør opretholdes, hvorimod retten til arbejde bør bortfalde, idet udvalget går ud fra, at kriminalforsorgen fortsat i videst muligt omfang vil søge at beskæftige de hæftedømte, der måtte ønske dette.

For så vidt hæftestrafpen afskaffes og erstattes af helt kortvarig fængselsstraf, *skal underudvalget pege på*, at der kan være behov for at kunne dispensere for aktivitetspligten i det omfang, korttidsstraffede fængselsafsonere anbringes i ovennævnte lejre med begrænset beskæftigelsestilbud.

4.1.5.3. Pensionister.

Underudvalget finder det endvidere uhensigtsmæssigt, at gældende ret pålægger alle aktivitetspligt, der ikke specifikt inden for systemet sygemeldes, også efterlønsmodtagere, folkepensionister, førtidspensionister og andre pensionister. Disse grupper er definitivt ude af arbejdsmarkedet med samfundets accept og således uden traditionelle beskæftigelsesbehov. Gruppen er i fængselsmæssig sammenhæng i dag af en sådan størrelse, at den generelt ikke har særlig interesse i ordens- og sikkerhedsmæssig henseende og bør derfor ikke omfattes af aktivitetspligten. Retten til arbejde bør bibeholdes, da det nuværende beskæftigelsesapparat i øvrigt er dimensioneret til at modtage også denne gruppe.

Underudvalget er ikke i stand til at vurdere, om eventuelt fremtidige ændringer af reglerne for førtidspensionering på navnlig social indikation vil medføre et kraftigt voksende antal indsatte, som i medfør af underudvalgets forslag ikke ønsker at arbejde. Viser dette sig at være tilfældet, skal *underudvalget pege på* muligheden for at indskrænke den af aktivitetspligten fritagne gruppe af førtidspensionister til personer, som alene af somatiske eller psykiske grunde er blevet førtidspensioneret.

4.1.5.4. Arbejdsfri før løsladelse.

Den sidste dag før en løsladelse kan der ofte være behov for at være beskæftiget med andre gøremål end traditionelt arbejde. *Underudvalget betragter* sådanne aktiviteter som en opfyldelse af aktivitetspligten.

4.1.5.5. Ferieret

Underudvalget har overvejet hensigtsmæssigheden af at indføre ferieret (ret til arbejdsfrihed) for fængselsdømte svarende til det almindelige arbejdsmarked. Da de indsatte opholdstid typisk er kort, og da de opsynsmæssige konsekvenser må antages at være ikke ubetydelige på grund af den øgede bevægelsesfrihed, en ferieret inden for anstalten måtte medføre, *finder underudvalget*, at udgifterne ikke ville stå i et rimeligt forhold til udbyttet. Underudvalget er imidlertid opmærksom på, at der kan være et særligt behov for miljøskift for indsatte med særlig lange straffe i de lukkede anstalter, i særdeleshed indsatte uden udgangstilladelse. *Man kan anbefale*, at indsatsen intensiveres med henblik på at aktivisere disse indsatte ved sommerhøjskole i anstalterne eller andre egnede aktiviteter.

4.1.5.6. Renbæk-forsøget.

Underudvalget må anse de anførte grunde for opretholdelse af aktivitetspligten for ligeså gyldige på statsfængslet Renbæk som for de øvrige anstalter. Såfremt underudvalgets forslag, som i et vist omfang har taget udgangspunkt i erfaringerne fra Renbæk-forsøget, i øvrigt følges, herunder forslagene om reaktioner over for arbejdsvægring, *finder underudvalget*, at en væsentlig del af grundlaget for Renbæk-forsøget er bortfaldet.

4.1.6. Resume af underudvalgets forslag.

Arbejdspligt/ret for fængselsdømte og forvarede opretholdes som hovedregel. Straffelovens § 35 omformuleres til en aktivitetspligt. Efterlønsmodtagere og pensionister undtages, idet dog retten til arbejde opretholdes.

Arbejdspligt/ret for hæftedømte ophæves.

Retstilstanden for varetægtsfængslede opretholdes uændret.

4.2. Reaktion ved overtrædelse af aktivitetspligten.

4.2.1. Gældende ret.

Som nævnt har dømte efter straffeloven pligt til at påtage sig det arbejde, som anvises dem. Ved tilsidesættelse af denne beskæftigelsespligt kan der efter justitsministeriets bekendtgørelser om fuldbyrdelse af frihedsstraf og behandling af personer, der anbringes i forvaring, reageres ved disciplinærstraffe af bøde eller strafcelle. Endvidere udbetales der ikke arbejdspenge til indsatte, som af ikke godkendte årsager er fraværende fra beskæftigelse, ligesom arbejdspengene kan nedsættes, såfremt den indsatte yder en helt mangelfuld arbejdspræstation. Hjemmelen hertil fremgår af direktoratet

for kriminalforsorgens cirkulære om arbejdstid og arbejdspenge for indsatte, der beskæftiges ved kriminalforsorgens foranstaltning. Endelig er der som en adækvat foranstaltning af ikke-disciplinær karakter efter direktoratet for kriminalforsorgens cirkulære om adgang til at anbringe indsatte i enrum mulighed for at udelukke indsatte, som nægter at påtage sig beskæftigelse i institutionen efter dennes bestemmelse, fra fællesskab med andre indsatte. En sådan enrumsanbringelse skal snarest bringes til ophør, når den indsatte genoptager den anviste beskæftigelse.

4.2.2. Anstaltspraksis vedrørende arbejdsvægning m.m.

Det fremgår bl.a. af en undersøgelse, som underudvalget har ladet foretage, at fængslerne praktiserer meget forskelligartet reaktioner over for indsatte, som arbejdsvægrer eller møder for sent eller lignende på arbejdspladsen. Nedennævnte oversigt vedrører besvarelse fra 10 fængsler, idet Renbæk er omtalt i afsnit 4.1.3.4., og 2 fængsler ikke har nået at svare inden fristens udløb.

a. Reaktioner ved forsinkelse.

Løntræk.

Ikke alle anstalter trækker den indsatte i løn ved for sent fremmøde. Nogle trækker først, såfremt forsinkelsen overstiger 30 min. En enkelt anstalt fremhæver, at der aldrig både trækkes i løn og gives bøde.

Advarsel.

De fleste anstalter giver ved det første tilfælde af for sent fremmøde en advarsel. Nogle giver flere, før der skrives til andet. *Bøde.*

Ved gentagen forsinkelse anvender alle anstalter før eller siden bøde. Bøden vari-

erer første gang fra 5,00 til 15,00 kr. og er stigende i gentagelsestilfælde. Nogle anstalter bruger udelukkende bøde i disse situationer.

Flere anstalter har oplyst bestemte tidsgrænser for, hvornår en fornyet forsinkelse har gentagelsesvirkning. Perioden varierer fra 3 uger til 3 måneder.

Strafcelle.

Enkelte anstalter anvender ved hyppige gentagelsestilfælde betinget strafcelle eller strafcelle.

Enrum.

En enkelt anstalt oplyser, at indsatte efter gentagne tilfælde af forsinkelse anbringes i enrum i fritiden.

b. Reaktioner ved arbejdsvægning.

Enrumsanbringelse.

Nogle anstalter reagerer ved at anbringe en arbejdsvægrer i enrum. Disciplinærstraf anvendes ikke.

Andre anstalter anvender enrumsanbringelse i gentagelsessituationer.

Bøde.

To anstalter idømmer udelukkende bøde første og anden gang, en indsat arbejdsvægrer. Tredje gang idømmer den ene anstalt bøde og betinget strafcelle. Den anden anstalt anvender enrumsanbringelse, som udgangspunkt i fritiden.

Bøde kombineret med betinget strafcelle anvendes af to anstalter i førstegangs-tilfælde.

Strafcelle.

To anstalter anvender normalt betinget strafcelle første gang, en indsat arbejdsvægrer. Såfremt vægningen fastholdes, eller der er tale om gentagelsestilfælde, anvendes ubetinget strafcelle.

Gentagelsesvirkning.

Også i denne relation har nogle anstalter oplyst tidsgrænser for, hvor længe en arbejdsvægning har gentagelsesvirkning.

Perioden varierer fra 14 dage til 3 måneder.

Hyppighed.

Kragsskovhede har i de første 6 måneder af 1985 måttet anvende ubetinget straffecelle to gange, betinget straffecelle 21 gange og bøde 2 gange. Herudover er der i et tilfælde givet advarsel. I alt har der således været 26 tilfælde af arbejdsvægning.

Søbysøgård oplyser, at arbejdsvægning forekommer sjældent og i øvrigt som oftest i forbindelse med en løsladelsessituation.

Nr. Snede, der i første omgang giver en arbejdsvægrende, der efter en samtale fastholder vægningen, en tænkepause i enrum på nogle timer og først skrider til straffecelle, såfremt den indsatte herefter fastholder vægningen, oplyser, at højst 10 indsatte om året idømmes straffecelle. Det fremhæves, at problemets ringe omfang - ud over den nævnte praksis og en fastsat frist på 30 dage for gentagelsesvirkning - kan skyldes en forholdsvis liberal praksis fra læge/sygeplejerske med hensyn til at sygemelde indsatte.

Kærshovedgård oplyser, at anstalten i de første 6 måneder af 1985 for arbejdsvægning har idømt i alt 10 bøder, heraf 3 kombineret med betinget straffecelle. Herudover er betinget straffecelle anvendt i 5 tilfælde og ubetinget straffecelle ligeledes i 5 tilfælde. I alt har der således forekommet 20 tilfælde af arbejdsvægning.

Nyborg har i de første 6 måneder af 1985 for såvel forsinkelse som arbejdsvægning anvendt bøder i 154 tilfælde, hvoraf 111 skyldes kollektiv arbejdsvægning, betinget straffecelle 19 gange og ubetinget straffecelle 17 gange. I alt 190 reaktioner, hvoraf som nævnt de 111 skyldes kollektiv arbejdsvægning.

4.2.3. Underudvalgets overvejelser og forslag.

4.2.3.1. Retssikkerhedsmæssige betragtninger.

Der har i de seneste årtiers (kriminal-) politiske udvikling været lagt stor vægt på individets retssikkerhed. Dette er bl.a. kommet til udtryk ved, at personer, som er placeret i/under rimeligt sammenlignelige vilkår, bør behandles nogenlunde ensartet.

Underudvalget har nøje overvejet den meget forskelligartede reaktionspraksis, der som nævnt praktiseres i anstalterne over for beskæftigelsesvægning m.v. I overvejelserne er specielt indgået, om bygningsmæssige eller andre objektive forhold ved de enkelte anstalter kan begrunde forskellene. Underudvalget har fundet, at dette ikke i rimeligt omfang er tilfældet.

Såfremt beskæftigelsespligten for de indsatte opretholdes, *finder underudvalget* derfor, at reaktionsmulighederne over for individuelle beskæftigelsesvægringer m.v. bør indskrænkes med henblik på at sikre en mere ensartet behandling af de indsatte.

Underudvalget finder, at udformningen af hensigtsmæssige reaktionsmuligheder bør afhænge af de aflønningsformer, som måtte blive gennemført. I det omfang aflønningsniveauet og de indsattes økonomiske forpligtelser over for sig selv og omgivelserne, i videre omfang end tilfældet er nu, tillempes vilkårene i det fri samfund, bør reaktionsmulighederne ligne det fri samfunds reaktioner i tilsvarende situationer. Dette betyder bl.a., at der ved individuelle beskæftigelsesvægt i form af f. eks. for sent fremmøde eller udeblivelse under visse omstændigheder principielt ikke bør reageres med disciplin-

nærstraffe, men at reaktionen alene kan og bør være løntræk og/eller afskedigelse fra det pågældende arbejdsområde.

Underudvalget ønsker at understrege, at der ved kollektive arbejdsvægringer eller aktioner, som i øvrigt indebærer en risiko for fængslernes orden og sikkerhed, fortsat bør kunne reageres som hidtil med strafcelle, enrumsanbringelse m.v.

4.2.3.2. Reaktionspraksis ved uændret lønniveau.

Den indsatte får under anstaltsophold i dag den langt overvejende del af personlige fornødenheder (mad, personlig hygiejne, tøj m. v.) stillet gratis til rådighed. Indtjente arbejdspenge kan/skal således i hovedsagen anvendes til nydelsesmidler. Såfremt det fremtidige aflønningssystem/niveau for de indsatte fortsat skal bygge på dette princip, finder underudvalget, at løntabet i forbindelse med eventuel beskæftigelsesvægring m.v. ikke er et tilstrækkeligt tilskyndelsesmoment til at opfylde arbejds/aktivitetspligten. Af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde er det derfor i disse tilfælde nødvendigt med andre reaktioner ud over løntræk.

Underudvalget finder som udgangspunkt, at de nødvendige reaktioner i disse tilfælde alene bør rettes mod vægringssituationen. Dette betyder navnlig, at reaktionen så vidt muligt ikke bør have indflydelse på den indsatte fritid. Derfor *foreslår underudvalget*, at der fremover ved et nogenlunde uændret lønsystem - ud over løntræk - alene bør kunne ikendes disciplinærstraf af bøder i forbindelse med tilsidesættelse af beskæftigelsespligten. Så længe den indsatte måtte opretholde en beskæftigelsesvægring, bør det bero på den enkelte institutions interne regler, hvor den indsatte i arbejdstiden skal op-

holde sig. Som nævnt bør der ikke som følge af beskæftigelsesvægring gennemføres indskrænkninger i den indsatte muligheder for fællesskab m. v. i fritiden. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne i afsnit 4.2.3.1. om kollektive arbejdsvægringer m.v.

I statsfængslet i Ringe, hvor belægningsafdelingerne er personalefri i de indsatte arbejdstid, er der indført selvforplejning for de indsatte. Dette betyder, at de indsatte får udbetalt et vist kostbeløb pr. opholdsdag. Ordningen betyder, at arbejdsvægrende indsatte anbringes i enrum med den følge, at de får forplejningen ved anstaltens foranstaltning (mod efterfølgende reduktion af arbejdspenge). Underudvalget har ingen bemærkninger til, at denne praksis opretholdes i det omfang arbejdsvægrende indsatte under anbringelsen i enrum modtager forplejning.

4.2.3.3. Reaktionspraksis ved ændret lønniveau.

Underudvalget har i afsnit 5.1.5. foreslået, at aflønningssystemet på længere sigt bør tilrettelægges med henblik på at give de indsatte større mulighed for at varetage det økonomiske ansvar for og administrationen af personlige forhold under afsoningen. Forslaget indebærer, at en lang række af de gratisydelse, som de indsatte i dag får stillet til rådighed, bør konverteres til lønudbetaling. Dette har til følge, at den enkelte indsatte indtjening bliver væsentlig højere end tilfældet er i dag.

Arbejdsvægring vil derfor indebære et ikke ubetydeligt løntab for den indsatte. Underudvalget finder imidlertid, at fængslerne som totalinstitutioner har pligt til at sørge for, at de indsatte til en-

hver tid har mulighed for at få forplejning, jfr. bemærkningerne i afsnit 5.2. Dette betyder, at der uanset arbejdsvægring *bør* stilles mad som naturalieydelse eller en daglig anstaltsbetinget ydelse her til til rådighed for arbejdsvægrende indsatte.

Efter underudvalgets opfattelse er en arbejdsvægring udtryk for manglende arbejdsmæssig stabilitet, uanset årsagen til arbejdsvægringen. Derfor *foreslår man*, at der pr. arbejdsvægringsdag fratrækkes et ekstraordinært beløb på 12,00 kr., svarende til én dags stabilitetstillæg. Arbejdsvægringer, som har en varighed af mere end et par dage, *bør* medføre, at tildelte stabilitets- og kompetencetillæg, jfr. nærmere herom i afsnit 5.2., bortfalder, og at ny optjeningsperiode først påbegyndes ved arbejdsvægringens afslutning. Fradragsbeløbet tilbageholdes efterfølgende i indtjente arbejdspenge. Tilbageholdelse *bør* kun finde sted i den del af arbejdspengene, som ikke er beregnet til at dække omkostningerne ved forplejningen.

Underudvalget har lagt afgørende vægt på, at anstalterne fortsat har mulighed for og pligt til at fastsætte grænser for den enkelte indsatte besiddelse af kontante midler og i øvrigt for at være opmærksomme på og i fornødent omfang at skride disciplinært ind, såfremt der finder udnyttelse af svage indsatte sted og lignende. Man finder, at arbejdsvægring af en varighed af mere end to dage i sig selv vil kunne indicere sådanne ordens- og sikkerhedsproblemer, som kan nødvendiggøre disciplinære og lignende foranstaltninger, medmindre særlige omstændigheder taler herimod.

Underudvalget foreslår derfor, at der fremover ved et ændret lønsystem, som

giver større indtjening og dermed forpligtelser for den enkelte indsatte, forsøgsvis alene *bør* reageres ved løntræk, jfr. ovenfor, i forbindelse med de første dages tilsidesættelse af aktivitetspligten, uanset at der kan anføres en række betænkeligheder. Ligeledes som nævnt i afsnit 4.2.3.2. *bør* det bero på den enkelte institutions interne regler, hvor den indsatte i arbejdstiden skal opholde sig, så længe han måtte opretholde en beskæftigelsesvægring. Som før nævnt *bør* der ikke som følge af beskæftigelsesvægring kunne gennemføres indskrænkninger i den indsatte muligheder for fællesskab m. v. i fritiden. Der henvises i øvrigt til bemærkningerne i afsnit 4.2.3.1. om kollektive arbejdsvægringer m.v.

Underudvalget har specielt overvejet, om alene løntræk vil være en tilstrækkelig reaktion i forbindelse med manglende disciplin ved rettidigt fremmøde ved arbejdstids begyndelse. Underudvalget er opmærksom på, at løntræk på for eksempel en times løn over for visse indsatte ikke vil have den fornødne effekt ved de regelmæssigt forekommende fremmøder op til en halv time efter arbejdstids begyndelse. *Underudvalget foreslår* derfor, at institutionerne i disse tilfælde skal have mulighed for at hjemsende de indsatte i resten af dagen uden løn.

5. ARBEJDSPENGESYSTEMET.

5.1. Forhold af betydning for lønsystemet.

I det almindelige samfund sker lønfastsættelsen ved overenskomster på arbejdsmarkedet og ved individuelle aftaler mellem arbejdstager og arbejdsgiver. Arbejdsproduktiviteten er den vigtigste enkeltfaktor, der er bestemmende for løn-

niveaue for beskæftigede arbejdstagere.

Derimod er forhold som arbejdstageres gældsforhold, erstatningsforpligtelser og forsørgerbyrder principielt uden betydning for lønfastsættelsen. Arbejdstageren forventes at kunne klare sine forpligtelser på grundlag af den løbende arbejdsindkomst.

For borgere, der er uden arbejdsindkomst, eller hvis indkomster er meget beskudne, er der etableret en række ordninger. Efter bistandsloven og konkursloven er der, når visse betingelser er opfyldt, mulighed for at opnå gældssanering, så gældsbyrden bliver overkommelig. Endvidere ydes der efter bistandsloven påkrævet hjælp til familier, hvis forsørger af den ene eller anden grund ikke har mulighed for at opfylde sin forsørgerpligt.

Der er således etableret en almindelig retstilstand i samfundet, der tager sigte på de nævnte situationer. Da disse forekommer særligt hyppigt for indsatte i anstalterne, vil de blive omtalt kort nedenfor.

De indsattes indtjenings- og beskæftigelsesforhold er efter sagens natur særprægede. Der kan ikke være tale om nor-

male ansættelsesforhold. Arbejdsproduktiviteten er gennemgående ringe, og de færreste af de indsatte var normalt placeret på arbejdsmarkedet forud for frihedsberøvelsen. Anstaltsopholdet er en kollektiv livsform, og alle med ansvar for fængslernes daglige drift advarer mod, at der skabes store niveauforskelle i de indsattes indtjeningsmuligheder.

Disse forhold indgår i motiveringen for det arbejdspengesystem, der stilles forslag om neden for i afsnit 5.2. Det er bl.a. baseret på en forudsætning om, at de indsatte gældsproblemer, erstatningsproblemer og familieforsørgelsesproblemer ikke skal løses via arbejdspengeordningen, hvilket den ikke er egnet til, men via den almindelige retstilstand, som er omtalt ovenfor.

5.7.7. De indsatte produktivitet.

De sidste 10 års nettodriftsresultat inden for afsoningsanstaltens produktionsvirksomhed fremgår af nedenstående tabel. Tallene, som er angivet i mio. kr., indeholder forrentning og afskrivning.

Oversigt over nettodriftsresultatet ved fængslernes produktionsvirksomhed.

Finansår	74/75	75/76	76/77	11/1%	78	
Værkstedsdrift	3,0	÷0,3	-0,2	3,3	1,2	
Jordbrug	÷0,6	0,3	-0,5	0,6	0,8	
I alt	2,4'	0,0	+0,7	3,9	2,0	
Finansår	79	80	81	82	83	84
Værkstedsdrift	0,5	-5-1,0	-2,0	-3,5	-0,7	0,0
Jordbrug	0,2	÷0,2	0,6	+1,3	-3,3	÷0,9
I alt	0,7	-7,2	+1,4	÷4,8	÷4,0	+0,9

Tallene er excl. KF og arresthusene, og incl. forrentning og afskrivning.

Det fremgår af tabellen, at driftsresultatet ved jordbrugene, som i vid udstrækning er påvirket af vejrforholdene, har en vis indflydelse på det totale resultat. Betragtes alene driftsresultatet inden for værkstedsdriften, fremgår det, at udsvingene i betydelig grad har fulgt konjunkturerne i samfundet.

Som nævnt i afsnittene 1.2.2. og 1.2.4. indgår udbetalte arbejdspenge til de indsatte i forbindelse med produktionsvirksomheden som en del af driftsudgifterne. Uanset at arbejdspengeniveaueet i 1984 gennemsnitlig var ca. 5,50 kr., d.v.s. omkring en 1/10 af mindstelønnen for specialarbejdere, blev nettodriftsresultatet for værkstedsdriften ikke positivt.

Dette indicerer, at produktiviteten i kriminalforsorgens produktionsvirksomhed er betydeligt lavere end produktiviteten i den private sektor. Det er ikke muligt entydigt at angive årsagen til denne lave produktivitet. Imidlertid skal man pege på, at det overordnede tvangsmoment i gennemførelsen af frihedsberøvelsen virker negativt motiverende for de indsattes arbejdspræstation. Endvidere er kriminalforsorgens produktionsvirksomhed belastet med en række faktorer, som ikke kendes i andre virksomheder. Der skal bl.a. peges på, at de indsatte både uddannelses- og beskæftigelsesmæssigt har en væsentlig dårligere baggrund end øvrige arbejdstagere, at de indsatte gennemsnitligt har korte afsoningstider og endnu kortere opholdstider på de enkelte arbejdspladser, og at anstaltens arbejdspladser er præget af en lang række rent fængselsbetingede forhold som f.eks. afbrydelser i arbejdstiden og hyppige arbejds-skift. Der henvises i øvrigt til afsnittene 1.2.6. og 3.2. Dernæst kan der peges på, at afmatningen i samfundsøkonomi-

en har haft til følge, at ordretilgangen til kriminalforsorgen har været aftagende. Dette kan have bevirket, at produktionsvirksomheden har været præget af en vis »tomgang«. Det kan heller ikke udelukkes, at afmatningen kan have haft til følge, at visse af kriminalforsorgens kunder ved leverandørvalg har været mindre tilbøjelige til at tage hensyn til kriminalforsorgens pligt til at beskæftige de indsatte.

I afsnit 5.2. foreslår underudvalget, at en række gratisydelse i anstalterne konverteres til arbejdspenge. Man forventer, at dette i forbindelse med underudvalgets øvrige forslag til omlægninger inden for arbejdsdriften og undervisningsvirksomheden vil medføre en vis stigning i arbejdsproduktiviteten. Man må dog advare mod overdreven optimisme. Man skal således pege på, at de svenske forsøg med markedstilpasset løn ikke har medført en væsentlig stigning i produktiviteten i de svenske fængsler. MAIK-komiteén har da også i sin betænkning (SOU 1984:87 side 115) anført: »Vi tror ikke, at en forhøjelse af lønningerne til de indsatte vil medføre nogen mærkbar forhøjelse af produktiviteten ved kriminalforsorgens værksteder. Og dette er heller ikke hensigten, eftersom arbejdet under anstaltsopholdet i første række har til formål at forberede de indsatte frem til løsladelsen, således at de er egnede til at udføre et normalt arbejde ude i samfundet«. Underudvalget kan tilslutte sig MAIK-komiteéns betragtninger med hensyn til det overordnede formål med beskæftigelsen af de indsatte, der som nævnt i afsnit 3.1.2. bør tilrettelægges med det formål at vedligeholde og i muligt omfang at forbedre den indsattes arbejdsevner.

Underudvalget finder således, at produktivetsbetragtninger ikke vil kunne

begrunde en forhøjelse af arbejdspenge-niveauet ud over, hvad der svarer til konvertering af gratisydelser.

5.1.2. *Gældssanering.*

I den kriminalpolitiske debat anføres det, at bl.a. større gældsforpligtelser er en vigtig kriminalitetsfaktor, og at manglende sanering af gældsforpligtelserne under afsoning af frihedsstraf kan være medvirkende årsag til tilbagefald til ny kriminalitet. Der findes ifølge dansk ret følgende muligheder for gældssanering.

5.1.2.1. *Bistandsloven.*

I pkt. 24 i socialministeriets cirkulære om kontanthjælp efter bistandsloven er der om lovens § 40, stk. 1, angivet, at denne regel giver »...mulighed for i visse tilfælde at sanere en enligs eller en families økonomi ved at bringe truende gældsposter ud af verden. Inden der ydes hjælp hertil, må det sociale udvalg foretage en bedømmelse af ansøgnernes nuværende økonomiske situation og sammenholde denne med muligheden for, at pågældende eller familien efter sanering vil være i stand til at klare sig selv. Det må være en forudsætning, at det ikke kan anses muligt gennem rådgivning og vejledning i budgetlægning at bringe ansøgerens økonomi i balance. Inden der ydes hjælp til *enkelte gældsforpligtelser*, må det endvidere undersøges, om kreditor måtte være villig til at give henstand med afvikling af gælden eller gå med til en afdragsordning.

Hjælp til *større sanering* af gældsforpligtelser må normalt forudsætte, at der samtidig ydes hjælp efter § 37, og at der optages forhandlinger med samtlige kreditorer om en frivillig lempelse af kravene samtidig med, at det undersøges, om visse

forpligtelser kan bringes ud af verden i forbindelse med, at de ting, som gælden vedrører, returneres. Der kan ad denne vej ydes hjælp til dækning af en families mest påtrængende forpligtelser samtidig med, at der i en periode ydes støttende rådgivning med henblik på, at familien fremtidig kan klare sig selv.

Når gældssanering overvejes, bør det samtidig tages i betragtning, at hjælpen hertil kan bevirke, at bistandsloven udspændes som et ekstra sikkerhedsnet under kreditorer, der allerede ved indgåelsen af en afbetalingskontrakt kan have beregnet sig renter under hensyn til en vis risiko for debtors manglende betaling. Endvidere bør det påses, at hjælpen ikke ydes i forbindelse med u hensigtsmæssige økonomiske dispositioner, der er foretaget ud fra en forventning om efterfølgende at blive holdt skadesløs af det offentlige. Et afgørende led i overvejelserne bør imidlertid være hensynet til at normalisere ansøgerens fremtidige økonomiske forhold.«

I samme cirkulæres pkt. 25 er anført, at »spørgsmålet om afvikling af gæld til det offentlige - f.eks. skatterestancer og bøder - falder uden for § 40, stk. 1, og må løses efter de regler, der i øvrigt findes om det pågældende gældsforhold. Med hensyn til tilbagebetalingskrav efter bistandsloven henvises til lovens § 27, og med hensyn til restancer på underholdsbidrag, der er betalt forskudsvis af det offentlige, henvises til børnetilskudslovens § 28.«

5.1.2.2. *Konkursloven.*

I konkurslovens afsnit 4, som er indføjet i 1984, er der som en nyskabelse i dansk ret åbnet mulighed for, at den enkelte borger med det offentliges hjælp (skifteretten) og med retsvirkning for kreditorerne

kan få foretaget gældssanering, det vil sige bortfald eller nedsættelse, eller herunder henstand med afdragsvis betaling af gæld, der er stiftet forud for begæringens indgivelse.

Betingelserne for gældssanering er fastsat i konkurslovens § 197, som har følgende indhold:

»Skifteretten kan efter en skyldners begæring afsige kendelse om gældssanering, såfremt:

1. Skyldneren godtgør, at skyldneren ikke er i stand til og ingen udsigt har til at kunne opfylde sine forpligtelser, og

2. Skyldnerens forhold og omstændighederne i øvrigt taler derfor.

Stk. 2. Ved anvendelsen af stk. 1 nr. 2 skal der navnlig lægges vægt på skyldnerens interesse i gældssanering, gældens alder, omstændighederne ved dens pådragelse og hidtidige afvikling samt skyldnerens forhold under gældssaneringssagen.

Stk. 3. Kendelse om gældssanering kan kun afsiges for så vidt angår skyldnere, som er fysiske personer.«

Der er i betænkning nr. 957 om gældssanering anført en række principielle synsspunkter for og imod indførelse af ovennævnte gældssaneringsinstitut. Det anføres bl.a., at »de principielle betæneligheder (ikke) er så tungtvejende, at de bør afskære en skyldner fra at blive frigjort for gæld, *når* han er i håbløs gældssituation, *når* det ud fra en konkret vurdering er rimeligt, og *når* afgørelsen træffes i betryggende former.«

Det er endvidere i betænkningen om evt. imødekommelse af begæring om sanering af gæld, der helt eller delvist er stiftet ved kriminel adfærd, anført følgende:

»...Når det pågældende beløb er fastsat ud fra strafferetlige principper, i.e. bøder, krav på værdikonfiskation, skattetillæg m.v., taler strafferetlige præventionshensyn mod gældssanering.

De resocialiseringshensyn, som indgår i gældssaneringstanken, taler imidlertid afgørende imod, at skyldneren skulle være afskåret fra gældssanering i alle tilfælde, hvor sådanne krav indgår i gældsmassen. Se herved straffelovens § 52, stk. 3, sammenholdt med justitsministeriets cirkulære nr. 113 af 26. juni 1975 afsnit II om eftergivelse af og henstand med bøder og konfiskationer og nærmere herom ovenfor 6.4.2.

Præventionshensynets vægt afhænger af de(t) kriminelle forholds grovhed. Endvidere må tidsfaktoren tillægges væsentlig betydning også for vægten af de strafferetlige præventionshensyn, jfr. bemærkningerne ovenfor om betydningen af gældens alder, jfr. også straffelovens kapitel 11 om strafferetlig forældelse. For at kriminelt pådraget gæld skal kunne udelukke en i øvrigt velbegrundet gældssanering, må der i almindelighed foreligge kriminalitet af en vis grovere beskaffenhed og ikke blot en forseelse af overvejende ordensmæssig karakter. Ej heller bør den manglende betaling af bøde, konfiskationsbeløb m.v. i sig selv kunne udelukke gældssanering, når der er forløbet en vis tid fra kravets stiftelse. Tidfaktorens betydning afhænger navnlig af kriminalitetens grovhed. Nogen skarp tidsgrænse kan derfor ikke opstilles. Spørgsmålet om en gældssaneringskendelses betydning for strafferetlige krav er reguleret i (§ 4), jfr. nærmere bemærkninger nedenfor.

Det anførte om strafferetlige kravs betydning for skifterettens afgørelse efter

(§ 1) bør efter udvalgets opfattelse finde tilsvarende anvendelse på erstatningskrav stiftet ved forsætligt, hensynsløst eller lignende groft uforsvarligt forhold fra skyldnerens side.

I disse tilfælde kan endvidere hensynet til skadelidte tale for, at gældssanering nægtes ud fra en etisk betragtning. Ud over det nævnte om forholdets grovhed og tidsfaktoren må der herved lægges vægt på, om og i hvilket omfang skadelidte har opnået eller har mulighed for at opnå dækning fra anden side, f.eks. i henhold til en forsikring, den sociale lovgivning, lov om erstatning fra staten til ofre for forbrydelser, etc. Tilkommer erstatningskravet en juridisk person (det offentlige, et selskab, etc.) bør etiske hensyn som regel ikke tillægges selvstændig betydning, og i det omfang et forsikrings-selskab, det offentlige m.v. er indtrådt eller kan indtræde i skadelidtes krav mod skyldneren, kan det formentlig kun helt undtagelsesvist komme på tale at udelukke gældssanering ud fra en etisk betragtning. Gældssanering kan imidlertid også i disse tilfælde være udelukket på grund af præventive hensyn, jfr. herom nærmere ovenfor.«

I tilfælde, hvor der finder gældssanering sted, er det hovedprincippet, at gælden nedskrives til, hvad skyldneren forventes at kunne afdrage i løbet af 5 år. Undtagelsesvis sker der fuldstændig eftergivelse af gælden.

5.1.2.3. Underudvalgets overvejelser.

Det fremgår af en stikprøveundersøgelse, som underudvalget har ladet foretage i 3 lukkede og 3 åbne anstalter, at ca. 10 % af de indsatte havde en gæld på under 10.000 kr., mens ca. 80 % havde en gæld på over 25.000 kr. For omkring 50 %

af de indsatte var gælden over 100.000 kr. Mindst en trediedel af de indsatte havde gæld, som hidrørte fra enten børnebidrag, tilbagebetalingskrav i forbindelse med bistandshjælp, banklån, erstatningskrav, afbetalingskontrakter eller anden privat gæld.

Det er ikke muligt at opgøre gældsbelastningen inden for de grupperinger af indsatte, som er anvendt i belægs- og aktivitetsundersøgelsen. I bistandslovens § 40 og konkurslovens § 197 er angivet de rammer, inden for hvilke privatpersoner, herunder indsatte, har mulighed for at få gennemført gældssanering.

5.1.3. Erstatning til ofre for kriminalitet.

Det følger af dansk rets almindelige erstatningsregel, at den, som forsætligt eller uagtsomt forvolder skade på en anden, er forpligtet til at erstatte den skadelidte hans tab. Denne regel gælder også, hvor skaden er forvoldt ved en forbrydelse. I praksis vil situationen imidlertid ofte være den, at skadevolderens ansvar, når der er begået en forbrydelse, ikke vil være dækket af en forsikring, og at lovovertræderen er ude af stand til at betale erstatning. Hertil kommer, at der er en væsentlig kriminalpolitisk interesse knyttet til, at ofre for forbrydelser, herunder navnlig voldsforbrydelser og andre integritetskrænkelser, får en gunstig stilling. På denne baggrund er der i de seneste år i den vestlige verden og således også i Danmark gennemført særlige statslige erstatningsordninger til fordel for ofre for forbrydelser. (Der henvises til betænkning nr. 1.019 om rets krav på erstatning til ofre for forbrydelser).

På baggrund af disse betragtninger er der senest ved lov nr. 233 af 6. juni 1985 givet hjemmel til, at ofre for forbrydelser

i visse situationer kan få sit tab erstattet af staten nu som et egentligt retskrav. Det bemærkes, at staten indtræder som fordringshaver i skadelidtes sted.

Da statskassen således skal betale erstatning til ofre for forbrydelser i det omfang, som lovgivningsmagten har fundet det rimeligt, *ser underudvalget* ingen grund til, at der ud fra hensynet til ofre gennemføres en forhøjelse af arbejdspengeniveauet.

5.1.4. *Forsørgelse af familien.*

Efter bistandsloven og lovgivningen om ægteskab og børns retsstilling er enhver mand og kvinde forpligtet til at forsørge sig selv, sin ægtefælle og som hovedregel sine børn under 18 år. I det omfang en person ikke har mulighed for eller evne til at opfylde denne forpligtelse, kan familien få hjælp hertil af det offentlige. En frihedsberøvelse på grund af kriminelle forhold er en sådan social begivenhed, som udløser pligt for det offentlige til efter konkret behov at yde økonomisk bistand til familien.

5.1.5. *De indsattes selvhjulpethed.*

Det fremgår bl.a. af beskæftigelsesudvalgets foreløbige redegørelse og indstilling vedrørende de indsatte vederlag for arbejde og undervisning, at den nuværende arbejdspengeindtjening alene er beregnet til at dække de indsatte behov for nydelsesmidler og udgifter i forbindelse med udgange. Samtlige øvrige fornødenheder som f.eks. mad, artikler til personlig hygiejne, frisør og beklædning ydes gratis til de indsatte. (Det skal dog nævnes, at det offentlige i medfør af lov om udgifter i strafferetsplejen har adgang til at få visse udgifter ved straffuldbyardelsen godtgjort hos den indsatte. Fængsels-

dømtes afsoningsomkostninger betragtes dog som alt overvejende hovedregel som uerholdelige).

Det fremgår endvidere bl.a. af den gennemførte belægs- og aktivitetsundersøgelse, at hovedparten af de indsatte er institutionsprægede med mange ophold i institutioner både inden for og uden for kriminalforsorgens regie. Bl.a. på denne baggrund har mange aldrig lært at administrere en (normal) tilværelse med de hertil knyttede praktiske og økonomiske forpligtelser. Underudvalget finder det af betydning, at et afsoningsforløb tilrettelægges bl.a. med henblik på så vidt muligt ikke at forringe, men i videst muligt omfang at forbedre de indsatte færdigheder i denne henseende. Af disse grunde *foreslår underudvalget*, at gratisydelse i videst muligt omfang konverteres til arbejdspenge. Det bemærkes, at *underudvalget finder*, at det nuværende gennemsnitlige arbejdspengeniveau giver en ganske rimelig dækning af de indsatte behov for lommepenge.

Underudvalget har overvejet hvilke gratisydelse, der bør konverteres til arbejdspenge.

I den foreløbige redegørelse og indstilling vedrørende de indsatte vederlag for arbejde og undervisning blev det nævnt, at anstaltens geografiske beliggenhed indebærer, at et forholdsvis stort antal indsatte navnlig fra det storkøbenhavnske område ikke kan anstaltsplaceres i overensstemmelse med det såkaldte nærhedsprincip, hvorefter indsatte bl.a. under hensyn til muligheder for besøg og udgang så vidt muligt søges placeret i en anstalt i nærheden af deres bopæl. Med henblik på at mindske de indsatte rejseudgifter i forbindelse med udgang samt at rette op på den nævnte skævhed fore-

slog beskæftigelsesudvalget, at der blev gennemført en ordning, hvorefter tilskuddet til dækning af de indsattes rejseudgifter blev forøget. Forslaget er efterfølgende gennemført, således at de indsatte i dag maksimalt skal betale 25 kr. for rejser med offentlige transportmidler i forbindelse med udgange. *Underudvalget finder*, at den anførte begrundelse for tilskudsordningen med afgørende vægt taler imod at søge at konvertere udgifterne til befordring til arbejdspenge.

Kriminalforsorgen afholder udgifter til medicin samt læge- og (den væsentligste del af) tandlægehjælp til de indsatte. De tilsvarende udgifter - ud over sygesikringsandelen - kan personer, som økonomisk er dårligt stillet, få dækket af det offentlige. På denne baggrund *finder underudvalget* ikke anledning til at foreslå, at de nævnte udgifter konverteres til arbejdspenge.

Udgifter til ingredienser til de indsatte mad bør efter *underudvalgets opfattelse* konverteres til arbejdspenge. I de anstalter, hvor der er eller kan skabes mulighed herfor, bør de indsatte selv indkøbe ingredienser og tilberede maden. Ved anstalter, hvor forplejningen helt eller delvis leveres i form af naturalieydelser, bør der forinden udbetaling af arbejdspenge modregnes for værdien af den leverede kost.

Ligeledes bør udgifterne til de indsatte beklædning (herunder arbejdstøj og sengeinned) og vask heraf efter *underudvalgets opfattelse* konverteres til arbejdspenge, således at de indsatte ved køb eller f.eks. lejeordninger kan få stillet tøj m.v. til rådighed. Det samme gør sig gældende for udgifterne til artikler til de indsatte personlige hygiejne og frisør.

De mængderabatter, som kriminalforsorgen hidtil har opnået ved indkøb af de

nævnte varer, bør fortsat i videst muligt omfang komme de indsatte til gode, f.eks. ved etablering af depotordninger eller centrale indkøb til anstaltsbutikkerne.

5.1.6. Skattefrihed.

Som nedenfor nævnt i afsnit 5.3. vil konvertering af de nævnte gratisydelser samt de nuværende bevillinger til arbejds- og løsladelsespenge muliggøre et gennemsnitligt arbejdspengeniveau på omkring 13,00 kr. pr. time. Dette svarer til en månedlig ydelse på gennemsnitligt 2.250,00 kr. Det maksimale niveau for forbigående kontanthjælp til underhold i medfør af bistandsloven er 2.277,00 kr. pr. måned for en enlig (pr. 1. oktober 1985). Efter 9 måneder nedsættes beløbet med 5 %. Dette beløb skal dække alle løbende udgifter som f.eks. til kost, beklædning, vask, artikler til personlig hygiejne, aviser, transport, telefonsamtaler, fritidsforhold og lommepenge i øvrigt.

Efter ligningsloven skal behovsbestemte ydelser efter bistandsloven ikke medregnes til den skattepligtige indkomst. Derimod nedsættes personfradraget efter kildeskatteloven, når en skattepligtig har modtaget ydelser efter bistandslovens kapitel 9 og 10, medmindre der er truffet afgørelse om tilbagebetaling. Der kan ikke ydes kontanthjælp til dækning af restskat, der er opstået som følge af nedsættelse af personfradraget i forbindelse med tidligere ydet kontanthjælp. Det sociale udvalg bør imidlertid vejlede ansøgere om de skattemæssige konsekvenser af kontanthjælpen og om mulighederne for at få ændret den skattemæssige forskudsregistrering, således at restskat som følge af kontanthjælpen så vidt muligt undgås. Der henvises til pkt. 57 i socialministeriets

cirkulære om kontanthjælp efter bistandsloven.

Såfremt arbejdspengeniveauet fastsættes efter ovennævnte retningslinier, vil der være tale om en ydelse, der både i omfang og efter indhold svarer til forbigående kontanthjælp til enlige efter bistandsloven. Som følge heraf *finder underudvalget*, at de indsattes arbejdspengeindtjening ikke bør medregnes til den skattepligtige indkomst.

Underudvalget finder det i øvrigt naturligt, at de gældende regler for opkrævning af afsoningsomkostninger, herunder navnlig af udgifter til indsattes underhold, revideres i det omfang, underudvalgets forslag gennemføres.

5.7.7. De indsattes medvirken i arbejds-tilrettelæggelsen.

I afsnit 3.3. har underudvalget understreget betydningen af, at de indsatte, i videre omfang end tilfældet er nu, inddrages i planlægningen af arbejdet i produktionsskolerne samt produktionsvirksomheden og økonomidriften. Det fremtidige lønsystem *bør* derfor tilrettelægges med henblik på også ad denne vej at skabe et incitament for både de ansatte og indsatte til at være opmærksomme herpå.

5.1.8. Ulemper ved det nuværende arbejdspengesystem.

I beskæftigelsesudvalgets foreløbige redegørelse og indstilling vedrørende de indsattes vederlag for arbejde og undervisning er det nuværende arbejdspengesystem udførligt beskrevet. Det fremgår heraf bl.a., at lønsystemet anstalterne imellem administreres på forskellig måde. Dette har til følge, at der inden for sammenlignelige arbejdsområder lønmæssigt opstår ganske betydelige forskelle,

som bl.a. ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn er uheldige. På den anden side er underudvalget af den opfattelse, at indsatte, som yder en speciel god og effektiv arbejdsindsats, inden for visse grænser bør have mulighed for en højere indtjening end andre indsatte. Eventuelle ordens- og sikkerhedsmæssige problemer i forbindelse hermed kan bl.a. imødegås ved, at der lokalt fastsættes grænser for, hvor mange og hvilke kontante midler de indsatte må være i besiddelse af under anstaltsopholdet.

Det fremgår endvidere af den gennemførte belægs- og aktivitetsundersøgelse, at de indsattes opholdstid på de enkelte arbejdspladser er ganske kortvarig, og at der er en tilbøjelighed til, at indsatte søger fra produktionsvirksomhed over til visse dele af økonomidriften, hvor arbejdsbetingelserne og indtjeningsmulighederne måske er gunstigere. Indsatte, som deltager i undervisning, kan efter gældende arbejdspengeregler kun få normal timeløn, herunder for den tid, der forudsættes at medgå til forberedelse. Det har bl.a. til følge, at det kan være vanskeligt at motivere indsatte med egentligt undervisningsbehov til at deltage i undervisning.

Underudvalget er af den opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt at søge at gøre det nuværende lønsystem bedre fungerende ved justeringer. Dette gælder også for akkordlønsystemet, hvor det ikke har været muligt at påvise nogen produktivitetfremmende effekt, og som tilsyneladende anvendes i stadig mindre omfang. På denne baggrund *foreslår man*, at det nuværende lønsystem afskaffes.

5.1.9. ATP -ferieordning - sygedagpenge - arbejdsløshedsforsikring.

Underudvalget har overvejet, om ATP-

ordningen, ferieordningen og sygedagpengeordningen bør omfatte de indsatte.

Udgangspunktet må være, at arbejdet i anstalterne ikke er baseret på et tjenesteforhold i almindelig forstand. Lovgivningen om de forskellige ordninger på det aftaleregulerede arbejdsmarked omfatter derfor principielt ikke indsatte i anstalterne.

Desuagtet kunne man godt i tillempet form praktisere ordninger, der ligner det normale arbejdsmarkeds ordninger. En sådan tillempet ordning gælder således i tilfælde af sygdom, hvor der i anstalterne udbetales et dagpengebeløb på 90 % af den daglige indtjening ved nedsat timeløn. Der gælder i denne forbindelse ikke regler om karensdag, idet dagpengeordningen for de indsatte ikke anskues i arbejdsmarkedspolitisk sammenhæng. Underudvalget foreslår i afsnit 5.2.6., at ordningen opretholdes, men tilpasses det nye lønsystem. Endvidere *finder man*, at der fortsat ikke skal gælde karensdagsbestemmelser, svarende til at der ikke gælder sådanne bestemmelser i forbindelse med bistandshjælp, som niveaumæssigt er udgangspunktet for den foreslåede arbejdspengeordning.

Underudvalget skal om ATP- og ferieordningerne bemærke, at parallelitet til det øvrige samfund måtte indebære, at man indførte tillempet ATP- og ferieordninger for arbejdsplacerede indsatte, men ikke for undervisningsplacerede. Dette ville være en uheldig forskelsbehandling i anstalterne, hvor de pågældende lever i et påtvunget fællesskab, og dette kunne influere på de indsattes ønsker angående placering ved arbejde henholdsvis undervisning på en uhensigtsmæssig måde. Underudvalget mener derfor, at *man ikke*

bør indføre tillempet ATP- og ferieordninger i anstalterne. Dette ville i øvrigt medføre en ikke ringe administration, ikke mindst i relation til korttidsindsatte. Vederlaget til de indsatte bør efter *underudvalgets opfattelse* fastlægges i forbindelse med niveauet for den nye arbejdspengeordning, således at samtlige de hensyn, man finder det rimeligt at tage, er indbygget i arbejdspegniveauet. Denne betragtning er indgået i underudvalgets forslag til en ny arbejdspengeordning.

Endvidere har underudvalget overvejet forholdet til arbejdsløshedsforsikringen. De gældende regler går ud på, at anstaltsopholdet for arbejdsløshedskassemedlemmer er at opfatte som en »død periode«. Det vil sige, at indsatte under anstaltsopholdet bliver fritaget for kontingentbetaling, ikke får understøttelse, og at anstaltsopholdet hverken medregnes positivt eller negativt i forbindelse med arbejdskravet efter arbejdsløshedslovens §55.

Underudvalget foreslår ingen ændringer heri.

5.2. Forslag til nyt arbejdspengesystem.

Underudvalget finder, at det er umuligt at konstruere et arbejdsgiver-/arbejdstagerforhold mellem de indsatte og kriminalforsorgen. Et sådant er ikke foreneligt med aktivitetspligten, der som nævnt i afsnit 4. foreslås opretholdt. Arbejdspengefastsættelsen bør derfor fortsat finde sted centralt i direktoratet for kriminalforsorgen. Endvidere bør kollektive arbejdsvægringer fortsat udgøre en disciplinærforsøelse forbundet med bødestraf og eventuel enrumsanbringelse.

Underudvalget skal i øvrigt henvise til MAIK-komitéen - hvis formand var tidligere LO-formand Gunnar Nilsson - ,

som bl.a. anfører følgende (SOU 1984:87 side 106):

»Justitieuvalget anførte bl.a. (JU 1973:15 side 7):

En ophævelse af arbejdspligten vil efter udvalgets opfattelse indebære omfattende udgiftsforøgelser som følge af øget personalebehov og krav om alternative sysselsætningsformer. Samtidig vil der opstå betydelig risiko for, at mulighederne for træning i ordnet arbejde bliver forsømt, og for at anstaltstiden for mange indsatte bliver fordrevet i meningsløs arbejdsløshed. Det tilføjes, at arbejde, undervisning og andre organiserede aktiviteter bør anses som ligeværdige indslag i beskæftigelsen i anstalterne.

Vi (MAIK-komiteén) finder, at arbejdspligten bør opretholdes. Vi deler de synspunkter, som fremførtes i regeringsforslaget. Beskæftigelsen har en vigtig funktion under anstaltsopholdet som middel mod pacificering, men måske fremfor alt som træning til livet uden for anstalten. Som kriminalvårdskommissionen fremhævede, turde den totale tvangssituation være det afgørende for den indsatte.

En følge af arbejdspligten er, som tidligere nævnt, at den indsatte ikke anses som arbejdstager i civilretlig forstand. Dette er ikke omtalt, når spørgsmålet tidligere har været behandlet, hverken i betænkninger eller i regeringsforslaget. Eftersom arbejdspligten har en afgørende betydning for mulighederne for at normalisere anstaltsarbejdet og tilnærme det til sædvanligt erhvervsarbejde, har vi prøvet forskellige veje til med opretholdelse af arbejdspligten at sidestille anstaltsarbejdet med erhvervsarbejde.

Vi har diskuteret forskellige løsninger

på dette spørgsmål. Vi har herved søgt efter løsninger, som indebærer, at der fremkommer et aftalelignende forhold mellem kriminalforsorgen og den indsatte. Et forslag til løsning har været, at den indsatte tegner en kontrakt med kriminalforsorgen, svarende til den som forekommer i missbrukarvården. En anden løsning, vi har diskuteret, er at indrette et antal anstalter eller værksteder, hvor der ikke er arbejdspligt, og hvor de indsatte skal ansøge om at blive placeret. Vi har draget konklusionen, at det ikke er frugtbart at tale om aftaleforhold i et tvangssystem, som frihedsstraf nødvendigvis indebærer«.

Underudvalget finder som nævnt i afsnit 5.1.5., at udgifterne til ingredienser til kosten til de indsatte bør konverteres til arbejdspenge med den følge, at der i tilfælde af levering af kost i form af naturlieydelser sker modregning for værdien heraf. Da fængsler er totalinstitutioner, finder *underudvalget* imidlertid, at der under alle omstændigheder er pligt til at sørge for, at de indsatte får mulighed for at få forplejning. Som følge *heraf foreslår underudvalget*, at der til indsatte, som ikke tjener penge på grund af arbejdsvægring, eller som er anbragt i enrum eller strafcelle af anden grund, ydes forplejning eller udbetales en anstaltsbetingsydelse pr. dag, som svarer til værdien af fuld anstaltsforplejning.

Navnlig på baggrund af det i afsnittene 5.1.6. og 5.1.7. *anførte foreslår underudvalget*, at det fremtidige lønssystem bygges op med en fast grundtimeløn til alle indsatte, der deltager i undervisning, produktionsvirksomhed og økonomidrift. Bl.a. for at modvirke den høje frekvens af arbejdsskift *foreslår man* indført en stabi-

litets- og kompetencetillægsordning baseret på i hovedsagen objektiv konstaterbare kriterier. Med henblik på at give både de ansatte og indsatte et incitament til at inddrage de indsatte i arbejdstilrettelæggelsen og for at kunne reagere over for specielt gode eller dårlige arbejdspræstationer *foreslås* endvidere indført en bonustillægsordning.

5.2.1. Produktionsskoler.

Til indsatte, som deltager i produktions-skoler, *bør* der som udgangspunkt alene ydes grundtimelønnen. Baggrunden herfor er navnlig, at disse indsatte også skal have en økonomisk tilskyndelse til at gøre sig egnet til at virke i enten egentlig undervisning eller den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidrift. Til indsatte, som har behov for en langvarig placering ved produktionsskolerne, og som efter en konkret vurdering har vist betydelig vilje til at gøre fremskridt, *bør* der imidlertid efter 8 ugers beskæftigelse kunne ydes et stabilitetstillæg. Såfremt den indsatte på et senere tidspunkt bliver ustabil eller i øvrigt yder en mindre tilfredsstillende indsats, skal tillægget kunne fratages ham. Indsatte, der som led i genoptræningsforløbet overføres til egentlig undervisning eller egentlig produktionsvirksomhed og økonomidrift, *bør* umiddelbart ved overførslen kunne få stabilitetstillægget, (såfremt det i øvrigt ikke er opnået under opholdet på produktionsskolen).

5.2.2. Den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidrift.

5.2.2.1. Stabilitets- og kompetencetillægsordningen.

Indsatte, der har været beskæftiget i 4 uger på samme arbejdsplads i den egent-

lige produktionsvirksomhed og økonomidrift, *bør* tildeles et stabilitetstillæg. Tildelingen af tillægget forudsætter, at den indsatte har ydet en tilfredsstillende arbejdsindsats. Vurderingen heraf foretages af den ledende værkfører. Fortsat med henblik på at søge at modvirke de hyppige omplaceringer og for at give indsatte med lange opholdstider mulighed for via arbejdspengene at søge dækket en del af de større udgifter, som de har bl.a. i forbindelse med udgange, *foreslås* indført et yderligere kompetencetillæg, som ydes efter yderligere 8 ugers beskæftigelse på samme arbejdsplads. Ydelsen af dette sidste tillæg forudsætter en helt konkret vurdering af den ledende værkfører af den indsattes arbejdsindsats og stabilitet i øvrigt. Ved vurderingen i forbindelse med tildelingen af de nævnte tillæg *bør* der lægges betydelig vægt på, om den indsatte har mødt rettidigt, og om det præsterede arbejde umiddelbart er blevet godkendt af værkføreren. Såfremt den indsatte på et senere tidspunkt bliver ustabil eller i øvrigt yder en mindre tilfredsstillende arbejdsindsats, skal tillæggene succesivt kunne fratages den indsatte. Det *foreslås* endeligt, at tillæggene bortfalder, såfremt den indsatte skifter arbejdsplads. Undtagelse herfra kan gøres, såfremt omplaceringen gennemføres af rent anstaltsmæssige grunde eller som led i et planlagt beskæftigelsesmæssigt forløb.

5.2.2.2. Bonustillægsordningen.

Med henblik på bl.a. at kunne reagere på en ekstraordinær god eller dårlig arbejdsindsats for grupper af indsatte samt for at søge at inddrage de indsatte i tilrettelæggelsen af beskæftigelsen *foreslås underudvalget* som nævnt indført en bonustillægsordning. Forudsætningen for

ordningen er, at værkemestrene og de indsatte på egnede arbejdspladser i fællesskab inden påbegyndelsen af en given (del)produktion drøfter arbejdstilrettelæggelsen, herunder timeforbruget for de indsatte. Såfremt produktionstiden bliver mere end 10 % mindre end det skønnede timeforbrug, skal besparelsen ud over de 10 % udbetales forholdsmæssigt efter præsteret arbejdstid mellem de implicerede indsatte. Bonustillægget beregnes på grundlag af grundtimelønnen. Tilsvarende foretages der reduktion, såfremt produktionstiden overstiger det skønnede timeforbrug med mere end 10 %. Underudvalget forudsætter, at bonustillægsordningen kun anvendes undtagelsesvis, i det vurderingen af timeforbruget i forbindelse med en given produktion skal være realistisk. Skønnene forudsættes godkendt af anstaltens økonomikontor (fængselsforvalteren). Endvidere er det forudsat, at der regelmæssigt sker indberetning til direktoratet om de tilfælde, hvor bonustillægsordningen er anvendt og om den konkrete baggrund herfor.

5.2.2.3. *Overarbejde m.v.*

Bl.a. med henblik på at sikre beskæftigelsen for samtlige indsatte bør det tilstræbes, at overarbejde ikke finder sted. Underudvalget er imidlertid opmærksom på, at det i forbindelse med f.eks. høstarbejde og lignende sæsonpræget arbejde kan være nødvendigt at lade de indsatte udføre overarbejde. Omfanget heraf bør imidlertid begrænses mest muligt.

Til honorering af absolut nødvendigt overarbejde, arbejde på ubekvemme tidspunkter og fridage på søgnehellidage bør der fortsat være mulighed for ydelse af særlige tillæg.

5.2.3. *Den egentlige undervisningsvirksomhed.*

Underudvalget skal pege på, at indsatte, som deltager i egentlig undervisningsvirksomhed, bør aflønnes som nævnt i afsnit 5.2.2.1. Herved vil indsatte, som deltager i egentlig undervisning, blive lønmæssigt sidestillet med indsatte, som deltager i produktionsvirksomhed og økonomidrift.

Indsatte, som i en begrænset del af arbejdstiden deltager i specialundervisning, bør for denne undervisningstid oppebære den løn, som de oppebærer ved hovedbeskæftigelsen.

5.2.4. *Afbrydelser i arbejdstiden.*

Som nævnt i bl.a. afsnit 3.2. er kriminalforsorgens arbejdspladser for de indsatte karakteriseret ved bl.a. et højt antal afbrydelser i arbejdstiden. Det fremgår af den gennemførte aktivitetsundersøgelse, at indsatte, som ikke var fraværende fra arbejdet på grund af sygdom, vægning el. lign., gennemsnitlig var på arbejdsstedet i ca. 35 timer om ugen. Underudvalget mener, at afbrydelser i arbejdstiden af bl.a. respekt for beskæftigelsen og genoptræningsmæssige grunde bør begrænses mest muligt. Man er opmærksom på, at særlige fængsels- og bygningsmæssige forhold i vekslende grad ikke gør det muligt helt at undgå sådanne afbrydelser.

I afsnit 1.1.2. er det nævnt, at frokostpausen for både de indsatte og værkemestrene på de fleste arbejdssteder har en varighed, som betyder, at den ikke medregnes i arbejdstiden. Gennem længere tid har der været fremsat ønske om, at den bliver på under 30 minutter som for de øvrige personalegrupper i kriminalforsorgen med den følge, at den efter de almindelige regler kan medregnes i arbejds-

tiden. Endvidere er det nævnt, at der har udviklet sig en praksis, hvorefter mange indsatte i forbindelse med frokostpausen får yderligere ca. 30 minutters arbejdsfrihed med løn.

Underudvalget finder det rimeligt, at frokostpausen fremover fastsættes til 29 minutter, således at den både for de indsatte og værkemestrene medregnes i arbejdstiden. Indtil der på arbejdsstederne er indrettet egnede frokostpauserum m.v. kan rent fængselsmæssige forhold begrunde ovennævnte praksis med arbejdsfrihed før og efter frokostpausen. Dette betyder, at den effektive arbejdstid på selve arbejdsstedet for de indsatte fremover fortsat bliver 35 timer ugentlig.

En afgørende forudsætning for underudvalgets forslag om fremover at medregne frokostpausen i arbejdstiden er imidlertid, at de indsatte og anstaltens øvrige personale er indstillet på at benytte den samlede, betalte pause til at gennemføre nødvendige fremstillinger m.v. Endvidere bør værkemestrene afvikle administrative opgaver i tilknytning til frokostpausen, herunder deltagelse i møder om de indsattes forhold.

Medregnes frokostpausen i arbejdstiden vil det betyde, at arbejdspladserne ugentlig skal lukkes 2 ½ time tidligere end nu. I indstilling om den fremtidige beskæftigelse ved undervisning m.v. er omtalt de problemer, som er forbundet med at beskæftige de indsatte i fritiden. Med henblik på at søge at begrænse sådanne afledede problemer ved at omlægge arbejdstiden som foreslået skal *underudvalget pege på*, at der i anstalterne bør tilrettelægges en fleksibel ordning, hvorefter de indsattes arbejdssteder på én af ugens fire første dage lukkes på skift i disse timer. For at undgå at forlænge week-

enden med deraf følgende fritidsbeskæftigelsesproblemer for de indsatte bør lukningen af arbejdsstederne ikke ske på fredage. Nødvendige fremstillinger, besøg m.v. kan og bør herefter søges gennemført i denne periode. Forslaget vil samtidig efter underudvalgets opfattelse medføre en væsentlig begrænsning af de mange produktionshæmmende afbrydelser.

På denne baggrund *foreslår underudvalget*, at andet fravær fra arbejdsstederne principielt skal medføre fradrag i lønnen. Som nævnt i afsnit 5.2. finder underudvalget, at indsatte har krav på forplejning i form af naturalieydelse eller kostpenge, uanset om de tjener penge. Derfor er der ved fastsættelsen af det foreslåede fradrag for fravær fra pligtig aktivitet taget hensyn hertil.

Underudvalget skal gøre opmærksom på, at den specielle struktur i statsfængslet i Ringe gør det nødvendigt at foretage enkelte justeringer i de foreslåede arbejdstidsregler.

5.2.5. Registrering af de indsattes arbejdstid.

Det fremgår af ovennævnte forslag, at der til brug for beregningen af de indsattes arbejdspenge er behov for en registrering af, hvornår den indsatte er til stede både ved den egentlige undervisning og den øvrige beskæftigelse. Med henblik på at sikre den fornødne registrering *foreslår underudvalget*, at der på samtlige beskæftigelsespladser indføres tidsregistreringssure.

5.2.6. Dagpenge m.v.

Efter gældende retningslinier udbetales der til indsatte, som er fraværende fra beskæftigelsen på grund af sygdom, et

dagpengebeløb, som svarer til 90 % af den daglige indtjening med nedsat timeløn.

Underudvalget finder, at dagpengebeløbet fremover bør udgøre 90 % af den daglige indtjening på grundtimelønnen.

Til indsatte, som ikke kan beskæftiges på grund af manglende arbejdsopgaver, ydes der i dag erstatning svarende til normal timeløn. *Underudvalget finder*, at det er en naturlig følge af den foreslåede opretholdelse af aktivitetspligten for fængselsdømte, at der også fremover i sådanne »arbejdsløshedstilfælde« ydes erstatning svarende til grundtimelønnen.

Som nævnt i afsnit 4.1.5.3. foreslår underudvalget, at aktivitetspligten for pensionister ophæves, dog således, at retten til arbejde bør bibeholdes. Til pensionister, som ikke ønsker at blive beskæftiget, bør der ydes et beløb svarende til dagpengesatsen, medmindre de oppebærer pension.

Indsatte, der er anbragt i enrum eller straffecelle, skal tilbydes egnet beskæftigelse. *Underudvalget forudsætter*, at anstalten for den pågældende beskæftigelse fastsætter en normal dagsproduktion, således at der via bonustillægsordningen er mulighed for at reagere mod en ekstraordinær god eller dårlig arbejdspræstation. Der vil således ikke være behov for etablering af et specielt lønsystem for disse indsatte. *Underudvalget finder* ikke grundlag for at foreslå, at de nævnte indsatte bliver omfattet af stabilitets- og kompetencetillægsordningen.

Til indsatte, som er anbragt i enrum eller straffecelle, og som arbejdsvægrer, bør der ikke ydes økonomisk godtgørelse ud over den i afsnit 4.2.3.3. og 5.2. nævnte anstaltsbetingede ydelse.

5.3. Forslag til det fremtidige lønniveau.

I 1984 præsterede de indsatte i fængslerne i alt ca. 3,5 mio. arbejdstimer, heraf ca. 1,0 mio. timer i produktionsvirksomheden, ca. 1,3 mio. timer i økonomidrift og ca. 0,5 mio. timer i undervisning. Herudover er ca. 0,2 mio. timer registreret som sygefravær og ca. 0,5 mio. timer som fravær af anden grund fra de enkelte arbejdspladser.

I samme periode er der afholdt udgifter til arbejdspenge, løsladelsespenge, ingredienser til forplejning af de indsatte, beklædning (herunder sengelinned), vask af beklædning m.v. og artikler til rengøring på i alt ca. 43,7 mio. kr.

Såfremt de nævnte gratisydelse i fuldt omfang konverteres til arbejdspenge, vil der således være mulighed for en arbejdspengebevilling på knap 45 mio. kr. På baggrund af disse oplysninger *skønner underudvalget*, at en gennemsnitlig arbejdspengeindtjening på 13 kr. pr. time, svarende til niveauet for maksimal forbigående kontanthjælp til underhold efter bistandsloven, ikke vil medføre merudgifter for kriminalforsorgen. Ved beregningerne lægges en arbejdstidsnorm på 2.080 timer årligt til grund. Man skal i øvrigt pege på at forslaget i afsnit 5.2.4. om ændrede arbejdstidsregler, hvorefter de indsatte skal være på arbejdsstedet i 35 timer ugentlig, mens 5 timer ugentlig er beregnet til andre aktiviteter.

Det fremgår af den gennemførte belægs- og aktivitetsundersøgelse, at omkring 38 % af de indsatte opholder sig på samme arbejdssted i højst 4 uger, omkring 40 % mellem 4 og 12 uger og omkring 22 % i mere end 12 uger. Selv om det foreslåede nye arbejdspengesystem bl.a. har til formål at søge at holde de indsatte i længere tid på de enkelte arbejdspladser,

skønner underudvalget, at et fremtidigt arbejdspengesystem med en grundtimeløn på 11,50 kr. og stabilitets- og kompetencetillæg på 1,50 kr. ikke vil medføre merudgifter i forhold til ovennævnte udividede arbejdspengebevilling. Efter forslaget vil lønnen med stabilitetstillæg således være 13,00 kr. og med kompetencetillæg 14,50 kr. pr. time.

Underudvalget foreslår, at tillægget for nødvendigt overarbejde fastsættes til 25 % af grundtimelønnen.

For nødvendigt arbejde, der udføres mellem kl. 22,00 og 6,00 og på lørdage, søn- og helligdage samt halve fridage,

foreslås der ydet et ulempetillæg på 1,50 kr. pr. time.

For hver søgnehelligdag, der falder på normale arbejdsdage, *bør* der ydes et søgnehelligdagstillæg, som svarer til dagpengebeløbet.

Det er ikke muligt eksakt at vurdere de udgifter, som knytter sig til bonustillægsordningen og de øvrige omtalte særlige tillæg. Imidlertid skønner underudvalget, at de samlede udgifter til det nye arbejdspengesystem incl. de specielle tillæg kan afholdes uden samlede merudgifter for kriminalforsorgen. Der henvises i øvrigt til afsnit 6.3.1.

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

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

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

6. UNDERUDVALGETS VURDERINGER OG KONKLUSIONER.

6.1. Arbejdspligt m.v.

6.1.1. Arbejdspligtbegrebet.

Underudvalget har indgående drøftet, hvorvidt den i straffeloven fastsatte pligt for dømte til at påtage sig beskæftigelse efter institutionens bestemmelse, bør opretholdes. I overvejelserne er bl.a. indgået den i begyndelsen af 1970'erne iværksatte forsøgsordning i statsfængslet Renbæk med suspension af arbejdspligten.

Det fremgår af den gennemførte belægs- og aktivitetsundersøgelse, at der i kriminalforsorgens afsoningsanstalter findes en betydelig gruppe meget svage indsatte, som uden for kriminalforsorgens regie ikke har kunnet eller villet opnå tilknytning til arbejdsmarkedet eller til uddannelsesmulighederne, og som således i særlig grad har behov for at blive aktiviseret. Allerede af hensyn til denne gruppe indsatte anser underudvalget det for betænkeligt at foreslå en generel ophævelse af arbejdspligten. Endvidere finder underudvalget, at hensynet til varetagelsen af kriminalforsorgens ordens- og sikkerhedsmæssige opgaver spiller en væsentlig rolle som argument for at opretholde arbejdspligten. Baggrunden herfor er bl.a. det udstrakte fællesskab, der praktiseres i nutidens anstaltssystem. Fællesskabet bevirker en så tæt samlevn, at en vis strukturering er nødvendig, for at anstaltstilværelsen blot nogenlunde skal fungere.

På denne baggrund anbefaler underudvalget, at arbejdspligten for fængselsdømte opretholdes. Imidlertid bør straffelovens bestemmelse herom moderniseres, således at der fastsættes en generel pligt til at være aktiviseret efter institutio-

nens bestemmelse. Aktivitetspligten har i praksis været modsvaret af en ret til at være beskæftiget. Denne ret bør bibeholdes.

Efterlønsmodtagere, folkepensionister, førtidspensionister og andre pensionister er definitivt ude af det civile arbejdsmarked med samfundets akcept og har således ikke traditionelle beskæftigelsesbehov. Gruppen udgør i fængselsmæssig sammenhæng en sådan størrelse, at den generelt ikke har særlig interesse i ordens- og sikkerhedsmæssig henseende. Som følge heraf bør gruppen ikke være omfattet af aktivitetspligten for fængselsdømte. Underudvalget går dog ud fra, at de pensionister, som måtte ønske arbejde, fortsat vil blive tilbudt dette.

Det er over for underudvalget oplyst, at hæftestraffen overvejes afskaffet. Såfremt et eventuelt lovforslag herom ikke vedtages af folketinget, må det antages, at hæftedømte fortsat som alt overvejende hovedregel vil blive anbragt i særlige institutioner uden fuldt udbygget beskæftigelsesapparat. Den gennemsnitlige opholdstid for hæftedømte må ligeledes fortsat antages at være ganske kort. Efter underudvalgets opfattelse taler hverken behandlingsmæssige eller ordens- og sikkerhedsmæssige grunde derfor i tilfælde af opretholdelse af hæftestraffen for at opretholde aktivitetspligten for denne kategori indsatte. *Underudvalget foreslår* som følge heraf, at den i straffeloven fastsatte modificerede aktivitetspligt for hæftedømte ophæves, idet man går ud fra, at kriminalforsorgen fortsat i videst muligt omfang vil søge at beskæftige de hæftedømte, der måtte ønske det, men således at hæftedømte alene har ret til selvforskaffet arbejde.

For så vidt hæftestraffen afskaffes og erstattes af helt kortvarig fængselsstraf

skal *underudvalget* pege på, at der kan være behov for at kunne dispensere fra aktivitetspligten i det omfang, korttidsstraffede fængselsafsonere anbringes i ovennævnte lejre med begrænset beskæftigelsestilbud.

Underudvalget har overvejet, om de behandlings- samt ordens- og sikkerhedsmæssige grunde, som er anført for at opretholde aktivitetspligten for fængselsdømte, også gør sig gældende over for varetægtsfængslede med den følge, at der bør indføres aktivitetspligt for denne gruppe indsatte. Langt hovedparten af de varetægtsfængslede er anbragt i arresthuse, som gennemsnitlig har en størrelse på ca. 25 pladser, og som er opført for over 50 år siden, hvor der ikke blev lagt vægt på muligheden for fællesskabsbeskæftigelse m.v. Endvidere vil en ikke ubetydelig del af denne gruppe indsatte efter rettens bestemmelse være isoleret. Som følge heraf har de ovenfor anførte behandlings- samt ordens- og sikkerhedsmæssige grunde ikke samme vægt over for varetægtsfængslede. Derfor og i øvrigt af praktiske grunde *finder underudvalget* ikke tilstrækkeligt grundlag for at foreslå indførelse af aktivitetspligt for varetægtsfængslede.

Underudvalget skal pege på, at opretholdelsen af aktivitetspligten for fængselsdømte indebærer en pligt for kriminalforsorgen til at sørge for, at der altid er arbejde til de indsatte. Dette nødvendiggør, at de økonomiske ressourcer hertil altid er til rådighed, og at samfundet i fornødent omfang er indstillet på at give fængslerne produktionsopgaver m.v.

6.1.2 Reaktion ved overtrædelse af aktivitetspligten.

Det er konstateret, at fængslerne praktiserer en meget forskelligartet reaktions-

praksis over for indsatte, som arbejdsvægrer eller møder for sent eller lignende på arbejdspladsen. Bygningsmæssige eller andre objektive forhold ved de enkelte fængsler synes ikke i rimeligt omfang at kunne begrunde forskellene. Navnlig ud fra retssikkerhedsmæssige hensyn *finder underudvalget*, at reaktionsmulighederne over for beskæftigelsesvægring m.v. bør indskrænkes med henblik på at sikre en mere ensartet behandling af de indsatte. De mest hensigtsmæssige reaktionsmuligheder bør afhænge af de aflønningsformer, som måtte blive gennemført. I det omfang aflønningsniveauet og de indsattes økonomiske forpligtelser over for sig selv og omgivelserne, i videre omfang end tilfældet er nu, tillempes vilkårene i det fri samfund, bør reaktionsmulighederne ligne det fri samfunds reaktioner i tilsvarende situationer. Dette betyder bl.a., at der ved individuelle beskæftigelsesvigt i form af f.eks. for sent fremmøde eller udeblivelse under visse omstændigheder principielt ikke bør reageres med disciplinærstraf, men at reaktionen alene kan og bør være løntræk og/eller afskedigelse fra det pågældende arbejdsområde.

Ved kollektive arbejdsvægringer eller aktioner, som i øvrigt indebærer en risiko for fængslernes orden og sikkerhed, *bør* der fortsat kunne reageres som hidtil med strafcelle, enrumsanbringelse m.v.

Såfremt der ikke foretages væsentlige ændringer i det nuværende lønssystem/niveau for de indsatte, d.v.s. at indtjente arbejdspenge i hovedsagen alene kan/skal anvendes til nydelsesmidler, *finder underudvalget*, at løntabet i forbindelse med eventuel beskæftigelsesvægring m.v. ikke er et tilstrækkeligt tilskyndelsesmoment til at opfylde arbejds/aktivitetspligten.

Af ordens- og sikkerhedsmæssige grunde er det derfor i disse tilfælde nødvendigt med andre reaktioner ud over løntræk. Da de nødvendige reaktioner alene bør rettes mod vægringssituationen, *foreslår underudvalget*, at der fremover - ud over løntræk - alene bør kunne ikendes disciplinærstraf af bøder i forbindelse med enkelte indsattes tilsidesættelse af beskæftigelsespligten. Så længe den indsatte måtte opretholde en beskæftigelsesvægring, bør det bero på den enkelte institutions interne regler, hvor den indsatte i arbejdstiden skal opholde sig. Beskæftigelsesvægring bør ikke medføre indskrænkninger i den indsattes mulighed for fællesskab m.v. i fritiden.

Såfremt det fremtidige lønsystem/niveau tilrettelægges med henblik på at give de indsatte større mulighed for at varetage det økonomiske ansvar for og administrationen af personlige forhold under afsoningen, d.v.s. at en lang række gratisydelse konverteres til arbejdspenge, vil den enkelte indsattes indtjening blive væsentlig højere, end tilfældet er i dag. Arbejdsvægring vil derfor indebære et ikke ubetydeligt løntab for den indsatte. Underudvalget finder imidlertid, at fængslerne som totalinstitutioner har pligt til at sørge for, at de indsatte til enhver tid har mulighed for at få forplejning. Dette betyder, at der uanset arbejdsvægring bør stilles mad som naturalieydelse eller en daglig anstaltsbetingsydelse hertil til rådighed for arbejdsvægrende indsatte.

Efter underudvalgets opfattelse er en arbejdsvægring udtryk for manglende arbejdsmæssig stabilitet, uanset årsagen til arbejdsvægringen. Derfor *foreslår man*, at der pr. arbejdsvægringsdag fratrækkes et ekstraordinært beløb på 12,00 kr., svarende til én dags stabilitetstillæg. Ar-

bejdsvægringer, som har en varighed af mere end et par dage, *bør* medføre, at tildelte stabilitets- og kompetencetillæg bortfalder, og at ny optjeningsperiode først påbegyndes ved arbejdsvægringens afslutning. Fradragsbeløbet tilbageholdes efterfølgende i den del af indtjente arbejdspenge, som ikke er beregnet til at dække forplejningsomkostninger. *Underudvalget foreslår* med andre ord, at der fremover ved et ændret lønsystem, som giver større indtjening og dermed forpligtelser for den enkelte indsatte, søgvis alene bør reageres ved løntræk, jfr. ovenfor, i forbindelse med de første dages tilsidesættelse af aktivitetspligten, uanset at der kan anføres en række betænkeligheder. Det bør fortsat bero på den enkelte institutions interne regler, hvor den indsatte i arbejdstiden skal opholde sig, så længe han måtte opretholde en beskæftigelsesvægring.

Underudvalget har lagt afgørende vægt på, at fængslerne fortsat har mulighed for og pligt til at fastsætte grænser for den enkelte indsattes besiddelse af kontante midler og i øvrigt for at være opmærksomme på og i fornødent omfang at skride disciplinært ind, såfremt der finder udnyttelse af svage indsatte sted og lignende. Man finder, at arbejdsvægringer ud over to dages varighed i sig selv vil kunne indicere sådanne ordens- og sikkerhedsproblemer, som kan nødvendiggøre disciplinære og lignende foranstaltninger, medmindre særlige omstændigheder taler herimod.

Underudvalget foreslår endvidere, at fængslerne i tilfælde af gentagne frem møder for sent ved arbejdstids begyndelse skal have mulighed for at hjemsende de pågældende resten af dagen uden løn.

6.2. Den fremtidige beskæftigelse inden for produktionsvirksomhed og økonomidrift m.v.

Underudvalget har overvejet, om den fremtidige produktionsvirksomhed f.eks. bør være drevet af private erhvervsvirksomheder via koncessioner eller lignende. Efter en samlet vurdering *kan underudvalget ikke anbefale* en sådan udvikling. Baggrunden herfor er navnlig, at en sådan ordning normalt måtte forudsætte en produktivitet som i lignende civile virksomheder. Under disse omstændigheder ville størsteparten af de indsatte ikke kunne beskæftiges under ordningen. Derfor ville det være nødvendigt med en uheldig opdeling af de indsatte både funktionelt og socialt.

Underudvalget er opmærksom på, at frigång til beskæftigelse i civile virksomheder betyder en vis opdeling af de indsatte, hvilket imidlertid er forsvarligt på grund af andre gunstige følgevirkninger ved frigangsinstituttet.

Underudvalget kan heller ikke anbefale, at den fremtidige produktionsvirksomhed generelt opbygges efter produktionskollektivmodellen. Denne forudsætter ganske små enheder og en meget intensiv kontakt mellem klient og personalet - ofte i alle 24 timer i døgnet. Fængselsenhederne er normalt alt for store, ligesom det ikke er realistisk at regne med, at fængslernes personalegrupper i almindelighed med de nu gældende arbejdstidsregler m.v. kan omstruktureres med henblik på at indgå i kollektivmodellen. Man skal dog pege på, at en del af beskæftigelsen i statsfængslet i Ringe bygger på elementer fra produktionskollektivmodellen. Endvidere er det ikke praktisk muligt i det enkelte fængsel at opbygge behandlingsenheder svarende til produktions-

kollektiver, hvor de indsatte og personalet skal fungere på helt andre præmisser end det øvrige fængsel. Underudvalget skal i stedet pege på, at kriminalforsorgen fortsat kan have stor nytte af at anvende de eksisterende produktionskollektiver til udslusning af de indsatte.

6.2.1. Produktionskoler.

Det fremgår af den gennemførte belægs- og aktivitetsundersøgelse, at ca. 25 % af de indsatte i kriminalforsorgens fængsler inden indsættelsen levede af bistandshjælp kombineret med, at de ikke har gennemført grundskolen. Endvidere er denne gruppe generelt karakteriseret ved at være belastet med en lang række sociale og andre handicaps. Kriminalforsorgens nuværende beskæftigelsesstruktur i fængslerne er ikke tiltællagt med henblik på at aktivisere denne gruppe indsatte. På denne baggrund *foreslår underudvalget*, at en del af det nuværende beskæftigelsesapparat omstruktureres med henblik på at gennemføre en mere målrettet indsats over for denne gruppe indsatte. Det fremgår af belægs- og aktivitetsundersøgelsen, at omkring 10 % af denne gruppe modtager undervisning på mindst 9. -10. klasseniveau eller gennemfører specialarbejderkursusvirksomhed. Endvidere er ca. 25 % af gruppen beskæftiget inden for økonomidriften, hvilket indicerer, at de er rimeligt velfungerende arbejdsmæssigt. Den samlede gruppe udgør ca. 400 indsatte. Det må antages, at andre indsatte, som har gennemført grundskolen eller levede af andet end bistandshjælp, kan have behov for at deltage i den nye aktivitet. Underudvalget anslår derfor, at der vil være behov for at oprette omkring 300 - 400 beskæftigelsespladser, hvor vægten bør lægges på kom-

bineret produktionsvirksomhed og undervisning.

På baggrund af bl.a. indtrykkene ved forskellige studieture *foreslår underudvalget*, at den kombinerede produktionsbeskæftigelse og undervisning tilrettelægges med udgangspunkt i, at der er tale om undervisningsvirksomhed, men hvor produktionsvirksomheden indgår med væsentlig vægt som pædagogisk arbejdsredskab. Virksomheden bør således tilrettelægges som de såkaldte produktionskoler. Da undervisningen knyttes til produktionsvirksomheden, forudsætter produktionskolevirksomheden et meget tæt samarbejde mellem anstaltens undervisningssektor og økonomikontor. Det er underudvalgets opfattelse, at en ikke ubetydelig del af produktionsvirksomheden kan tilvejebringes inden for anstaltens nuværende produktionsapparat og arbejde inden for økonomidriften. Imidlertid må man forudse, at der vil være behov for lokalt at fremskaffe andre arbejdsopgaver, hvilket forudsætter en positiv holdning fra det omgivende samfunds side. Produktionskolevirksomheden retter sig mod den gruppe indsatte, som har dårligst uddannelses- og beskæftigelsesbaggrund, og for hvem undervisning under traditionelle former ikke har været hensigtsmæssig, og som hidtil ikke har kunnet opnå tilknytning til arbejdsmarkedet. Uanset produktionskolevirksomheden er omfattet af den aktivitetspligt, som er foreslået i afsnit 4.1.5., *finder underudvalget*, at deltagelse i produktionskolerne som udgangspunkt bør ske ad frivillighedens vej, eventuelt efter massivt pres.

Bl.a. på baggrund af oplysninger om driften af visse produktionskoler i kommunalt regie *lægger underudvalget afgørende vægt* på, at de værk mestre, som

flyttes fra det nuværende produktionsområde eller økonomidriften til de nye produktionskoler, forestår planlægningen og gennemførelsen af produktionskolevirksomheden og den dertil knyttede integrerede undervisning. De indsatte bør så vidt muligt inddrages i tilrettelæggelsen af arbejdet. Undervisningslokaler bør være placeret i umiddelbar tilknytning til produktionslokalerne. Underudvalget finder det naturligst, at fængselsforvalteren i overensstemmelse med sine sædvanlige arbejdsopgaver har ansvaret for produktionen og for, at der til stadighed er relevante produktionsopgaver til rådighed. Undervisningslederen bør af tilsvarende grund have ansvaret for den pædagogiske virksomhed. Der er som nævnt forudsat et tæt samarbejde mellem fængselsforvalteren og undervisningslederen. Da der som nævnt er tale om kombineret undervisnings- og produktionsvirksomhed, forudsættes arbejdsopgaver og rammer for de enkelte projekter fastlagt i nedennævnte projektråd. Det løbende regnskab for produktionsvirksomheden på produktionskolerne bør føres af anstaltens økonomikontor/bogholderi som en del af det øvrige driftsregnskab under arbejdsdriften. Endvidere bør der ved hver anstalt oprettes et overordnet projektråd bestående af anstaltslederen, undervisningslederen, fængselsforvalteren og to personalerepræsentanter valgt af de umiddelbart berørte forhandlingsberettigede personaleorganisationer.

Projektrådets opgaver er nærmere beskrevet i afsnit 1.11.4.2. i indstilling om den fremtidige beskæftigelse ved undervisning m.v. Med henblik på bl.a. at sikre en rimelig hurtig og hensigtsmæssig udvikling af produktionskoler på anstalterne bør kriminalforsorgens undervis-

visningskonsulent og chefen for direktoratets 3. ekspeditionskontor (som har ansvaret for produktionsvirksomheden og økonomidriften) indtræde i en styringsgruppe, hvortil der kan knyttes særligt sagkyndige. Gruppen skal have indseende med de enkelte projekter samt i fornødent omfang medvirke ved løsningen af opståede udviklingsproblemer m.v.

Underudvalget lægger som nævnt vægt på, at anstaltens værk mestre med erfaring inden for produktionsvirksomhed eller andet håndværksmæssigt arbejde får en afgørende betydning for en væsentlig del af virksomheden i produktions-skolerne. Dette forudsætter, at de pågældende i fornødent omfang får adgang til supplerende uddannelse. Imidlertid vil man ikke udelukke, at der på længere sigt kan blive tale om et behov for - i hvert fald i et vist omfang - at konvertere en del af de berørte værk mesterstillinger til faglærerstillinge.

6.2.2. Den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidriften.

Som nævnt ovenfor foreslår underudvalget, at en del af den nuværende produktionsvirksomhed og økonomidriften overflyttes til såkaldte produktions-skoler med henblik på at forbedre indsatsen over for en del af de arbejds/uddannelsesmæssigt dårligst fungerende indsatte, som i dag er placeret på diverse arbejdspladser. Det må derfor antages, at den tilbageværende del af de indsatte ved den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidriften er bedre fungerende. På denne baggrund kan og bør arbejdet i denne virksomhed tilrettelægges mere målrettet ved bl.a. at stille større krav til de indsatte arbejdsindsats. Selv om der blandt de indsatte, der placeres i den

egentlige produktionsvirksomhed, er nogle, som før indsættelsen var normalt placeret på arbejdsmarkedet, finder underudvalget imidlertid ikke, at der er grundlag for at antage, at de indsatte produktivitet som helhed vil nærme sig et niveau svarende til civile virksomheders. Baggrunden herfor er bl.a., at den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidriften fortsat vil være belastet med faktorer, som ikke kendes i civile virksomheder. Der tænkes bl.a. på de indsatte korte opholdstider, at de indsatte fortsat har en relativ dårligere baggrund end øvrige arbejdstagere, og at anstaltens arbejdspladser fortsat vil være belastet med en lang række rent fængsels- og klientelbetingede forhold som f.eks. afbrydelser i arbejdstiden og hyppige arbejdsskift.

Den forøgede produktivitet, som alt andet lige må forventes, kan nødvendig-gøre tilvejebringelse af nye arbejdsopgaver til produktionsvirksomheden m.v. Bl.a. i lyset af den foreslåede opretholdelse af aktivitetspligten (og dermed retten til arbejde) for fængselsdømte forudsættes underudvalget, at de nødvendige økonomiske ressourcer hertil altid er til rådighed. Endvidere forudsætter man, at samfundet i fornødent omfang vil være indstillet på at give kriminalforsorgen produktionsopgaver m.v. Man skal pege på, at de nødvendige arbejdsopgaver formentlig vil blive tilvejebragt inden for såkaldt nicheproduktion eller ved underleverandørvirksomhed, som hverken i økonomisk eller øvrig samfundsmæssig henseende har særlig vægt. Underudvalget skal pege på, at anstaltens medarbejdere i større omfang bør medvirke ved fremskaffelse af nye arbejdsopgaver navnlig inden for nicheproduktion eller produktudvikling, men således at direk-

toratet løbende holdes orienteret.

Produkterne bør fortsat prisfastsættes således, at der ikke finder ubillig konkurrence sted.

Underudvalget lægger endvidere vægt på, at de indsatte i videre omfang end tilfældet er nu inddrages i planlægningen af arbejdet i produktionsvirksomhed og økonomidrift. Der henvises i øvrigt til afsnit 5.2.2.2. om forslag til bonustillægsordning.

6.2.3. De indsatte som arbejdstagere.

Underudvalget finder, at det er umuligt at konstruere et arbejdsgiver/arbejdstagerforhold mellem de indsatte og kriminalforsorgen. Et sådant er ikke foreneligt med aktivitetspligten, der som nævnt i afsnit 6.1.1. foreslås opretholdt. Arbejdspengefastsættelsen bør derfor fortsat finde sted centralt i direktoratet for kriminalforsorgen. Endvidere bør kollektive arbejdsvægringer fortsat udgøre en disciplinærforsæelse forbundet med bødestraf og eventuel enrumsanbringelse.

Underudvalget skal i øvrigt henvise til MAIK-komiteéen - hvis formand var tidligere LO-formand Gunnar Nilsson -, som bl.a. anfører følgende (SOU 1984:87 side 14):

»Arbejdspligten medfører, at der ikke gælder noget arbejdsretligt aftaleforhold mellem kriminalforsorgen og den indsatte. Han er derfor ikke arbejdstager i civilretlig betydning. Dette får konsekvenser inden for mange områder, som f.eks. social- og arbejdslovgivningen. Arbejdspligten er diskuteret i tidligere betænkninger. I generelmotiveringen redegør vi for de synspunkter, som er fremført. Vi mener, at arbejdspligten bør opretholdes. Beskæftigelsen har en vigtig funktion under anstaltsopholdet som middel mod pa-

cificering, men måske fremfor alt som træning til livet uden for anstalten. Den totale tvangssituation er i sig selv det afgørende for den indsatte.

Vi har forsøgt forskellige løsninger på med opretholdelse af arbejdspligten at stille anstaltsarbejde med erhvervsarbejde. Vi har herved søgt efter løsninger, som indebærer, at der fremkommer et aftalelignende forhold mellem kriminalforsorgen og den indsatte. Vi har draget konklusionen, at det ikke er frugtbart at tale om aftaleforhold i et tvangssystem, som frihedsstraf nødvendigvis indebærer.«

6.2.4. Lønssystemet.

Da fængsler er totalinstitutioner, finder underudvalget, at der er pligt til at sørge for, at de indsatte får mulighed for at få forplejning, uanset om de opfylder aktivitetspligten. Derfor foreslår man, at der til indsatte, som ikke tjener penge på grund af arbejdsvægring, eller som er anbragt i strafcelle eller enrum af andre grunde, ydes forplejning eller udbetales en anstaltsbetinget ydelse pr. dag, der svarer til værdien af fuld anstaltsforplejning.

6.2.4.1. Forhold af betydning for lønssystemet.

Uanset at arbejdspenge niveauet for de indsatte i 1984 var omkring en 1/10 af mindstelønnen for specialarbejdere, blev nettodriftsresultatet for produktionsvirksomheden negativ. Det er ikke muligt entydigt at pege på årsagen til denne lave produktivitet. Ud over det overordnede tvangsmoment i frihedsberøvelsen spiller klientellets belastningsfaktorer både i uddannelses- og beskæftigelsesmæssig henseende som i relation til en lang række andre sociale indikatorer en væsentlig rolle herfor. Dertil kommer en lang række

andre rent fængselsbetingede forhold, som f.eks. hyppige afbrydelser i arbejdstiden og arbejdsskift. Derfor finder underudvalget, at produktivetsbetragtninger i sig selv ikke kan begrunde en væsentlig forhøjelse af arbejdspengeniveauet.

Dernæst finder underudvalget, at det ligesom i det øvrige samfund er irrelevant at fastsætte arbejdspengeniveauet i anstalterne ud fra betragtninger om de indsatte gældsforhold, erstatningsforpligtelse og forsørgerbyrder. De ordninger (bistandslov, konkurslov m.v.), der tager sigte på disse forhold for landets øvrige borgere, vil også være at bringe i anvendelse for de indsatte.

Hovedparten af de indsatte er institutionsprægede. Bl.a. derfor har mange aldrig lært at administrere en (normal) tilværelse med dertil knyttede praktiske og økonomiske forpligtelser. Underudvalget finder det derfor af betydning, at et afsøningsforløb tilrettelægges bl.a. med henblik på at forbedre de indsatte færdigheder i så henseende. Derfor foreslår underudvalget, at gratisydelse i videst muligt omfang konverteres til arbejdspenge. Det nuværende gennemsnitlige arbejdspengeniveau giver en ganske rimelig dækning af de indsatte lommepengebehov.

Såfremt udgifter til beklædning, vask, artikler til personlig hygiejne, frisør og lignende konverteres til arbejdspenge, vil der være tale om en ydelse, der både i omfang og efter indhold svarer til forbigående kontanthjælp til underhold til enlige efter bistandsloven. Sådan kontanthjælp er skattefri. Derfor finder underudvalget, at de indsatte arbejdspengeindtjening ikke bør medregnes til den skattepligtige indkomst.

6.2.4.2. Det fremtidige lønsystem.

Det fremgår af beskæftigelsesudvalgets foreløbige redegørelse og indstilling vedrørende de indsatte vederlag for arbejde og undervisning bl.a., at det nuværende lønsystem anstalterne imellem administreres på forskellig måde. Dette har bl.a. til følge, at der inden for sammenlignelige arbejdsområder lønmæssigt opstår ganske betydelige forskelle. Det fremgår endvidere af den gennemførte belægs- og aktivitetsundersøgelse, at de indsatte opholdstid på de enkelte arbejdspladser er ganske kortvarig, og at der er en tilbøjelighed til, at indsatte søger fra produktionsvirksomhed over til bl.a. visse dele af økonomidriften, hvor arbejdsbetingelserne og indtjeningsmulighederne måske er gunstigere. Indsatte, som deltager i undervisning, kan efter gældende arbejdspengeregler kun få normal timeløn. Det har bl.a. til følge, at det kan være vanskeligt at motivere indsatte med egentligt undervisningsbehov til at deltage i undervisning.

Underudvalget er af den opfattelse, at det ikke er hensigtsmæssigt at søge at gøre det nuværende lønsystem bedre fungerende ved justeringer. Derfor foreslår man, at det afskaffes. Specielt akkordlønsystemet har været ganske nøje overvejet. Man finder, at der dog i et begrænset omfang bør være mulighed for en akkordlignende indtjening i form af et bonustil lægssystem.

Det fremtidige lønsystem bør være bygget op med en fast grundtimeløn til alle indsatte, som deltager i undervisning, produktionsskoler, samt egentlig produktionsvirksomhed og økonomidrift.

Bl.a. for at modvirke den nuværende høje frekvens af omflytninger foreslår man indført et stabilitetstillæg, som gives

til indsatte, der har været beskæftiget i 4 uger på samme arbejdsplads i den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidrift. Tildelingen af det nævnte tillæg forudsætter, at den indsatte har ydet en tilfredsstillende arbejdsindsats. Vurderingen heraf foretages af den ledende værkfører. Fortsat med henblik på at søge at modvirke de hyppige omplaceringer og for at give indsatte med lange opholdstider mulighed for via arbejdspengene at søge dækket en del af de større udgifter, som de har bl.a. i forbindelse med udgange, foreslås indført et yderligere kompetencetillæg, som ydes efter yderligere 8 ugers beskæftigelse på samme arbejdsplads. Ydelsen af dette sidste tillæg forudsætter en helt konkret vurdering af den ledende værkfører af den indsattes arbejdsindsats og stabilitet i øvrigt. Ved vurderingerne bør der lægges betydelig vægt på, om den indsatte har mødt rettidigt, og om det præsterede arbejde umiddelbart er blevet godkendt af værkføreren. Såfremt den indsatte på et senere tidspunkt bliver ustabil eller i øvrigt yder en mindre tilfredsstillende arbejdsindsats, skal tillæggene successivt kunne fratages den indsatte. Det foreslås endeligt, at tillæggene bortfalder, såfremt den indsatte skifter arbejdsplads. Undtagelse herfra kan dog gøres, såfremt omplaceringen gennemføres af rent anstaltsmæssige grunde eller som led i et planlagt beskæftigelsesmæssigt forløb.

Til indsatte, som deltager i egentlig undervisningsvirksomhed, bør aflønningssystemet opbygges som ovenfor.

Til indsatte, som deltager i produktionskoler, bør der alene ydes grundtimeløn. Baggrunden herfor er navnlig, at disse indsatte også skal have en økonomisk tilskyndelse til at gøre sig egnet til at vir-

ke i enten egentlig undervisning eller den egentlige produktionsvirksomhed og økonomidrift. Til indsatte, som har behov for en langvarig placering ved produktionskolen, og som efter en konkret vurdering har vist betydelig vilje til at gøre fremskridt, bør efter 8 ugers beskæftigelse kunne ydes et stabilitetstillæg. Tillægget skal under samme betingelser som nævnt ovenfor kunne fratages en indsat. Indsatte, der som led i genoptræningsforløbet overføres til egentlig undervisning eller egentlig produktionsvirksomhed og økonomidrift, bør umiddelbart ved overførelsen kunne få stabilitetstillægget, (såfremt det i øvrigt ikke er opnået under opholdet på produktionskolen).

Med henblik på bl.a. at kunne reagere på en ekstraordinær god eller dårlig arbejdsindsats for grupper af indsatte samt for at søge at inddrage de indsatte i tilrettelæggelsen af beskæftigelsen foreslås underudvalget indført en bonustillægsordning. Forudsætningen for ordningen er, at værkførerne og de indsatte på egnede arbejdspladser i fællesskab inden påbegyndelsen af en given (del)produktion drøfter arbejdstilrettelæggelsen, herunder timeforbruget for de indsatte. Såfremt produktionstiden bliver mere end 10 % mindre end det skønnede timeforbrug, skal besparelsen ud over de 10 % udbetales forholdsmæssigt efter præsteret arbejdstid mellem de indsatte. Bonustillægget beregnes på grundlag af grundtimelønnen. Tilsvarende foretages der reduktion, såfremt produktionstiden overstiger det skønnede timeforbrug med mere end 10 %. Underudvalget forudsætter, at bonustillægsordningen kun anvendes undtagelsesvis, idet vurderingen af timeforbruget i forbindelse med en given (del)produktion skal være realistisk. Skønne-

ne forudsættes godkendt af anstaltens økonomikontor (fængselsforvalteren). - Endvidere er det forudsat, at der regelmæssigt sker indberetning til direktoratet om de tilfælde, hvor bonustillægsordningen er anvendt og om den konkrete baggrund herfor.

Underudvalget foreslår, at frokostpausen fremover medregnes i arbejdstiden. Man har herved lagt afgørende vægt på, at fremstillinger i videst muligt omfang henlægges hertil. Endvidere har man peg- et på, at de ugentlige 2 ½ timer, hvor arbejdsstederne må lukkes tidligere, ved fleksible ordninger samles på én af ugens fire første dage. Herved gives der mulighed for at begrænse dels ulemperne ved den forøgede fritid og dels afbrydelser i arbejdstiden ved også at henlægge fremstillinger, besøg m.v. til denne periode. Derfor bør andet fravær fra arbejdet medføre fradrag i lønnen. Da de indsatte har krav på forplejning, uanset om de tjener penge, er der ved fastsættelsen af det foreslåede fradragsbeløb taget hensyn hertil.

Sygedagpengeordningen bør opretholdes.

Det fremgår af ovennævnte forslag, at der med henblik på beregning af arbejds- pengene er behov for registrering af, hvornår den indsatte er til stede ved både den egentlige undervisning og den øvrige beskæftigelse. Med henblik på at sikre den fornødne registrering *foreslår under- udvalget*, at der på samtlige beskæftigel- sespladser indføres tidsregistreringsure.

6.2.5. *Det fremtidige lønniveau.*

Det fremgår bl.a. af beskæftigelsesud- valgets foreløbige redegørelse og indstil- ling vedrørende de indsatte vederlag for arbejde og undervisning, at den nuværen-

de arbejdspengeindtjening alene er bereg- net til at dække de indsatte behov for ny- delsesmidler og lignende. Samtlige øvrige fornødenheder som f.eks. mad, personlig hygiejne, frisør, beklædning m.v. ydes gratis til de indsatte. Med henblik på at sikre de indsatte økonomisk i forbindelse med løsladelsen opsparer de indsatte ud over det nuværende arbejdspengeniveau godt 7,50 kr. pr. opholdsdag.

Såfremt de nuværende bevillinger til arbejdspenge, løsladelsespenge og udgif- ter til de indsatte vask, fødevarer, be- klædning, rengørings- og toiletartikler samt frisør indgår i en samlet pulje til det nye arbejdspengesystem, vil der være knap 45 mill. kr. årligt (1984-niveau) til rådighed. Dette forudsætter, at de nævnte ydelser, som i dag ydes de indsatte uden vederlag, i fuldt omfang konverteres til arbejdspenge med den følge, at de indsat- te selv skal betale for disse ydelser.

En arbejdspengebevilling af nævnte størrelse vil som nævnt i afsnit 5.3. mulig- gøre et gennemsnitligt arbejdspengeni- veau på omkring 13,00 kr. pr. arbejdstime. Grundtimelønnen kan fastsættes til 11,50 kr., stabilitetstillægget til 1,50 kr. og kom- petencetillægget til yderligere 1,50 kr., så- ledes at lønnen med kompetencetillæg i alt kan blive 14,50 kr. pr. arbejdstime. Et lønniveau af denne størrelse svarer til en gennemsnitlig månedlig indtjening på ca. 2.250 kr. svarende til niveauet for maksi- mal forbigående kontanthjælp til under- hold (2.277 kr. pr. 1. oktober 1985). Der henvises i øvrigt til forslaget om ændret arbejdstidsregler, hvorefter ugenormen på 40 timer opfyldes ved beskæftigelse - 35 timer på arbejdsstedet og 5 timer ved anden aktivitet.

Det er forudsat, at der ikke skal svares skat af indtjente arbejdspenge. Man skal

pege på, at kontanthjælp efter bistandsloven også er skattefri.

I det omfang andre ydelser, som i dag gives gratis til de indsatte, konverteres til arbejdspenge, er der mulighed for at justere det foreslåede arbejdspengeniveau.

6.2.6. Forsøgsordninger.

Underudvalgets forslag forudsætter ganske betydelige omlægninger inden for anstaltens beskæftigelsesapparat samt i et vist omfang bygningsmæssige ændringer. Som følge heraf *kan og bør* forslagene næppe gennemføres på én gang ved samtlige anstalter. I stedet *finder man* det mere hensigtsmæssigt, at der gennemføres forsøgsordninger i både åbne og lukkede anstalter. Herved vil der være mulighed for at få afprøvet det foreslåede lønsystem og omfanget af konvertering af gratisydelser og de hermed forbundne praktiske problemer. Man skal bl.a. pege på, at en ændret kostforplejningsordning bør gennemføres ved at indføre selvforplejning. I den forbindelse kan f.eks. bygningsmæssige forhold nødvendiggøre, at de nuværende forplejningsordninger med institutionskøkkener i hvert fald i en overgangsperiode opretholdes.

Forsøgsordninger indebærer endvidere den fordel, at man i praksis kan få afprøvet de nødvendige etableringsomkostninger ved oprettelse af produktionsskoler og andre bygningsmæssige ændringer.

6.3. Økonomiske konsekvenser og forsøgsordninger.

6.3.1. Økonomiske konsekvenser.

6.3.1.1. Det foreslåede lønsystem.

I afsnit 5.3. er der gjort rede for underudvalgets overvejelser om det fremtidige aflønningsniveau. Det antages, at et nyt lønsystem med en gennemsnitlig indtje-

ning på 13.00 kr. pr. time med tilknyttede forskellige tillæg ikke vil medføre merudgifter i forhold til kriminalforsorgens aktuelle forbrug til arbejdspenge og nærmere angivne gratisydelser. Baggrunden for denne vurdering er et skøn over, at det foreslåede lønsystem incl. stabilitets- og kompetencetillæg og bonusordning vil medføre udgifter på ca. 40,5 mill. kr. årligt. Udgiften til søgnehellighedsbetaling, der som nævnt foreslås fastsat til 90% af dagindtjeningen på grundtimeløn, anslås at ville medføre udgifter på ca. 1,3 mill. kr. årligt. Til nødvendigt arbejde på ubekvemme tidspunkter, det vil i hovedsagen sige stald- og køkkenarbejde, anslås der at være et behov for at afholde udgifter på ca. 0,4 mill. kr. årligt. Som nævnt lægger underudvalget vægt på, at overarbejdsbetalingen begrænses mest muligt af hensyn til beskæftigelse af så mange indsatte som muligt. Da overarbejde ikke helt kan undgås, navnlig i forbindelse med sæsonarbejde, er det nødvendigt at regne med udgifter på op til ca. 0,3 mill. kr. årligt hertil. Udgifterne til dagpenge i forbindelse med sygdom og lignende anslås at være ca. 3,0 mill. kr. årligt. Underudvalget har ikke mulighed for med stor sikkerhed at foretage beregninger af det forventede forbrug efter den foreslåede arbejdspengeordning. De nævnte skøn er derfor foretaget med forsigtighed. I afsnit 5.3. er der gjort rede for, at konvertering af de nuværende udgifter til vask, beklædning, forplejning samt artikler til personlig hygiejne til arbejdspenge vil muliggøre en samlet arbejdspengebevilling på omkring 45 mill. kr. årligt. Derfor *finder underudvalget* det forsvarligt at skønne, at det foreslåede arbejdspengesystem ikke vil medføre merudgifter i forhold til kriminalforsorgens nuværende bevillinger.

6.3.1.2. *Produktionsskolerne.*

I afsnit 3.3.2. har underudvalget foreslået oprettet produktionsskoler med henblik på en mere målrettet genoptræningsindsats over for en anslået gruppe på 300-400 indsatte, som har en meget dårlig uddannelses- og beskæftigelsesbaggrund. Man finder, at skolerne bør kunne indrettes inden for fængslernes nuværende bygningsmasse, og at de fornødne personaleressourcer skal tilvejebringes inden for fængslernes nuværende personalenormativ. Som følge heraf må det antages, at personalelønningerne og løbende drift af bygninger kan afholdes inden for kriminalforsorgens nuværende budget.

Indretningen af produktionsskolerne må antages at medføre nogle etableringsudgifter til maskinel og bygningsindretning m.v., uanset at bl.a. LO og DA finder, at maskinparkens sammensætning m.v. generelt er egnet til at varetage det genoptræningsmæssige mål for beskæftigelsen, jfr. afsnit 1.2.6. *Underudvalget finder det ikke muligt at vurdere omfanget af disse udgifter.* Man skal imidlertid pege på, at disse ved en omprioritering af bevilninger til bygningsvedligeholdelse og moderniseringsarbejder kan afholdes inden for kriminalforsorgens nuværende bevilninger. Det er lagt til grund, at produktionskoler ikke på én gang skal indrettes på samtlige fængsler, men at indretningen vil ske over en årrække.

På baggrund af tilgængeligt regnskabs- og budgetmateriale fra andre produktionskoler i kommunalt regie må underudvalget skønne, at de løbende nettomaterialeudgifter, d.v.s. efter fradrag af eventuelle salgssindtægter, i forbindelse med produktionen i produktionsskolerne vil beløbe sig til omkring 10.000 kr. pr. indsat

pr. år. På denne baggrund *må det antages*, at denne nye virksomhed ved fuld udbygning, d.v.s. oprettelse af 300-400 produktionsskolepladser, vil nødvendiggøre nettodriftsudgifter til produktion på ca. 4-5 mill. kr. årligt. Underudvalget finder det ikke muligt at skønne, i hvilket omfang disse driftsudgifter helt eller delvis kan dækkes ved en forøget produktion ved den egentlige produktionsvirksomhed eller inden for økonomidriften.

Underudvalget skal i øvrigt pege på, at der også må regnes med udgifter til nødvendig konsulentbistand i indkøringsfasen. Omfanget heraf er ikke muligt at opgøre på nuværende tidspunkt.

6.3.2. *Den egentlige produktionsvirksomhed.*

Etablering af produktionsskoler for de arbejdsmæssigt mest uerfarne og indførelse af en arbejdspengeordning, der virker opbremsende på overdrevent hyppige jobskift og arbejdsafbrydelser og stimulerende på arbejdsindsatsen, samt endvidere en skærpet atgpågivenhed over for produktionssvigt som følge af materiale-mangel og ordremangel, må påregnes at medføre en vis forøgelse af produktiviteten i den egentlige produktion. De indsatte vil derved i højere grad end hidtil bidrage til deres eget underhold, hvilket er ensbetydende med en forbedring af anstaltsøkonomien, som bør kunne dække en del af nettoudgifterne ved produktionskolevirksomheden.

6.3.3. *Forsøgsordninger.*

Underudvalgets forslag forudsætter som ovenfor nævnt ganske betydelige omlægninger inden for anstaltens beskæftigelsesapparat samt i et vist omfang bygningsmæssige ændringer. Som følge

heraf *kan og bør* forslagene næppe gennemføres på én gang ved samtlige anstalter.

I stedet finder man det mere hensigtsmæssigt, at der gennemføres forsøgsordninger i både åbne og lukkede anstalter. Herved vil der være mulighed for at få afprøvet det foreslåede lønsystem og omfanget af konverteringen af gratisydelse og de dermed forbundne praktiske problemer. Man skal bl.a. pege på, at en ændret kostforplejningsordning bør gen-

nemføres ved at indføre selvforplejning. Underudvalget vil ikke udelukke, at anstaltsmæssige forhold kan begrunde andre kostordninger.

Forsøgsordninger indebærer endvidere den fordel, at man i praksis kan få afprøvet de nødvendige etableringsomkostninger ved oprettelse af produktionsskoler og andre bygningsmæssige ændringer.

INDSTILLING
om den fremtidige beskæftigelse ved undervisning
og uddannelse samt fritidsaktiviteter
af de indsatte i fængslerne

Afgivet af det af beskæftigelsesudvalget nedsatte underudvalg vedrørende de indsattes undervisning og fritid.

Indholdsfortegnelse

	side
INDLEDNING.	81
1. UNDERVISNINGSSOMRÅDET.	83
1.1. Hovedprincipper for undervisningsvirksomheden i kriminalforsorgen.	83
Normaliseringsprincippet.	83
Ligestilling mellem undervisning og arbejde.	83
Frivillighedsprincippet.	83
Lige aflønning.	83
Biblioteksordninger.	83
1.2. Uddannelsens placering i afsoningsforløbet og anstaltslivet.	84
Skadhaugeplanen.	84
Undervisningens placering i anstaltslivet.	84
Underudvalgets overvejelser og forslag.	85
1.3. Fysiske rammer og personale.	85
Fysiske rammer.	85
Underudvalgets overvejelser og forslag.	86
Anstaltsskolernes personale.	86
Underudvalgets overvejelser og forslag.	87
1.4. Import af undervisning eller selvforsyning med lærere.	87
Underudvalgets vurderinger.	88
1.5. Undervisningens indhold.	88
Nuværende situation.	88
Underudvalgets overvejelser og forslag.	89
1.6. Erhvervsmæssig uddannelse.	90
Nuværende situation.	90
Underudvalgets overvejelser og forslag.	91
1.7. Terapiafdelinger.	91
Nuværende forhold.	91
Underudvalgets vurderinger.	92
Underudvalgets overvejelser og forslag.	92

1.8. Vederlæggelse for undervisning/uddannelse.	92
Regler og praksis.	92
Underudvalgets overvejelser og forslag.	92
1.9. Aktivisering og medbestemmelse.	93
Nuværende forhold.	93
Underudvalgets vurderinger.	93
Underudvalgets overvejelser og forslag.	93
1.10. De indsattes undervisnings- og optræningsbehov.	93
Skolebaggrund.	93
Erhvervsuddannelse.	93
Hovedindtægtskilde ved indsættelsen.	93
Underudvalgets vurderinger.	93
Underudvalgets overvejelser og forslag.	94
1.11. De uddannelsesmæssigt svage indsatte.	94
Produktionshøjskolerne.	94
Produktionshøjskolernes undervisningsform.	95
Produktionshøjskolernes undervisningsvirksomhed.	96
Produktion.	97
Integreret undervisning.	97
Anden undervisning.	98
Underudvalgets overvejelser og forslag.	99
Anstaltens »produktionsskoler«.	99
Projektrådets opgaver.	100
De kombinerede projekter.	100
Konsekvenserne ved indførelsen af kombinerede projekter.	100
Forslagets gennemførelse.	101
1.12. Frigång og udstationering.	102
Frigång.	102
Regler og praksis.	102
Omfang.	103
Forskning.	103
Underudvalgets overvejelser og forslag.	103
Udstationering.	104
Regler og praksis.	104
Omfang.	104
Aflønning.	104
Underudvalgets overvejelser og forslag.	105

1.13. Oversigt over underudvalgets overvejelser og forslag.	105
2. DE INDSATTES FRITID.	107
2.1. Den nuværende situation.	107
Fysiske rammer og personale.	107
Fritidsaktiviteter.	108
2.2. Underudvalgets overvejelser.	108
Bunden tid og fri tid.	108
Den bundne tid.	109
Underudvalgets overvejelser og forslag.	109
2.3. Konsekvenser.	110
Beskæftigelsesmæssige konsekvenser.	110
Personalemæssige konsekvenser.	110
Bygningsmæssige konsekvenser.	111
Fordele og ulemper.	111
2.4. Den frie tid.	111
2.5. Rammerne.	112
2.6. Oversigt over underudvalgets overvejelser og forslag.	112

Indledning.

På beskæftigelsesudvalgets møde den 10. november 1982 besluttede udvalget at nedsætte et underudvalg med den opgave at udarbejde en indstilling til udvalget vedrørende indsattes undervisnings- og fritidsforhold.

Underudvalget kom til at bestå af følgende:

Forbundsformand Søren Andersen,
Vicefængselsinspektør Jørgen Balder,
Undervisningsinspektør Bent Berg Nielsen,
Fængselsoverlærer Jørgen Borg Jensen,
senere afløst af Fritidslærer Kalli Christensen,
Fængselsinspektør Ole Hansen,
Undervisningskonsulent Henning Jørgensen,
Undervisningsleder Thorkild Larsen,
Kontorchef Arne Ougaard.

Underudvalget har holdt 8 møder, som også beskæftigelsesudvalgets formand, fhv. minister og MF Lauge Dahlgaard har deltaget i. En del af underudvalgets medlemmer har besøgt forskellige institutioner i Københavnsområdet, forskellige anstalter i Sverige og produktionshøjskolen i Odense.

Underudvalget har ikke behandlet undervisning og fritid for de indsatte, der er anbragt i Københavns Fængsler og i provinsens arresthuse, hvorfor overvejelserne og forslagene i herværende indstilling alene vedrører fængslerne, medmindre andet konkret er anført.

1. UNDERVISNINGSOMRADET.

1.1. Hovedprincipper for undervisningsarbejdet i Kriminalforsorgen.

I 1973 afgav et af justitsministeriet i 1968 nedsat udvalg en betænkning om undervisning, erhvervsuddannelse og fritidsaktiviteter for indsatte i fængselsvæsenets anstalter (betænkning nr. 683). Dette er den hidtil eneste betænkning, som udelukkende behandler undervisning og fritidsaktiviteter for indsatte i danske fængsler. Den indeholder en kategorisering og en vurdering af de daværende aktiviteter, og der fremsættes en række betydningsfulde synspunkter og forslag. Flere af disse har præget det forløbne 10-år inden for uddannelsesområdet i kriminalforsorgen, mens andre enkeltheder er blevet mindre aktuelle eller forældede. I det følgende omtales nogle af de vigtigste synspunkter og forslag i betænkningen:

Normaliseringsprincippet:

Betænkningen slår til lyd for, at indsatte undervisnings-, uddannelses- og fritidsmæssigt bør have de samme muligheder som samfundets borgere iøvrigt med de begrænsninger, som anstaltsmæssige, især sikkerhedsmæssige forhold indebærer.

Ligestilling mellem undervisning og arbejdsstræning:

Betænkningen foreslår, at undervisning og arbejdsstræning fremover skal anses for »ligeværdige behandlingskomponenter«, og betænkningen går derfor ind for, at undervisning bør foregå i dagtimerne som en af beskæftigelsesmulighederne i anstalten.

Frivillighedsprincippet:

Betænkningen fraråder, at undervisningen er obligatorisk, hvilket der dengang som nu var mulighed for efter et iøvrigt stadig gældende cirkulære fra 1952. Udvalget skønnede, at frivillighed var af stor pædagogisk betydning, og man skønnede, at frivillighed og ligestilling i løbet af en en årrække ville medføre, at henvend 20% af de indsatte ville være beskæftiget ved undervisning. Dette har vist sig at slå til.

Lige aflønning for undervisning og arbejde:

Betænkningen foreslår, at der skabes mulighed for en sådan aflønning af indsatte i dagundervisning, at de ikke stilles væsentlig dårligere end indsatte ved akkordarbejde. En kortere periode fik indsatte ved dagundervisning som følge af forslaget normalduør + halvt kvalifikationstillæg. Denne ordning blev afskaffet ved en ændring af arbejdspengesystemet i 1973, idet målsætningen samtidig var, at akkordsatserne ikke måtte tillade en væsentlig højere indtjening end normalduøren. Lønforskellene har dog fortsat været betydelige. Dette er bekræftet i den foreløbige indstilling vedrørende de indsattes vederlag for arbejde og undervisning, afgivet af nærværende udvalg.

Biblioteksordninger:

Betænkningen foreslår en ordning, hvorefter anstaltens biblioteker gøres til filialer af det offentlige biblioteksvæsen. Dette er gennemført for nogle anstalter. Ordningen fungerer tilsyneladende godt, men har ikke kunnet udvides til alle anstalter af økonomiske grunde.

Ovenfor anførte hovedprincipper har ligget til grund for undervisningsarbejdet i kriminalforsorgen siden 1973.

1.2. Uddannelsens placering i afsoningsforløbet og anstaltslivet.

1.2.1. Skadhaugeplanen.

I 1975 introduceredes Skadhaugeplanen, hvis udformning og resultater er grundigt beskrevet i 6 forskningsrapporter.

Planen indebærer en systematisering af uddannelsesplanlægningen for de indsatte. Der fremsættes tilbud om undervisning under afsoning allerede i arresthuset (tidligtprincippet). Der oprettes en uddannelsesplan i et samarbejde mellem indsatte, arresthuspersonalet, den frie kriminalforsorg og afsoningsanstalten.

I det første statistikår oprettedes 688 uddannelsessager (april 1975 - april 1976). Dette tal var i 1979/80 steget til 1207 sager, hvoraf 916 blev påbegyndt og 668 fuldført (55%).

I de første år byggede planen først og fremmest på, at en lukket anstalt (Nyborg) og en åben anstalt (Søbysøgård) fungerede som undervisningsanstalter med henholdsvis stor intern undervisningskapacitet og stor frigangskapacitet.

Ændrede fordelingskriterier nødvendiggjorde senere en decentralisering af Skadhaugeplanen (nærhedsprincippet), hvorefter i princippet alle anstalter er uddannelsesanstalter.

Den til planen knyttede forskning (forskningsrapporterne nr. 3, 6, 8, 10, 15, 26, justitsministeriet, kriminalpolitisk forskningsgruppe) har tilvejebragt betydningsfuld viden om uddannelsesforhold og uddannelsesplanlægning i fængsler. Mest interesse har forskningsrapport nr. 8 (maj 1978) vedrørende recidiv vakt.

Undersøgelsen viste en tendens til fald i recidiv for indsatte, der på åbne anstalter har gennemført uddannelse ved frigång sammenlignet med to andre grupper fra

samme anstalt, der har henholdsvis afbrudt uddannelsen eller slet ikke deltaget i nogen uddannelse:

...»uddannelsesgruppen har væsentligt lavere recidiv end kontrolgruppen: henholdsvis 55% og 72% har recidiveret. I afbrydergruppen er recidivet endnu højere, nemlig 75%. Resultaterne giver anledning til en hypotese om, at disse uddannelsessager, hvoraf hovedparten omfatter uddannelse på skoler uden for fængslerne kan modvirke kriminelt recidiv«. (Forskningsrapport nr. 8, maj 1978).

1.2.2. Undervisningens placering i anstaltslivet.

De fleste anstalter har dagundervisning i 6 timer pr. dag og 26 - 30 timer pr. uge, normalt fra kl. ca. 8,00 - kl. ca. 14,00.

Prøveforberedende undervisning i 9. og 10. klasse foregår på kurser af 4-5 måneders varighed med examen i december og juni.

Dagskole (almen undervisning) undervises enten kontinuerligt eller i perioder på 4 - 8 uger, hvorefter der skiftes til et nyt hold elever.

HF-undervisning foregår på kurser af 1 års varighed med examen i juni måned.

Specialundervisning (elementær dansk og dansk for udlændinge) foregår ofte som deltidsundervisning eller som halvdagsundervisning.

Egentlig skoleundervisning forekommer ikke mere i de indsattes fritid, men derimod nok en del aftenskoleundervisning i fag som foto, sprog m.v.

Om examensordninger kan anføres, at alle elever i princippet er privatister. Anstaltsskolerne har således ikke status af godkendte kurser og behøver derfor ikke overholde normer med hensyn til kursernes længde m.v.

Kriminalforsorgens anstalter gennemfører undervisning med ialt ca. 37 undervisningshold. Kriminalforsorgens egne lærere gennemfører 65% af de læste timer, mens resten læses af timelærere.

To anstalter adskiller sig noget fra de øvrige med hensyn til undervisningens tilrettelæggelse i forhold til anstaltslivet: Møgelkær har kun undervisning om formiddagen og væsentligst specialundervisning. Ringe har hidtil haft undervisning eller tilstedeværelse i skoleområdet i hele den almindelige arbejdstid af hensyn til den lokale anstaltsorden, idet man som følge af Ringes personalestruktur ingen ansatte har på tjeneste i afdelingerne i de indsattes arbejdstid.

Hovedvægten i kriminalforsorgens interne undervisning ligger i dag i den lukkede sektor. Antallet af undervisningshold varierer fra 5 på de store lukkede anstalter (Vridsløse, Nyborg, Horsens) til 1 hold på de små åbne. (Se iøvrigt bilag nr. 8).

1.2.3. Underudvalgets overvejelser og forslag.

Underudvalget er klar over, at kun en del af kriminalforsorgens undervisning omfattes af uddannelsesplanlægningen gennem Skadhaugeplanen, men finder, at planen indeholder en række principper, som bør fastholdes. Det bør overvejes om tidligtprincippet i højere grad end nu også bør gælde tidlig igangsættelse af undervisningen i anstalterne for langtidsindsatte og af tidlig frigangsundervisning, idet man må tillægge det betydning, at indsatte tidligt oplever valgmuligheder i afsoningen.

Underudvalget finder, at anstaltsskolerne for ensidigt arbejder med teoretisk/boglig undervisning, og som følge

deraf har haft lettest ved at tiltrække de bedst begavede og skolemæssigt bedst funderede indsatte. Belægsundersøgelsen synes at vise, at indsatte med svag skolebaggrund enten er relativt svagt repræsenteret i elevklientellet, eller også på et relativt sent tidspunkt i afsoningsforløbet overgår til undervisning. *Underudvalget finder det nødvendigt, at der udvikles mere fleksible undervisningstilbud, som i højere grad kan tiltrække de skoleforsømte og tilgodese deres behov for undervisning.*

1.3. Fysiske rammer og personale.

1.3.1. Fysiske rammer.

Underudvalget har udarbejdet en oversigt over anstaltsskolernes lokaleforhold og øvrige fysiske rammer. Der henvises til bilag nr. 9.

Det fremgår af oversigten, at de fleste åbne anstalter har gode og rigelige undervisningslokaler, mens de lukkede anstalter har trange og utilstrækkelige forhold. Denne situation beror uden tvivl på historiske forhold. For en årrække siden foregik der mere undervisning end nu på åbne anstalter, mens i hvert fald nogle store lukkede anstalter næsten ingen undervisning havde. I dag er undervisningen i lukkede anstalter stærkt udbygget, mens en stor del af undervisningen i åbne anstalter foregår som frigangsundervisning.

Med hensyn til almindeligt undervisningsudstyr er der sket fremskridt de sidste 10-15 år. De fleste anstalter er nu udstyret med tidssvarende AV-midler og med relevante lærebøger i et beskedent omfang.

Det er iøjnefaldende, at få anstalter råder over lokaler og udstyr til erhvervmæssig uddannelse. Kun en åben og en lukket anstalt har mulighed for at tilbyde

specialarbejderkurser i egnede og tidssvarende lokaler. Som anført i afsnittet om indsattes fritid er mulighederne for kreativ og sportslig udfoldelse meget begrænsede i de lukkede anstalter (undtagen Ringe) som følge af snævre fysiske forhold.

1.3.2. Underudvalgets overvejelser og forslag.

Underudvalget ønsker at understrege, at fleksibilitet, variation og differentiering i undervisningsaktiviteterne forudsætter et vist overskud af lokaler og udstyr, således at nye initiativer hurtigt kan realiseres, og rimelige hensyn kan tages til aktuelle forhold i deltagergruppen. Underudvalget har konstateret, at der især i de lukkede anstalter er behov for betydelige bygningsmæssige ændringer, evt. tilbygninger for at kunne opfylde disse krav. Samtidig ønsker man dog at understrege, at en del af lokalebehovet muligvis kan dækkes ved en mere fleksibel udnyttelse af de forhåndenværende lokaler.

Det er endvidere *underudvalgets opfattelse*, at indsattes engagement i uddannelsesaktiviteter stærkt kan afhænge af, om tilbudene er tilstrækkeligt aktuelle og spændende, og at attraktivt og moderne udstyr spiller en stor rolle i denne sammenhæng.

Endelig finder underudvalget det vigtigt, at anstaltens skole hurtigt følger samfundsudviklingen op, både hvad angår anskaffelse af undervisningsudstyr og iværksættelse af nye aktiviteter.

1.3.3. Anstaltsskolernes personale.

Ledelsen af en anstalts skoleområde, det vil sige uddannelse samt fritidsaktiviteter og eventuel terapi er henlagt til en undervisningsleder på alle anstalter, undtagen statsfængslet Renbæk.

Til at varetage de nævnte aktiviteter er der ansat fængselslærere, faglærere og fritidslærere. (Bilag nr.8).

Der er gennem de seneste år på landsplan gennemført en omfordeling af anstaltsskolernes personale. Hovedsynspunktet bag omfordelingen er, at undervisning for indsatte i åben anstalt bør ske ved frigång og at undervisningskapaciteten i de store lukkede anstalter (Vridsløselille, Nyborg, Horsens) bør være lige stor, og tilbudene til de indsatte nogenlunde ens.

De fleste anstaltsskoler har gennem de seneste år fået tildelt kontorpersonele i et vist omfang. Udover det i bilaget nævnte fastansatte personale beskæftiger anstaltsskolerne et stort antal timelærere, først og fremmest til de indsattes fritidsundervisning, men også i noget omfang til dagundervisning.

Kravene til undervisningslederens og fængselslærerens uddannelse har hidtil været seminarieuddannelse eller lignende. Dette krav opfyldes ved alle nyansættelser, således at en meget stor del af gruppen af fængselslærere nu er seminarieuddannede.

Uddannelseskravene for faglærere er en faglig uddannelse og et SEL-kursus (Statens erhvervspædagogiske læreruddannelse), og kravene til en del af fritidslærerne er uddannelse som socialpædagog eller anden uddannelse, der ligner faglærernes.

Udviklingen er siden betænkning nr. 683 mere og mere gået i retning af, at fængselslærere er beskæftigede ved rent undervisningsarbejde eller uddannelsesplanlægning for enkelte indsatte i forbindelse med afdelingsarbejde, og at fritidslærere og faglærere er beskæftigede enten i særlige områder som terapier og

narkoafdelinger eller ved de indsattes fritidsaktiviteter.

Bortset fra de aller seneste år har undervisningsområdets personale gennem en årrække ikke modtaget nogen etatsuddannelse. Dette har især været en mangel for seminarieuddannede lærere, mens fritids- og faglærere ofte har haft en baggrund i andre personalegrupper og dermed adskillige års erfaringer fra anden tjeneste. Personaleskolen tilbyder nu alle civilt ansatte deltagelse i forskellige særlige kurser.

1.3.4. Underudvalgets overvejelser og forslag.

Underudvalget har i forbindelse med de forslag, som betænkningen fremsætter drøftet uddannelsesområdets personalestruktur, herunder krav til uddannelse m.v. Der henvises til afsnit om etablering af kombinerede uddannelses- og arbejdsprojekter 1.11.4.3.

1.4. Import af undervisning eller selvfor- syning med lærere.

Som tidligere nævnt er hovedprincippet, at uddannelsen i videst muligt omfang bør ske ved deltagelse i almindelig undervisningsaktivitet uden for fængslet. Alene i de tilfælde, hvor frigång ikke kan gives af sikkerhedsmæssige eller andre fængselsmæssige grunde, bør kriminalforsorgen etablere undervisning i fængslerne.

Det er en tradition, at kriminalforsorgen selv har ansat fængselslærere til at forestå undervisningen i fængslerne, at forberede frigangssager og lignende samt at holde kontakt med de skoler, hvortil indsatte sendes ud.

På opgørelsestidspunktet i oktober 1984 var der ialt ansat 51 lærere og 14 un-

dervisningsledere ved kriminalforsorgen. Som det fremgår af bilag 8 over fordelingen af fængselslærere og undervisningsledere er 38 fængselslærere og 12 undervisningsledere beskæftigede i afsoningsanstalterne. Resten er beskæftigede på Københavns fængsler med varetægtsindsatte, på Køng-skolen, der har tidligere indsatte og personer under tilsyn som elever samt på kriminalforsorgens personaleskole med uddannelse af især det uniformerede personale. En undervisningsleder er ansat hos undervisningskonsulenten i direktoratet for kriminalforsorgen. (Stillingen er oprettet januar 1985).

Undervisningskonsulenten i direktoratet er ansvarlig for kriminalforsorgens samlede undervisningsaktivitet for indsatte. Han lægger de overordnede retningslinier for undervisningen i anstalterne og fordeler bevillinger til de enkelte anstaltsskoler.

Udover de 38 fængselslærere, der underviser i afsoningsanstalterne, er der tilknyttet en række timelærere til fængslerne. Sammenlagt svarer de deltidsansatte timelærere på afsoningsanstalterne til ca. 20 fængselslærerstillinger.

I en række lande, som vi ofte sammenligner os med fx. Norge, Sverige og England, anvender man den såkaldte importmodel med hensyn til bemanning af fængslerne med lærere. Lærerne er her ansat af de almindelige uddannelsessystemer uden for fængslerne, men lånes ud til fængslerne i nogle tilfælde mod refusion. Fordelen ved importmodellen, hvor lærerne er ansat uden for fængslerne og har en del af deres virke der, er, at lærerne har et fundament i et nuanceret fagligt miljø - noget fængslerne derefter kan drage nytte af. Ulemperne, som beskrives i

disse lande, er, at »importlærere« kan have vanskeligt ved at blive accepteret i fængslerne, da de ikke er egentlige fængselsfolk.

Fordelen ved den rene selvforsyningsmodel er modsat, at lærere, udover at være undervisere, også er fængselsfolk, hvorfor de kan have lettere ved at trænge igennem med de pædagogiske synspunkter, end de løsere tilknyttede i fængslet. På den anden side er en af ulemperne ved selvforsyningsmodellen, at det fagligt kollegiale miljø bliver noget »fattigt« på grund af fængselsskolernes størrelse (mere end halvdelen af fængslerne har en til to lærere).

Som nævnt ovenfor betjener kriminalforsorgen sig i Danmark af en blanding af de to modeller, idet man dels har et antal fastansatte lærere, dels må supplere disse med en række timelærere, der har deres hovedvirke uden for kriminalforsorgen.

1.4.1. Underudvalgets vurderinger.

Underudvalget finder denne blanding hensigtsmæssig, idet fordelene ved såvel selvforsynings- som importmodellen derved kan bevares, idet de faste lærere kan glide ind i fængslets administration, samtidig med, at importlærerne kan bringe det faglige pust med sig. Derved skulle også en del af ulemperne ved begge modeller være ophævet.

1.5. Undervisningens indhold.

7.5.7. Nuværende situation.

Som det fremgår af bilag nr. 8 om den nuværende situation i fængslerne udgør antallet af indsatte ved undervisning ca. 20% af hele belægget. Hovedparten af undervisningskapaciteten er placeret i de store lukkede anstalter (Vridsløse, Nyborg, Horsens), der nu hver har en nor-

mering på 1 undervisningsleder og 7 - 8 lærere, og en elevkapacitet på 35 - 50 indsatte.

De åbne anstalter har til sammenligning en normering på 1 undervisningsleder og 1 - 3 lærere og en elevkapacitet på 1 - 2 undervisningshold samt et større eller mindre antal indsatte på frigång.

Med hensyn til undervisningens indhold fremgår det klart af de indsendte timeplaner, at undervisningsaktiviteterne er af ret traditionel art. En hovedaktivitet i de lukkede anstalter er undervisning til 9. og 10. klasses prøver, og i de åbne anstalter dagskoleundervisning (genopfriskning). Ved dagskoleundervisning forstås kurser på nogle uger eller kontinuerlige kurser i almene skolefag som dansk, matematik/regning, orientering, engelsk m.v.

Alle anstalter har desuden i større eller mindre omfang specialundervisning i dansk for læse- og skriveretarderede indsatte som deltidsundervisning eller i enkelte tilfælde som heldagsundervisning.

Enkelte lukkede anstalter gennemfører desuden undervisning til Højere Forberedelsesexamen, hvorefter eleverne går til examen som privatister.

De fleste anstalter har i sommerperioden mellem prøveafslutningen i juni og påbegyndelsen af nye kurser i august specielle undervisningstilbud ofte benævnt »sommerhøjskoler«.

Disse kurser kan normalt søges af alle indsatte, men på enkelte lukkede anstalter er de forbeholdt langtidsindsatte som et tilbud om afveksling i lang afsoning.

Sommerhøjskolerne er ofte opbygget omkring et eller flere temaer eller omkring en praktisk opgave.

1.5.2. Underudvalgets overvejelser og forslag.

Det er underudvalgets indtryk, at anstaltens skoler i for høj grad har taget model efter undervisningen på almindelige skoler i samfundet, og ikke i tilstrækkelig grad har taget højde for de specielle forhold i anstaltslivet og elevklientellet. Disse forhold er stærkt prægede af følgende omstændigheder:

- stadig tilgang og afgang af indsatte,
- yderst forskellige forudsætninger hos indsatte,
- vanskelige sociale opvækstbetingelser,
- hyppige skoleforsømmelser i folkeskolen,
- den tvangsmæssige situation i anstalten.

Det er underudvalgets indtryk, hvilket i nogen grad støttes af belægsundersøgelsens tal, at en del anstaltsskoler, som tidligere nævnt fortrinsvis beskæftiger indsatte med god skolebaggrund og i mindre grad indsatte med svag skolebaggrund.

Anstaltslivets rigiditet og en vis skepsis i dele af personalet med hensyn til nytten af undervisning har øjensynlig medført, at skolerne har holdt sig inden for snævre rammer med hensyn til undervisningsemner, fag, metoder og strukturering af timeplaner.

Det er underudvalgets opfattelse, at det nuværende indhold i undervisningen ikke i tilstrækkelig grad appellerer til de skole-svage og skoletrætte indsatte, og at anstaltens skoler derfor i højere grad må have mulighed for at finde frem til alternative undervisningsformer, hvor også kreative fag med et vist mål af praktisk indhold bør accepteres som ligeværdig beskæftigelse.

Underudvalget ønsker at fremhæve statsfængslet ved Nr.Snede, der har haft stort udbytte af projektorienteret undervisning. Denne undervisningsmetode tager sit udgangspunkt i praktiske emner, som følges op af en teoretisk bearbejdelse. Det kan fx. dreje sig om pasning af bi-stader. I tilknytning hertil rejser der sig naturligt en række teoretiske spørgsmål: bisamfundenes »sociale« opbygning, insekternes betydning for planteavlen, biernes livscyklus o.s.v. Men også mere praktiske spørgsmål vil indgå ved fx. bygning af et bistade: målestoksforhold, arealberegning, materialelære etc.

Denne metode har vist sig velegnet over for skoletrætte elever, der er kørt fast i den traditionelle undervisning i fx. regning, da det ofte kan være vanskeligt for eleven at gennemskue, hvorfor han skal lave arealberegning.

Underudvalget ønsker at understrege, at samfundsudviklingen har medført, at begrebet undervisning anvendes i en udvidet betydning. Det udvidede undervisningsbegreb omfatter en række processer, lige fra den traditionelle lærerstyret og snævert målrettede indlæring af kundskaber med henblik på examen til det deltagerstyret samarbejde omkring løsningen af et fælles problem, eller gennemførelse af en konkret opgave. Det udvidede undervisningsbegreb tillægger læreprocessen stor betydning. Dette udvidede undervisningsbegreb ligger blandt andet til grund for aktiviteter på de såkaldte dag-højskoler for ledige, hvor der ikke arbejdes med faste timeplaner og fag, men i grupper, der sammen formulerer en fælles problemstilling til senere bearbejdelse. En elevstyret målformulering og problemafdækning anses for en væsentlig bestanddel i denne undervisningsform,

og derved adskiller den sig radikalt fra traditionel undervisning, hvor mål og indhold fastsættes af en lærer eller en lærebog.

Underudvalget foreslår, at anstaltsskoleleerne studerer denne undervisningsform med henblik på at opnå en fornyelse af den tidligere omtalte ret traditionelle undervisning i fængslerne.

Underudvalget lægger vægt på, at de såkaldte »sommerhøjskoler« fortsætter og udbygges, idet de dels løser et beskæftigelsesmæssigt problem i sommerferieperioden, dels kan være et værdifuldt indslag i et ensformigt anstaltsliv - især for langtidsindsatte.

For de langtidsindsatte bør det efter *underudvalgets opfattelse* overvejes, om disse sommerhøjskoler på længere sigt kunne tilrettelægges og gennemføres i et særligt arresthus, hvor de indsatte kunne overføres til i kursusperioden. Navnlig for indsatte uden tilladelse til udgang ville denne afbrydelse i hverdagen kunne være af stor betydning - ud over det faglige indhold i kurset.

1.6. Erhvervmæssig uddannelse.

1.6.1. Nuværende situation.

Selv om der er bred enighed om vigtigheden af tilbud til erhvervmæssig uddannelse under afsoning, står denne aktivitet svagt i anstaltens uddannelsesbillede. (Bilag nr. 8) Specialarbejderkurser kan kun gives på to anstalter, en åben og en lukket.

Der var på opgørelsestidspunktet i alt 6 lærlinge under uddannelse i kriminalforsorgens anstalter, heraf 5 på åbne anstalter og én på lukket. De 5 lærlinge på åbne anstalter afsoner alle på tidligere ungdomsfængsler, hvilket kunne tyde på, at traditionen for lærlingeuddannelse under

afsoningen føres videre på disse anstalter, men ikke findes i samme omfang på andre. Alle anstalter undtagen én angiver, at lærlingeuddannelse kan påbegyndes, videreføres og afsluttes i et eller flere fag - i alle tilfælde i samarbejde med en teknisk skole om den teoretiske del af undervisningen - men den faktiske udnyttelse af lærlingemuligheden er meget beskedent. EFG-uddannelse kan kun gennemføres for så vidt angår praktiktiden under afsoningen.

Muligheden for frigång til indsatte har i nogen grad afbødet manglen på erhvervmæssige uddannelsesmuligheder i åbne anstalter, men ikke i lukkede. Frigång anvendes primært til uddannelse, dels skoleuddannelse og studier, dels erhvervmæssig uddannelse i form af lærlingeuddannelse, specialarbejderkurser, merkonomkurser og lignende. Aktivitetsundersøgelsen viser, at 99 indsatte havde frigång, heraf 31 til skoleuddannelse, 9 videregående studier, 35 lærlingeuddannelser og specialarbejderkurser, 24 til anden prøveforberedende erhvervsuddannelse. Det fremgår heraf, at den største del af erhvervmæssig uddannelse foregår som frigangsaktivitet uden for anstalterne.

Mulighederne for frigång til erhvervmæssig uddannelse indebærer en indlysende fordel både for den indsatte selv og for anstaltssystemet, idet den indsatte får mulighed for at gennemføre sin uddannelse under forholdsvis normale forhold, medens kriminalforsorgen sparer midler til opbygning af eget uddannelsessystem. Frigangsmulighederne har betydet, at kriminalforsorgen ikke har kunnet samle tilstrækkeligt med elever til de erhvervmæssige uddannelser, som man har prøvet at etablere inden for de seneste år. En vigtig undtagelse herfra er køreskolen på

Kragsskovhede, der har haft god tilslutning gennem en længere periode.

Udbygningen af den erhvervmæssige uddannelse i samfundet i øvrigt er i de seneste årtier sket med en voldsom hast og i et sådant omfang, at kriminalforsorgen ikke har kunnet følge med selv ikke inden for beskedne områder.

1.6.2. *Underudvalgets overvejelser og forslag.*

Det er *underudvalgets opfattelse*, at kriminalforsorgen ikke vil kunne magte at etablere en omfattende erhvervmæssig uddannelse inden for sit eget regie. Man bør derfor lægge vægt på at øge frigangsmulighederne til erhvervmæssig uddannelse. *Man ønsker at pege på*, at det er vigtigt, at anstalterne er rede til at gennemføre dele af erhvervmæssig uddannelse i det omfang, som det er praktisk muligt. *Underudvalget skønner*, at man i flere tilfælde end nu kan gennemføre dele af en mesterlære ved en mere intensiv planlægning og fleksibilitet inden for værkstedsområdet (evt. kombineret med en vis personalefleksibilitet).

Underudvalget finder desuden, at man bør tillægge de uddannelsesmæssige hensyn større vægt i vurderingen af, hvornår frigång kan iværksættes, især i tilfælde, hvor dette er forudsætningen for påbegyndelse af en erhvervmæssig uddannelse under afsoningen, fx. en mesterlæreuddannelse. *Underudvalget vil desuden pege på* muligheden for, at anstalter efter aftale med en lokal uddannelsesinstitution, fx. specialarbejderskole kan importere »pakker« af specialarbejderkurser, således at specialarbejderskolen leverer lærere, undervisningsmaterialer, maskiner osv. Som eksempel kan nævnes bygge- og anlægskurser, EIFU og EIFL-kurser.

Fordelen ved en sådan import er den mulighed, man derved får for at tilfredsstille et aktuelt undervisningsbehov blandt de indsatte, uden at kriminalforsorgen behøver at investere i anskaffelse af udstyr og ansættelse af personale. *Underudvalget har erfaret*, at statsfængslet i Ringe har udarbejdet en skitse til en EDB-uddannelse, som tænkes udviklet sammen med det lokale erhvervsliv og uddannelsesinstitutioner. *Underudvalget skal anbefale*, at dette og lignende projekter støttes og søges realiseret. På statsfængslet i Nyborg er denne model anvendt med godt resultat i et par år. Den fynske Specialarbejderskole har mod refusion etableret EIFU-kurser på fængslet.

Underudvalget ønsker at pege på, at det er vigtigt, at anstalterne er i stadig kontakt med branchernes lærlingeudvalg, med specialarbejderskolerne m.v., således at man derigennem kan ajourføre sig med udviklingen for den erhvervmæssige uddannelse.

Med hensyn til frigång til arbejdst raining *anbefaler underudvalget* en forøget anvendelse af frigång til arbejdst raining i den sidste del af afsoningen, jfr. afsnit 1.12.1. om frigång.

1.7. **Terapiafdelinger.**

7.7.7. *Nuværende forhold.*

På de to tidligere forvaringsanstalter Herstedvester og Horsens findes beskæftigelsesområder, der benævnes terapier. Direktoratet har ved cirkulærskrivelse af 9. juli 1977 bestemt, at terapibeskæftigelse henhører under undervisningslederens ansvarsområde, og at »terapiarbejde må betragtes som en særlig beskæftigelse, der tilbydes indsatte med henblik på arbejdsmæssig genoptræning«.

Terapiområdet ledes på de to fængsler af en faglærer, der har det daglige ansvar. Desuden er der ansat en fritidslærer. På Østre afdeling i Nyborg statsfængsel består beskæftigelsen i terapiarbejde. Der er her ansat to fritidslærere.

Omtalte cirkulærskrivelse foreskriver, at de almindelige regler om arbejdstid og arbejdspenge også gælder for terapiarbejde. Det betyder i praksis, at de indsatte får normalduør for 40 timers arbejde pr. uge.

Terapiarbejdet består i fremstilling af husflidsgenstande i læder, træ, ler, garn m.v. Genstandene tilhører anstalten, der betaler materialer og sørger for bedst muligt salg.

Husflidsaktiviteter i de samme lokaliteter i de indsattes fritid holdes skarpt adskilt materialemæssigt og økonomisk fra terapiarbejdet.

1.7.2. Underudvalgets vurderinger.

Det er *underudvalgets indtryk*, at mange indsatte forbliver i terapiarbejde så længe, at der snarere er tale om en permanent beskæftigelse end egentlig genoptræning. Derved bliver terapiarbejdet ikke afgørende anderledes end det småfagsarbejde, der findes ved adskillige anstalter.

1.7.3. Underudvalgets overvejelser og forslag.

Underudvalget foreslår derfor, at begrebet »terapi« nyovervejes fx. ved enten at ændre begrebet til »beskyttet værksted« og/eller ved indførelse af egentlige genoptræningsprogrammer.

Udvalget har blandt andet stiftet bekendtskab med sådanne genoptræningsprogrammer ved besøg på en svensk anstalt (Hinseberg).

1.8. Vederlæggelse for undervisning/uddannelse.

1.8.1. Regler og praksis.

Indsatte, der deltager i undervisning/uddannelse, er omfattet af cirkulærskrivelse af 30. september 1978 om arbejdstid og arbejdspenge for indsatte, der beskæftiges ved kriminalforsorgens foranstaltning, uanset om undervisningen foregår i anstalten eller uden for anstalten. Dette indebærer, at de indsatte ved undervisning får den såkaldte normale timeløn for 40 timer om ugen.

Ifølge »Foreløbig redegørelse og indstilling vedrørende de indsattes vederlag for arbejde og undervisning«, afgivet september 1983 af beskæftigelsesudvalget, fremgår det af arbejdspengeundersøgelsen, at »bortset fra syge og indsatte placeret i modtagelsesafdelingen er indsatte, der går i dagskole og deltager i et kursus, klart lavest lønnet med ca. 30 kr. om dagen«. Dette kan sammenholdes med, at »ca. 50% har en indkomst på 38 kr. eller derover«.

1.8.2. Underudvalgets overvejelser og forslag.

Underudvalget finder, som allerede antydtes i den foreløbige redegørelse og indstilling, at lønforskellene bør udjævnes således, at ingen indsat med lyst til og behov for undervisning af økonomiske grunde skal afholde sig herfra.

Underudvalget skal foreslå, at den nuværende praksis med hensyn til også at aflønne forberedelsestiden bør bibeholdes, idet denne tid pædagogisk set er lige så vigtig som timerne, hvor læreren er til stede. For en del hold, fx. 9.-10. kl., gør det forhold sig endvidere gældende, at de indsatte på grund af, at kurserne er klemte sammen fra 10 måneder til 4-5 måneder,

må påtage sig mere hjemmearbejde end i normale voksenundervisningsinstitutioner.

1.9. Aktivisering og medbestemmelse.

1.9.1. Nuværende forhold.

Der findes inden for ansstalternes undervisningsområder forskellige former for medbestemmelse for indsatte. De fleste anstalters skoler har et skoleråd bestående af et lille antal elever, som jævnligt mødes med skolens personale til drøftelse af almene forhold.

På nogle få større anstalter har skolerne regelmæssige fællesmøder, hvor alle, der er involveret i undervisningsrådets aktiviteter, drøfter fælles problemer.

1.9.2. Underudvalgets vurderinger.

Det er *underudvalgets opfattelse*, at det er vigtigt at modvirke passiviteten og apatien hos indsatte og fremme deres aktive medleven i anstaltshverdagen samt give dem muligheder for medbestemmelse på egne forhold, men også i størst muligt omfang indflydelse på beskæftigelses- og fritidsområdet. Inden for uddannelsesområdet gælder det både den personlige uddannelsesplanlægning og uddannelsesområdet som helhed. Det er *underudvalgets opfattelse*, at de indsattes engagement i egen uddannelse og deres følelse af ansvarlighed vil øges, hvis planlægningen er sket under deres aktive medvirken og i størst muligt omfang har taget udgangspunkt i deres eget behov.

1.9.3. Underudvalgets overvejelser og forslag.

Underudvalget skal derfor foreslå, at uddannelsesplanlægning tilrettelægges således, at indsatte selv løser flest mulige opgaver og inddrages i alle væsentlige be-

slutninger. Det bør også være muligt for gruppen af indsatte, som deltager i en anstalts undervisning og aktiviteter, at mødes til regelmæssige fællesmøder, hvor uddannelsesrådets generelle problemer kan drøftes.

1.10. De indsattes undervisnings- og optræningsbehov.

1.10.1. Skolebaggrund.

Belægsundersøgelsen viser, at de indsattes skoleuddannelse er meget mangelfuld sammenlignet med totalbefolkningens. Således har mere end halvdelen af de indsatte mindre end 9 års skolegang, og ca. 1/3 har forladt skolen efter 7. klasse.

1.10.2. Erhvervsuddannelse.

Også erhvervsuddannelserne synes at vise, at en stor del af de indsatte tilhører den uddannelsesmæssige restgruppe, idet kun 23% har gennemgået en egentlig erhvervsuddannelse, herunder videregående uddannelse.

1.10.3. Hovedindtægtskilde ved indsættelsen.

Billedet er det samme som ovenfor. Mere end halvdelen af de indsatte har ved indsættelsen modtaget bistandshjælp, arbejdsløshedsunderstøttelse eller sygedagpenge.

1.10.4. Underudvalgets vurderinger.

Selv om der ikke findes skolestandpunktsprøver, der viser de indsattes aktuelle kundskabsniveau, finder *underudvalget*, at ovennævnte beskrivelse af de indsatte meget klart og tydeligt dokumenterer, at en stor del af de indsatte har et stort uddannelses- og genoptræningsbehov. For at man skal gøre sig håb om at

tilfredsstillende behov helt eller delvist, er det en forudsætning, at de indsatte har erkendt behovet og er motiverede for at modtage undervisning, samt at de støttes i dette af personalet.

Udover de nævnte uddannelses- og optræningsbehov som følge af en ringe grunduddannelse skal *underudvalget* pege på en række af tilfælde, hvor indsatte - som følge af deres kriminalitet - må omskoles til andre erhverv. Dette sammenholdt med det i samfundet i øvrigt diskuterede begreb »den livslange uddannelse/udvikling« indebærer, at der er et uddannelsesbehov for endnu flere end de, der er nævnt i beskrivelsen.

I den afsluttende forskningsrapport (Justitsministeriets kriminalpolitiske forskningsgruppe, rapport nr. 26) vedrørende uddannelsesplanlægningen konkluderer lektor ved Danmarks Lærerhøjskole, cand. psyk. Svend Eliehammer Andersen, der har forestået undersøgelsen, at de indsatte har en høj grad af erkendelse af deres behov for uddannelse. Deres ønsker om uddannelse er jordnære og realistiske. En anden konklusion er imidlertid, at der blandt dele af personalet er skepsis over for uddannelse af indsatte.

1.10.5. Underudvalgets overvejelser og forslag.

Underudvalget skal på baggrund af blandt andet oplysninger fra denne rapport foreslå, at dette problem tages op, ved personaleuddannelsen.

1.11. De uddannelsesmæssigt svage indsatte.

Som det fremgår af afsnit 1.10. er der i blandt kriminalforsorgens klientel en stor gruppe, som er karakteriseret ved en mangelfuld skolegang, ingen erhvervsuddan-

nelse og ingen tilknytning til arbejdsmarkedet. I følge belægsundersøgelsen lykkes det kun i ringe omfang at nå denne gruppe med de undervisningstilbud, som kriminalforsorgen har opbygget gennem de senere år.

Undervalget har med hensyn til denne uddannelsesmæssigt svage gruppe søgt inspiration i de foranstaltninger, samfundet har etableret over for denne gruppe uden for fængselssystemet.

I folketingsbeslutning af juni 1980 om ungdomsuddannelserne står blandt andet: »der skal udøves en aktiv indsats over for de unge, der ikke umiddelbart er motiverede for at modtage en fortsat uddannelse efter grundskolen, eller som ikke gennemfører grundskolen«.

1.11.1. Produktionshøjskolerne.

En af de aktiviteter, som søger at udfylde denne folketingsbeslutning, er det, man normalt kalder produktionshøjskolerne. I undervisningsministeriets cirkulære af 1. oktober 1983 om uddannelsesmæssige foranstaltninger mod ungdomsarbejdsløsheden hedder det om produktionshøjskolernes formål: »programmerne er uddannelsesforanstaltninger, hvor der med udgangspunkt i praktisk arbejde/produktion tilrettelægges undervisningsforløb, som sigter mod at give deltagerne et forbedret grundlag for at påbegynde kompetencegivende uddannelse eller beskæftigelse, idet uddannelsessigtet har den højeste prioritet.«

Deltagerne på disse skoler, der er oprettet i amtsligt eller kommunalt regie, er unge arbejdsløse, som ikke har gennemført kompetencegivende uddannelse enten på grund af manglende motivation eller muligheder.

Om baggrunden for, at man i produkti-

onsskolerne har valgt praktisk arbejde/produktion som udgangspunkt for et uddannelsesstilbud til den uddannelsesmæssigt svage gruppe, anføres i indledningen af »Hvidbog om produktionsskolerne«, (undervisningsministeriet, december 1984) »det sker ud fra den filosofi, at hvis de unge, som folkeskolen ikke gav tilstrækkeligt, atter skal i gang med undervisning, så er det nødvendigt at have et praktisk udgangspunkt for at overvinde tidligere nederlag og motivere for undervisning.«

De praktiske arbejdsopgaver, som produktionshøjskolerne har valgt som udgangspunkt for undervisningsforløbene, er meget forskellige fra skole til skole. De er først og fremmest bestemt af de lokale forhold med hensyn til bygninger, personalemæssige ressourcer og afsætningsmuligheder. Hovedområderne er landbrug, gartneri, træ- og metalværksteder samt bygge- og anlægsopgaver på skolerne.

Nogle skoler har i samarbejde med offentlige eller private virksomheder medvirket i produktudvikling.

Om den »boglege« undervisning, som den fastlægges i undervisningsministeriets cirkulære hedder det, at

- den bør være af betydeligt omfang,
- den bør omfatte både almene, håndværksmæssige og teknisk rettede emneområder,
- den skal tilrettelægges under hensyn til deltagernes forudsætning og
- den bør være integreret med det praktiske arbejde i videst muligt omfang.

Antallet af produktionshøjskoler var den 1. juli 1984 50 med et deltagerantal på 1.429.

Også andre skoleformer og optræningsinstitutioner har gjort brug af kombinationen og integrationen af praktisk arbejde og uddannelse. (Se bilag nr. 3 om Træningsskolen).

Ifølge »Hvidbogen« har produktionshøjskolerne kunnet fremvise gode resultater med hensyn til udslusning af eleverne. Ca. 80 % af deltagerne på produktionshøjskolerne i 1983 blev udsluset til uddannelse, arbejde eller andre foranstaltninger.

1.11.2. Beskrivelse af produktionshøjskolerens undervisningsform.

Den virksomhed, der finder sted på produktionshøjskolerne, defineres i undervisningsministeriets cirkulære om produktionsskolerne som *undervisning*, hvor det praktiske arbejde skal ses som en del af undervisningen.

Undervisningsformen, der anvendes på produktionshøjskolerne må betragtes som en tillem্পning af en undervisningsform, der normalt betegnes *projektarbejde*.

Ifølge »Invitation til projektarbejde«, (Gyldendals pædagogiske bibliotek, 1983 ved Holten Andersen, Schnack, Wahlgren), er denne undervisningsform karakteriseret ved at være: 1. *problemorienteret*, 2. *projektorganiseret* og 3. *deltagerstyret*.

For produktionshøjskolerens vedkommende vil det være rimeligere at tale om *opgaveorientering* istedet for problemorientering, da produktionshøjskolerne som før nævnt netoptager udgangspunkt i praktisk arbejde i modsætning til de teoretiske, højere uddannelser.

1. *Undervisningen er problemorienteret/opgaveorienteret.*

I mere traditionelle undervisningsformer sker indlæringen i en række fag afgrænsede fra hinanden. Disse fag indlæres fra grunden og som oftest uden, at man bringer dem i forbindelse med hinanden.

Ved projektarbejde tages udgangspunktet i et problem eller for produktionshøjskolerne i en praktisk arbejdsopgave, hvis løsning indebærer et samspil mellem en række fag eller fagdiscipliner. På baggrund af problemet/arbejdsopgaven »tvinges« eleven derfor til at sætte sig ind i de forskellige fag og erkende deres samspil for at kunne nå frem til en løsning.

Ifølge »Hvidbogen« må der stilles følgende krav til opgaverne:

1. Arbejdsopgaverne skal indeholde sværhedsgrader, der er afpasset til den enkelte kursists faglige forudsætninger.
2. Arbejdsopgaverne skal indeholde mange læringsmuligheder (praktisk/teoretisk).
3. De enkelte arbejdsoperationer (deloperationer) skal være overskuelige i indhold og tid.
4. Resultatet af arbejdsopgaverne skal kunne bruges (enten af skolen selv eller ved salg).

2. *Undervisningen er projektorganiseret.*

Undervisningsforløbet er struktureret i en række faser:

Introduktionsfasen hvor de formelle rammer for undervisningen klargøres, og hvor mål og deltagerforudsætninger fremlægges og diskuteres.

Problemvalgsfasen hvor der sker en

identifikation og prioritering af de problemer/opgaver, der skal bearbejdes.

Problemformuleringsfasen hvor de udpegede problemer/opgaver formuleres i en sådan form, at de lader sig bearbejde i en undervisningsmæssig sammenhæng.

Planlægningsfasen hvor projektet planlægges med hensyn til valg af metoder, arbejdsformer, nødvendig indlæring, teori m.m.

Gennemførelsesfasen hvor den nødvendige viden indhentes.

Produktfremstillingsfasen hvor fremstilling af produktet finder sted.

Evalueringsfasen hvor såvel produkt som proces vurderes med henblik dels på den indlæring, der har fundet sted, dels på den indlæring, der kan følge efter.

3. *Undervisningen er deltagerstyret.*

I projektarbejde er opgaven ikke at få formidlet viden, som de klogere og mere erfarne (instruktørerne) allerede besidder til nogle elever, der mangler denne kundskab. Opgaven er derimod, at eleverne *erfarer sig frem* til kundskaberne gennem processen. Det er derfor nødvendigt, at eleverne i meget høj grad er styrende i projektarbejdet.

1.11.3. *Beskrivelse af produktionshøjskolernes undervisningsvirksomhed.*

Produktionshøjskolernes undervisningsvirksomhed er karakteriseret ved at indeholde tre hovedaktiviteter:

1. *Produktion:* deltagelse i løsning af praktiske (arbejds-) opgaver.

2. *Integreret undervisning:* formidling af manuelle færdigheder og teori, der skal anvendes i produktionen.

3. *Anden undervisning*: formidling af oplysende undervisning, der ikke er integreret i produktionen.

De enkelte aktiviteter uddybes jfr. »Hvidbogen« på følgende (her forkortede) måde:

1. *Produktion*:

Målet med produktionen er, foruden det cirkulærebestede udgangspunkt om deltagelsen i løsningen af praktiske opgaver, at give det bedste grundlag for integreret undervisning (den anden hovedaktivitet) samt i størst muligt omfang at motivere til deltagelse i anden undervisning (den tredje hovedaktivitet).

Produktionsopgaverne i forbindelse med emnefremstilling kan være:

- ide
- eventuel fremstilling af prototype
- oplæg til bestyrelsen
- overordnet plan
- projektering (fx. tegning, materiale, beregning, kalkulation og budget)
- materialeindkøb
- fremstilling
- levering/forsendelse eller eventuel montering
- betaling/momsregnskab.

Samtlige ovennævnte opgaver kaldes *produktion*. Det er således vigtigt at gøre sig klart, at man ikke snævert kan afgrænse en produktion til selve den manuelle emnefremstilling. Ordet produktion skal forstås i den her definerede brede betydning.

Det umiddelbare formål med udførelsen af de praktiske opgaver skal være *indlysende* for deltagerne, og resultatet af opgaverne skal kunne *bruges* (enten af skolen selv eller ved salg).

De praktiske opgaver skal tilrettelæg-

ges og udføres efter gængs kvalitetsstandard for virksomhedsproduktion, og der må vælges (arbejds-)opgaver, hvis udførelse kræver kvalificeret praktisk og eller håndværksmæssig oplæring og kunnen.

Antallet af produktioner (praktiske opgaver) og bredden i disse er afgørende for karakteren og omfanget af den undervisning, der kan integreres i eller afledes af produktionen.

Jo større produktionsfelt (såvel antal som bredde), jo større tilhørende teorifelt. Jo større disse to felter er, desto mere integreret undervisning kan der indlæres. Integreret undervisning er den proces, hvor forbindelsen skabes mellem produktionsfelt og tilhørende teorifelt.

2. *Integreret undervisning*:

Integreret undervisning er enten *nødvendig* for deltagerens udførelse af produktionen eller bygger på deltagerens *ønske* om større faktisk produktionsteknisk indsigt, som samtidig kan anvendes i en konkret praktisk opgaveløsning på skolen.

Integreret undervisning praktiseres i to former: dels uformel, det vil sige undervisningen er naturligt flettet ind i produktionen, uden at deltagerne opfatter det som undervisning i traditionel forstand, dels formel, det vil sige undervisningen gennemføres som egentlig planlagt undervisningsforløb, der ofte vil være skemalagt og finde sted i et særligt lokale.

Den integrerede undervisning kan efter sit indhold opdeles således:

1. *Praktisk oplæring*. Faglig instruktion i brug af værktøj, maskiner, redskaber og materialer m.v. En oplæring, der må være nødvendig for løsningen af praktiske opgaver i produktionen.

// *Fagteori* der giver den nødvendige teoretiske indsigt for løsningen af praktiske opgaver i produktionen.

/// *Sikkerhed*. Undervisningen i de sikkerhedsforhold på arbejdspladsen, som det er nødvendigt for deltagerne at opnå kendskab til i forbindelse med dennes udførelse af praktiske arbejdsopgaver i produktionen.

IV. *Elementer af almene fag*, som fx dansk og regning, der indgår som redskaber for den fagteori m.v., der er nødvendig for løsningen af opgaver i produktionen (ide, fremstilling af prototype, planlægning, problemformulering etc.)

V. *Sociale færdigheder*. Indlæringen af almene kvalifikationer og faglige traditioner i en praktisk teoretisk sammenhæng via deltagelse i produktion og arbejdsfællesskab. Fx. at kunne deltage i en fælles planlægning og samarbejde med andre herom, at løse konflikter, at møde til tiden, overholde aftaler, være præcise i arbejdet, passe det m.v.

VI. *Uddannelses-, erhvervs- og samfundsforhold* er integreret undervisning i det omfang kendskab hertil er nødvendigt for løsning af en praktisk opgave.

3. *Anden undervisning:*

Produktionshøjskolernes anden undervisning kan efter sin oprindelse karakteriseres som undervisning, der er *afledt* af deltagelse i produktion/socialt fællesskab eller som undervisning, der er *planlagt* af medarbejderne.

Anden undervisning beskrives herefter særskilt som *afledt* undervisning og *planlagt* undervisning.

I. *Afledt undervisning* er oplysende undervisning, idet den praktiseres som svar på spørgsmål og udredning af problemstillinger, der rejses af de unge eller af medarbejderne afledt af parternes deltagelse i skolens aktiviteter samt oplevelser uden for skolen. Denne undervisning kan dog kun gennemføres, når de unge selv rejser spørgsmål eller problemstillinger, eller når de forfølger de spørgsmål eller problemstillinger, der er rejst af den engagerede medarbejder.

Denne undervisning er ikke integreret i produktionen, da deltagerne ikke direkte kan anvende svarene (teorien) i konkret opgaveløsning på stedet.

Der kan fx. være tale om undervisning i nationaløkonomiske spørgsmål omkring import/eksport afledt af deltagerens løsning af praktiske opgaver, som materialeindkøb eller afsætning i produktionen.

Afledt undervisning praktiseres dels i en uformel form, det vil sige spørgsmål og problemstillinger fra deltagerne drøftes og belyses naturligt i en - her og nu - situation fx. i marken eller på værkstedet, dels i en formel form, når sådanne spørgsmål eller problemstillinger gøres til genstand for en struktureret undervisningssituation.

II. *Planlagt undervisning* er aktiverende/oplysende undervisning, der praktiseres i systematisk tilrettelagte undervisningssituationer. Undervisningen skal planlægges under hensyn til deltagerens forudsætninger og er herudover uden anden binding end kravet om, at den skal sigte på at styrke deltagerens stilling som borgere i samfundet.

Planlagt undervisning praktiseres alene i en formel form som skemalagt under-

visning. Der kan inddrages praktikophold i virksomheder og institutioner, eks-kursioner og andre aktiviteter uden for produktionshøjskolen i denne undervisning.

Den afledte og planlagte undervisning, som tilsammen udgør produktionshøjskolens anden undervisning, kan efter sit indhold opdeles i 4 områder idet dog bemærkes, at undervisningen ofte vil være emneorienteret og således indeholde flere eller alle områder.

7. *Almene fag.* (Dansk, regning).
2. *Uddannelses-, erhvervs- og samfundsforhold.*
3. *Sociale færdigheder.* (Konfliktløsning, samarbejdsformer og delta-gerindflydelse).
4. *Kulturelle aktiviteter.*

På en og samme tid kan produktionshøjskolerne praktisere en undervisning, der for det første er en metode for udvikling af evne og anlæg hos de unge (integreret undervisning), for det andet kan den supplere de unges kundskaber og færdigheder i almene basale fag, og for det tredje kan den give indsigt i uddannelses-, erhvervs- og samfundsforhold.

Elevernes arbejdstid er 40 timer pr. uge, hvoraf der typisk anvendes 20 timer til integreret og anden undervisning.

1.11.4. Underudvalgets overvejelser og forslag.

Underudvalget finder, at folketingsbeslutningen af juni 1980 udmærket kan være underudvalgets anbefaling med hensyn til initiativer over for en stor gruppe af indsatte i kriminalforsorgen.

Underudvalget finder endvidere, at de kombinerede og integrerede projekter vil være velegnede også i kriminalforsorgens

regie for den gruppe indsatte, som produktionshøjskolerne henvender sig til: unge arbejdsløse med svag skolebaggrund og ingen erhvervsuddannelse.

Underudvalget skal foreslå, at de indsatte ved frigång gives mulighed for at deltage i produktionshøjskolernes undervisning. For de indsatte, hvor dette ikke kan tillades af sikkerhedsmæssige eller andre fængselsmæssige forhold foreslår underudvalget, at der ved hver anstalt oprettes en »produktionsskole«, der drives efter de samme pædagogiske principper som nævnt under beskrivelsen af produktionshøjskolernes undervisningsform og virksomhed.

1.11.4.1. Anstaltens »produktionsskoler«.

1. Behov for pladser: Underudvalget vedrørende beskæftigelsen ved produktionsvirksomhed og økonomidrift anslår, at der vil være behov for at oprette 300 - 400 beskæftigelsespladser til »produktionsskolerne«.

2. Styling af de kombinerede projekter.

Underudvalget foreslår, at der ved hver anstalt oprettes et projektråd, som et permanent udvalg. Det er projektrådets opgave at drøfte principperne og rammerne for de kombinerede projekter. Da projekterne er undervisningsvirksomhed, hvor produktionen, taget i bredeste betydning, indgår som en del af denne, foreslår underudvalget, at projektrådet, udover anstaltslederen, består af fængselsforvalteren og undervisningslederen samt 2 faste repræsentanter for personalet, valgt af henholdsvis Dansk Fængselsforbund og Kriminalforsorgsforeningen.

1.11.4.2. Projektrådets opgaver.

Før iværksættelsen af de enkelte kombinerede projekter skal disse drøftes i projektrådet. Projektrådet skal blandt andet være særlig opmærksom på, at de praktiske arbejdsopgaver i det skitserede kombinerede projekt opfylder de pædagogiske krav, som er nævnt i afsnit 1.11.2.

Projektrådet skal derudover behandle spørgsmål vedrørende:

- den økonomiske ramme for hvert enkelt projekt
- retningslinierne for optagelse af elever
- antallet af deltagere (såvel indsatte som ansatte) på det enkelte projekt
- tidsplanen for det enkelte projekt
- hvilke lokaler og udstyr det enkelte projekt kan råde over
- projekternes indpasning i anstaltens hverdag

Ved afslutningen af de enkelte projekter foretager projektrådet en evaluering af projektet med hensyn til såvel proces som produkt.

På baggrund af drøftelse i projektrådet træffer ledelsen beslutning i ovennævnte spørgsmål. Sker der ændringer i de afstukne rammer, orienteres projektrådet.

1.11.4.3. De kombinerede projekter.

Som nævnt under afsnit 1.11.3. er der en stor variation i de praktiske arbejdsopgaver, som produktionshøjskolerne anvender som udgangspunkt for indlæringen. *Underudvalget skal afstå* fra at stille forslag om arbejdsopgaver, der vil være velegnede inden for kriminalforsorgen, men vil lade valget af opgaver være bestemt af de lokale muligheder og initiativer. *Underudvalget skal dog understrege*, at de fire krav til arbejdsopgaverne (se side 97) skal være opfyldt, samt at den be-

skrevne undervisningsform skal anvendes.

De kombinerede projekter omfatter som nævnt hele processen fra ide til færdigt produkt. Projektgruppen, bestående af ansatte og indsatte bør derfor efter *underudvalgets opfattelse* nedsættes til at udvikle den skitse, der senere behandles af projektrådet, jfr. ovenfor.

Medarbejderne på projekterne bør efter *underudvalgets opfattelse* først og fremmest findes blandt anstaltens værk mestre, som for en vis periode tilknyttes »produktionsskolen«, men i øvrigt bør der være åbent for alle medarbejdere med en håndværksmæssig uddannelse og/eller erfaring. Den såkaldte anden undervisning vil antageligt oftest blive varetaget af pædagogisk uddannede undervisere. Ligesom der på ledelsesplan bør være et tæt samarbejde mellem fængselsforvalter og undervisningsleder, bør der i og omkring projekterne være et tæt samarbejde og gensidig inspiration mellem de håndværksmæssigt og de pædagogisk uddannede undervisere.

For at kravet om størst mulig deltagerstyring kan gennemføres, *ønsker underudvalget* at understrege vigtigheden af, at projektet som gruppe (bestående af indsatte og ansatte) har en stor selvstændighed inden for de rammer, som er afstukket.

1.11.4.4. Konsekvenser ved indførelsen af kombinerede projekter.

A. Omorganisering af beskæftigelsen (undervisning og arbejde).

Oprettelsen af produktionsskolevirksomhed vil på den enkelte anstalt betyde, at hidtige beskæftigelsesområder (produktion, økonomidrift og undervisning) må nedlægges eller henføres til denne

virksomhed. *Underudvalget finder*, at nedlæggelsen må ske således, at de fagområder, der har de mindst tidssvarende arbejdsprocesser og det mest atypiske tempo i forhold til normale arbejdspladser, nedlægges.

B. Fysiske rammer.

Da de kombinerede projekter på de enkelte anstalter ikke er kendt, er det vanskeligt at vurdere behovet for værksteder m.v. Erfaringerne fra produktionshøjskolerne er dog, at det er vigtigt, at der i umiddelbar tilknytning til værkstederne er undervisningslokaler. Ved den nævnte omorganisering forudsættes det, at lokaler bliver frigjort og stilles til rådighed for de kombinerede projekter.

C. Medarbejdere ved de kombinerede projekter.

Som nævnt ovenfor *forudsætter underudvalget*, at underviserne ved projekterne først og fremmest skal findes blandt anstaltens værk mestre. Disse undervisere vil imidlertid opleve et meget stærkt rolleskift fra arbejdsleder til underviser, jfr. beskrivelsen af undervisningsform og virksomhed. *Underudvalget finder* derfor, at der vil være behov for supplerende uddannelse af de medarbejdere, der indgår i de kombinerede projekter. En del af denne vil hensigtsmæssigt kunne finde sted på de enkelte anstalter med tværfaglig deltagelse.

Indførelsen af kombinerede uddannelse og produktionsprojekter vil ligeledes stille nye krav til skolernes personale med hensyn til uddannelse, erfaringer og arbejdstid.

Underudvalget skal derfor anbefale, at det nuværende ansættelseskrav for fængselslærere (seminarieuddannelse, se side 86) for en del læreres vedkommende ændres til, at de pågældende ud over den pæ-

dagogiske uddannelse har en håndværksmæssig og teoretisk teknisk uddannelse.

D. Ændringer i anstaltsskolernes virksomhed.

Som følge af integreringen mellem »produktionsskolevirksomheden« og den traditionelle undervisningsvirksomhed må der, som ovenfor nævnt, ske ændringer i og nedlæggelser af hold og fagområder i den traditionelle anstaltsskole.

E. Særlige genoptræningsforanstaltninger og beskyttede værksteder.

Som nævnt i afsnit 1.7. foreslår udvalget, at det nuværende terapiarbejde omlægges til, og eventuelt opdeles i, egentlige genoptræningsprogrammer og beskyttede værksteder. Det er *udvalgets opfattelse*, at de kombinerede projekter vil kunne beskæftige hovedparten af de indsatte, der i dag er placeret ved terapiarbejde. Det må dog på den anden side forudses, at der vil blive en gruppe tilbage, hvor en beskæftigelsesform svarende til beskyttede værksteder vil være eneste mulighed, enten på grund af de indsattes arbejdsevne eller motivation.

1.11.4.5. Forslagets gennemførelse.

På adskillige anstalter er værkstedsløse lokaleforholdene så rigelige, at der i så henseende skulle være grundlag for at etablere produktions-skoler inden for rimelige omkostningsrammer, ligesom omstruktureringen som nævnt skulle frigøre lokaler. (Det bemærkes, at i et vist omfang kunne indretning af »produktionsskolens« bygningsmæssige ramme i sig selv være en opgave for konkrete projekter). Ifølge den gennemgang af værkstedsløse forholdene, som repræsentanter for DA og LO har foretaget, vil en del af produktionsudstyret være egnet til produkti-

ons/undervisningsopgaver. Man må dog regne med, at det vil blive nødvendigt med supplerende anskaffelser.

Der skulle således være grundlag for, at man i nogle anstalter vil kunne gå igang med at planlægge »produktionsskolen« og definere kravene til lokaleforhold og produktionsudstyr. Bistand og vejledning bør kunne indhentes fra kommuner, der har etablerede produktionsskoler i fuld drift.

Etableringen af »produktionsskoler« på samtlige anstalter, som må være målet, vil nok strække sig over nogle år afhængig af de konkrete lokaleforhold m.v. på de enkelte anstalter og endvidere af de bevillinger, der stilles til rådighed.

Underudvalget anser det imidlertid for påkrævet, at man snarest kommer igang på nogle anstalter, så der opnås erfaringer for, hvordan projekterne virker i et anstaltsmiljø, og hvordan de nødvendige ikke ubetydelige tilpasninger i personale-mæssig henseende bør ske.

For at fremme arbejdet og for at sikre en hensigtsmæssig gennemførelse på anstalterne af forslaget *foreslår underudvalget*, at der nedsættes en *styringsgruppe* bestående af lederne af de berørte administrative enheder i direktoratet for kriminalforsorgen: chefen for 3. kontor og undervisningskonsulenten samt en særligt sagkyndig fra Undervisningsministeriet eller fra produktionshøjskolerne.

Underudvalget foreslår endvidere, at det pålægges styringsgruppen løbende at følge anstaltens administration og styring af de foreslåede projekter med henblik på justeringer.

For at følge gennemførelsen og produktionsskolens virksomhed *foreslår underudvalget*, at der til styringsgruppen knyttes forskningsmæssig bistand.

1.12. Frigång og udstationering.

I betænkning nr. 683 om »undervisning, erhvervsuddannelse og fritidsaktiviteter for indsatte i fængselsvæsenets anstalter« (1973) anfører udvalget som et hovedsynspunkt, at undervisningen/uddannelsen i videst muligt omfang bør ske uden for anstalterne ved frigång eller udstationering til almindelige uddannelsesinstitutioner. Kun hvor sikkerhedsmæssige eller andre fængselsmæssige forhold gør en frigång/udstationering betænkelig bør, undervisningen etableres i kriminalforsorgens regie.

1.12.1. Frigång.

A. Reglerne og praksis.

Ifølge justitsministeriets cirkulære af 10. juni 1976 om udgang til indsatte kan indsatte få frigång til beskæftigelse hos arbejdsgiver eller deltagelse i undervisning efter følgende retningslinier:

- 1) Den indsatte skal udstå fængselsstraf (i praksis minimum 5 mdr.).
- 2) Den indsatte skal opholde sig i anstalt eller arresthus i fritiden.
- 3) Arbejdstræningen eller uddannelsen skal mest hensigtsmæssigt gives uden for institutionen.
- 4) Frigangen kan ikke gives for længere tid end 3 mdr. med mindre særlige omstændigheder gør længere udgang forsvarlig og formålstjenlig.

I praksis gives frigång til uddannelse i en række tilfælde i op til 12 måneder.

Selv om det ikke fremgår af reglerne i udgangscirkulæret, er det desuden et krav, at uddannelsesstedet er gjort bekendt med den pågældendes situation som afsoner, samt at der på uddannelsesstedet er udpeget en kontaktperson, der har tæt kontakt med den indsatte færd på uddannelsesinstitutionen og hurtigt

kan rapportere tilbage til fængslet i tilfælde af svigt fra den indsatte side.

B. Omfang.

Ifølge aktivitetsundersøgelsen var der i opgørelsesugen 99 indsatte, der deltog i en eller anden form for uddannelse uden for fængslerne ved frigång.

Den løbende udgangsstatistik viser, at misbruget af disse udgange er relativt lavt, samt at misbruget kun i beskedent omfang er ny kriminalitet.

C. Forskning.

I den forskningsmæssige opfølgning, der i perioden 1976-1980 har været omkring uddannelsessagerne, især recidivundersøgelserne i 1978 og 1980 (den første er offentliggjort i Justitsministeriets Kriminalpolitiske Forskningsserie, rapport nr. 8. Den sidstnævnte foreligger i manuskript, udsendes primo 1986), synes resultaterne at vise, at der er en positiv sammenhæng mellem uddannelse af indsatte og det kriminelle recidiv, især hvor uddannelsen sker ved frigång til uddannelsesinstitutioner uden for fængslerne.

1.12.2. Udvalgets overvejelser og forslag.

Et hovedsynspunkt fra betænkning nr. 683 er som tidligere nævnt, at uddannelsen i videst muligt omfang bør ske uden for anstalterne ved frigång til almindelige uddannelsesinstitutioner. Det er *underudvalgets opfattelse*, at dette stadig bør være gældende. Man finder støtte til dette synspunkt, dels i det lave misbrug, dels i resultaterne fra den forskningsmæssige opfølgning.

Forskningsresultaterne viser, at det har stor betydning for de indsatte muligheder for at klare sig efter løsladelsen, at de har modtaget undervisning i almindelige

uddannelsesinstitutioner under frigång. Dels møder disse indsatte andre miljøer og andre personer med andre værdibegreber, dels oplever de, at de betragtes som først og fremmest elever/kammerater og ikke som indsatte.

Underudvalget finder, at man på baggrund af disse resultater bør lempe regler og praksis med hensyn til frigång.

Underudvalget har hæftet sig ved, at der ud over de beskrevne regler og krav med hensyn til frigång i praksis også stilles krav om, at 1/3 af straffen skal være afsonet, før der gives tilladelse til frigång.

Det er underudvalgets opfattelse, at denne retningslinie ikke kan begrundes i fare for misbrug eller lignende, men alene i en betragtning om ikke at udhule fængselsstraffen ved at give de indsatte lettelser i form af en frigång.

Underudvalget finder, at frigangen ikke indebærer en urimelig lettelse. For det første fordi resultaterne af den forskning, der er foretaget på området, viser, at frigangen i høj grad er belastende for den indsatte - ofte mere end den totale frihedsberøvelse, for det andet fordi kriminalforsorgen har kontrol med de indsatte gennem kontaktpersoner m.v. Endelig lægges der snævre tidsrammer for transporten til og fra uddannelsesstedet.

Underudvalget har bemærket, at undervisningsinstitutioner og private arbejdsgivere, som har modtaget indsatte som elever eller medarbejdere, generelt set har vist sig meget imødekommende over for de indsatte og kriminalforsorgen.

Der er mellem sammenlignelige anstalter store forskelle på omfanget af anvendelsen af frigång. Anstalternes placering i forhold til uddannelsesinstitutionerne og lignende forhold kan være afgørende for disse forskelligheder. Det er dog *under-*

udvalgets opfattelse, at man bør sikre, at reglerne administreres ens på de forskellige fængsler for at sikre de indsatte en ensartet behandling.

Næsten alle frigangene foregår fra fængslerne, især de åbne. For at sikre alle indsatte samme muligheder uanset hvilken egn, de kommer fra, eller hvilken uddannelse, de ønsker, bør andre af kriminalforsorgens institutioner i højere grad inddrages som frigangsinstitutioner. Dette gælder især arresthusene, som er placeret i lokalsamfundene. *Underudvalget skal derfor foreslå*, at arresthusene, beliggende i områder, hvortil frigangsmulighederne fra et fængsel er ringe, anvendes til frigangsinstitutioner. En del af disse er i øvrigt små og har kun en lille del af deres belæg som varetægtsindsatte, hvorimod hovedparten er indsatte, der afventer overførsel til afsoningsfængsel.

I det omfang frigangsmulighederne øges, *skal underudvalget endvidere foreslå*, at de af kriminalforsorgens pensioner, der har nattevagt, anvendes til frigång (mod nu udstationering, se nedenfor). *Underudvalget finder*, at kontrollen på disse institutioner mere er at sammenligne med kontrollen på et åbent fængsel end med kontrollen ved placering helt uden for kriminalforsorgen.

1.12.3. Udstationering.

A. Regler og praksis.

Ved udstationering forstås udgang til uddannelse m.v. ligesom for frigång, men fritiden tilbringes også uden for kriminalforsorgens institutioner. Reglerne er iøvrigt:

- 1) Den indsatte skal udstå fængselsstraf (i praksis minimum 5. mdr. dom).
- 2) Arbejdstræningen eller undervis-

ningen skal mest hensigtsmæssigt gives uden for anstalten.

3) Udgangen kan gives i indtil 4 uger eller under særlige omstændigheder i indtil 10 uger.

4) Er den indsatte ved indsættelsen ikke fyldt 21 år, kan der gives udgang af længere varighed.

Det er endvidere normal praksis, at udstationering almindeligvis kun gives i de tilfælde, hvor frigång ikke kan etableres, idet der ved udstationering er langt mindre kontrol med afsonerne.

B. Omfang.

Aktivitetsundersøgelsen angiver ikke antallet af udstationerede i opgørelsesperioden. Af den løbende udgangsstatistik fremgår, at den kun bruges i meget begrænset omfang.

1.12.4. Aflønning.

For deltagelse i uddannelse ved frigång og udstationering ydes der efter de gældende regler normal timeløn, det vil sige normalsatsen uden tillæg.

Ifølge udgangscirkulæret er der ved udstationering mulighed for at yde et tilskud til den indsatte underhold. Det er udvalget bekendt, at der ydes sådanne tilskud, men med varierende beløb fra anstalt til anstalt.

I indstilling om fængselsdømtes udgang til undervisning og beskæftigelse, afgivet i juni 1977, foreslås det, at der til indsatte på frigång og udstationering ydes et tillæg ud over normalugelønnen, idet man fandt, at normalugelønnen ikke gav de indsatte mulighed for almindeligt samvær med de øvrige elever på uddannelsesstedet.

Denne indstilling indgår i Straffelovrådets behandling af spørgsmålet om alternativer til frihedsstraf.

1.12.5. *Underudvalgets overvejelser og forslag.*

Underudvalget finder, at udstationering ikke alene bør gives i de tilfælde, hvor frigång ikke er mulig på grund af institutionernes placering i forhold til uddannelsessted, men også i tilfælde, hvor den indsatte som forberedelse til løsladelsen sluses ud og tilvænnens den nye situation, mens kriminalforsorgen stadig har en kort »snor« i den indsatte og ved begyndende misbrug hurtigt kan trække den pågældende tilbage i fængslet.

Vedrørende aflønning henvises til afsnit 1.8.

Underudvalget skal vedrørende de indsatte merudgifter som følge af deltagelse i undervisning uden for anstalten foreslå, at der til indsatte, der er udstationeret ydes, et dagligt tillæg svarende til godtgørelsen for merudgifter til ansatte under kursus og lignende (Finansministeriets cirkulære om godtgørelse af merudgifter ved tjenesterejser, § 6, stk. 1., 26,20 kr., oktober 1985). Til indsatte, der deltager i undervisning ved frigång, ydes der et tillæg pr. dag på en halv godtgørelse (13,10 kr., oktober 1985).

1.13. Oversigt over underudvalgets overvejelser og forslag.

Hidtidige hovedprincipper for undervisningen.

Underudvalget har som udgangspunkt vurderet de konklusioner og forslag som undervisningsbetænkningen af 1973 (betænkning nr. 683) indeholder, og man har konstateret, at en væsentlig del af de fremsatte forslag i de forløbne 10-12 år er helt eller delvis gennemført. Af særlig betydning kan fremhæves ligestillingen mellem undervisning og arbejde samt betænkningens understregning af, at ind-

satte så vidt muligt bør have de samme undervisnings- og fritidsmuligheder som borgere i det øvrige samfund.

Med hensyn til ligestilling mellem undervisning og arbejde *har underudvalget konstateret, at ligestillingen i praksis er gennemført i den forstand, at indsatte nu kan vælge at være beskæftiget ved arbejde eller undervisning, idet der dog må tages visse nødvendige kapacitetsmæssige hensyn. Anstaltsskolernes elevklientel er således i de forløbne år vokset til 20% af belægget, som forudset af betænkningen. Med hensyn til at skaffe de indsatte de samme uddannelsesmuligheder som borgere i det øvrige samfund konstaterer underudvalget, at dette er søgt opnået ad to veje:*

a: ved øget anvendelse af frigång til uddannelse uden for anstalterne, og

b: ved opbygning af uddannelsesstilbud i anstalterne (specialundervisning, almen undervisning, 9. klasse, 10. klasse og i nogen udstrækning HF-undervisning).

Frigång.

Frigangsundervisning anvendes først og fremmest fra åbne anstalter, mens kriminalforsorgens egne uddannelsesstilbud først og fremmest findes i den lukkede sektor. Det er *underudvalgets opfattelse, at muligheden for at anvende frigång bør øges, både når det gælder iværksættelse af undervisning tidligt i afsoningen, og når det gælder udslusning i den sidste del. Man henviser her til de positive resultater af frigangsundervisning, som forskning omkring Skadhaugeplanen har påpeget, og fremhæver i øvrigt de store muligheder, som arresthusene og pensionerne har for at fungere som lokale frigangsinstitutioner.*

Aflønning.

Underudvalget konstaterer, at indsatte ved undervisning ikke har opnået ligeløn sammenlignet med indsatte ved akkord-aflønnet produktionsarbejde eller ved økonomiarbejde med kvalifikationstil-læg. Det foreslås derfor, at der gen-nemføres en lønmæssig udjævning som motivation til at søge undervisningen styrket.

Undervisningens indhold.

Ved vurderingen af kriminalforsorgens egne uddannelses tilbud *konstaterer un-derudvalget*, at tilbudene er af ensidig boglig karakter. *Underudvalget har den opfattelse*, at disse tilbud er relevante for en del af de indsatte, men ikke for alle. Det er således *underudvalgets opfattelse*, at anstaltsskolerne tilbud ikke har kunnet engagere indsatte i tilstrækkeligt omfang. Man konstaterer samtidig, at anstaltens fysiske rammer er meget snævre, især i de lukkede anstalter, og at de økonomiske ressourcer er stærkt begrænsede. *Under-udvalget peger på* nødvendigheden af, at der skaffes bedre lokaleforhold for un-dervisningen i den lukkede sektor, og man peger på, at det noget ensidige uddannel-sestilbud skyldes lokalemæssige og sik-kerhedsmæssige begrænsninger, og på at en vis kritisk holdning hos dele af perso-nalet har hæmmet mulighederne for at finde frem til en selvstændig undervis-ningsform, som er så meget anderledes end den kendte folkeskoleundervisning, at den også kan tiltale skoletrætte insat-te.

Det udvidede undervisningsbegreb.

Underudvalget ønsker at påpege, at man i undervisningskredse i dag arbejder med et udvidet undervisningsbegreb, der

blandt andet ligger til grund for de så-kaldte daghøjskoler, hvor gruppestyret undervisning omkring et emne er den ty-piske arbejdsform. *Underudvalget fore-slår*, at anstaltsskolerne forsøger at forny sig ved at studere daghøjskolerne nærmere, og at kriminalforsorgen, blandt andet gennem personaleuddannelsen, anstren-ger sig for at skabe en bedre forståelse i personalet for undervisning og uddannel-se af indsatte.

Erhvervsmæssig uddannelse.

Underudvalget har vurderet anstalter-nes muligheder for at gennemføre er-hvervsmæssige uddannelser og konstate-ret, at disse muligheder er meget små. På undersøgelsestidspunktet var fx. kun 6 indsatte i gang med en lærlingeuddan-nelse i kriminalforsorgens anstalter. Den overvejende del af den erhvervsmæssige uddannelse skal foregå ved frigång, og *underudvalget ønsker at understrege* be-tydningen af, at frigång til dette formål bruges mest muligt og tidligst muligt i af-soningsforløbet. Man peger iøvrigt på muligheden for i et vist omfang at impor-tere undervisningsmoduler fra specialar-bejderskolerne, fx. EIFU- eller EIFL-kurser, hvorved indsattes muligheder for at deltage i erhvervsmæssig uddannelse øges, uden at kriminalforsorgen selv skal etablere undervisning i eget regie. Iøvrigt *understreger underudvalget* betydningen af, at anstalterne viser villighed til at gen-nemføre dele af mesterlære eller efg-praktik på anstaltens egne værksteder.

De indsattes medindflydelse.

Underudvalget har drøftet graden af medindflydelse, som indsatte i anstalter-ne har inden for uddannelsesområdet. Man konstaterer, at der i næsten alle an-

stalter findes en eller anden form for medindflydelse inden for skole- eller fritidsområdet, men ønsker iøvrigt at understrege betydningen af, at en indsat aktivt deltager i planlægning af sin egen uddannelse og i størst mulig udstrækning får mulighed for at løse dermed forbundne opgaver selv.

Produktions-skolevirksomhed.

Underudvalgets hovedforslag vedrører indførelse af kombinerede uddannelses- og arbejdsprojekter. Underudvalget har ved besøg på forskellige institutioner og ved studium af relevant materiale skaffet sig kendskab til sådanne projekters gennemførelse, blandt andet på produktionshøjskoler. Som det fremgår af kapitlet vedrørende undersøgelsen af anstaltsklientellet, ligner en væsentlig del af de indsatte elever på produktionshøjskolerne, det vil sige arbejdsledige, der både er uddannelsesmæssigt og erhvervmæssigt svagt funderede. Underudvalget skønner, at 25 - 30% af anstaltsklientellet tilhører denne gruppe. *Underudvalget foreslår*, at der oprettes et nyt uddannelsesområde omfattende de fleste af de nævnte 30% af belægget. Aktiviteterne i det nye uddannelsesområde skal dels være kombinerede arbejds- og uddannelsesprojekter, dels genoptræningsprogrammer eller arbejde i beskyttet værksted, det sidste til afløsning af de nuværende terapier.

Underudvalget forudsiger, at en del beskæftigelsesområder skal nedlægges og det dertil knyttede personale undervise i uddannelsesområdet. Det foreslås, at der for hver anstalt oprettes et projektråd, der skal fastsætte rammer for projektarbejdet. I direktoratet nedsættes en styringsgruppe, der skal følge omlægningerne i anstaltssektoren.

Underudvalget har overvejet forskellige mulige projekter, men er klar over, at initiativet til oprettelse af projekter skal fremkomme lokalt og vil være afhængigt af lokale forhold. *Det er underudvalgets opfattelse*, at de kombinerede projekter skal integreres mest muligt med anstaltens skole således, at der bliver mulighed for deltagelse i både projekter og deltidsundervisning. En væsentlig del af den nuværende examensforberedende undervisning vil skulle bibeholdes, mens andre dele, især specialundervisning, vil kunne indgå i de kombinerede projekter.

Omlægningen vil stille ændrede krav til anstaltens administration og personale. Der kan således blive tale om et vist behov for efteruddannelse.

Deltidsundervisning.

Underudvalget foreslår, at der skal være øgede muligheder for deltidsundervisning blandt andet til specialundervisning, da det er af stor betydning, at skole-svage elever i tilstrækkeligt omfang kan tilbydes undervisning, der i optimal grad kan kompensere for deres handicap.

2. DE INDSATTES FRITID.

2.1. Den nuværende situation.

2.1.1. Fysiske rammer og personale.

Om de nuværende fysiske rammer for fritidsaktiviteterne kan der for de enkelte områder anføres følgende (se bilag 9):

- 1) Hobbymulighederne i de indsattes fritid synes ret begrænsede i åbne anstalter og bedst tilgodeset i de lukkede.
- 2) Alle anstalter har en gymnastiksal på mere end 100 m², men kapaciteten til sportsudøvelse på de lukkede anstalter er meget lille. Kun et enkelt fængsel har gode og tidssvarende for-

hold i en særlig sportshal.

3) De udendørs sportsfaciliteter er meget forskellige mellem de åbne og lukkede anstalter. Kun en enkelt åben anstalt mangler fodboldbane, mens andre har to. De lukkede anstalter har fodboldbaner, der ikke holder standardmålene. På en enkelt anstalt har fodboldbanen asfaltbelægning. Håndboldbaner findes ikke overalt og kun på en enkelt lukket anstalt. De fleste anstalter savner anlæg til volleyball, tennis, atletik etc.

4) Anstalternes bibliotek er af meget varierende størrelse lokalemæssigt og med hensyn til bogbestand.

Undersøgelsen omfatter ikke anstalternes kirkerum, som ofte anvendes til større arrangementer, koncerter osv.

Ledelsen af fritidsområdet ligger hos undervisningslederen. På to anstalter (statsfængslet i Vridsløselille og statsfængslet ved Horsørød) er der tilknyttet fritids- og/eller faglærere til fritidsområdet. På alle de øvrige fængsler varetages fritidsundervisningen af timelønnede.

2.1.2. Fritidsaktiviteter.

De organiserede fritidsaktiviteter kan opdeles i 4 områder:

Sport: Inden for sport dyrkes der væsentligst fodbold udendørs om sommeren, nogle steder også idræt, håndbold og tennis. Om vinteren dyrkes badminton, bordtennis, styrketræning. Især i lukkede anstalter er mulighederne noget begrænsede af de fysiske rammer og sikkerhedsmæssige forhold.

Hobby: Der dyrkes hobbygrene som træsløjd, keramik, læderarbejde, syning, foto m.v. Mulighederne og aktiviteten er størst i lukkede anstalter, der også har de bedste faciliteter.

Aftenskole: Om vinteren er der de fleste steder ugentlige timer og fag som sprog, skak, musik m.v.

Særlige arrangementer: Som særlige arrangementer forekommer beboermøder på afdelinger, koncerter, underholdning, bankospil m.v.

Det skal bemærkes, at de anstalter, der har en præst ofte gennem kirkens arbejde har særlige fritidstilbud, ikke kun gennem gudstjenesten, men gennem andre arrangementer, som kirken står for: studiekredse, foredrag, koncerter m.m.

Endelig skal det bemærkes, at tendensen de seneste år er gået i retning af, at de indsatte selv ønsker at engagere sig i planlægning og gennemførelse af fritidsaktiviteter gennem talsmandsarbejde, fællesmøder, udgivelse af blade o.s.v. Ligeledes er der de fleste steder et organiseret samarbejde med de indsatte vedrørende fritiden, sportsudvalg m.v.

De fleste anstalter har et vist samarbejde med lokalsamfundet, især på sportsområdet, hvor der arrangeres turneringer med hold udefra og lignende.

2.2. Underudvalgets overvejelser.

2.2.1. Bunden tid og fri tid.

Fritiden kan tidsmæssigt afgrænses ved hjælp af den såkaldte restdefinition, som opererer med begreberne »tvungen tid«, »bunden tid« og »fri tid«.

Ved »tvungen tid« forstås arbejde.

Ved »bunden tid« forstås dels de aktiviteter, der er forbundet med at opretholde livet (sove, indkøbe og tilberede mad, spise, hygiejne o.s.v.), dels de aktiviteter, der er nødvendige på grund af en bestemt livssituation (børnepasning, vedligeholdelse af hus og bolig).

Ved »fri tid« forstås den tid, der bliver tilbage, når den tvungne og den bundne

har taget deres del.

Med hensyn til den tvungne tid adskiller forholdene i anstalterne sig ikke fra forholdene i det frie samfund, idet de indsatte normalt har beskæftigelse med en 40-timers arbejdsuge eller undervisning svarende hertil.

2.2.2. Den bundne tid.

Dette er imidlertid ikke tilfældet for så vidt angår den såkaldte bundne tid. Generelt må det konstateres, at de indsatte gennem frihedsberøvelsen meget væsentligt har fået formindsket de opgaver, der normalt udføres i den »bundne tid«. De fleste af de aktiviteter, der i det frie samfund udføres af den enkelte borger selv for at opretholde livet, eller fordi de er nødvendige på grund af en særlig livssituation, udføres i fængsels-samfundet i meget vidt omfang for den indsatte af institutionen, uden at den indsatte selv er ansvarlig. Derved bliver resttiden »den frie tid« forholdsvis for lang, især fordi mulighederne for aktiviteter som følge af indsættelsen er stærkt begrænsede i forhold til mulighederne udenfor. Dette gør sig navnlig gældende på de arbejdsfrie dage (lørdage, søndage og helligdage), hvor den disponible tid til bundne opgaver og fritidsaktiviteter forøges fra om hverdagen 4-5 timer til ca. 15 timer.

Da de indsatte som ovenfor nævnt kun har få bundne opgaver, bliver den største del af tidsrummet egentlig fri tid, der skal »slås ihjel« med hobbyarbejde og lignende.

2.2.3. Underudvalgets overvejelser og forslag.

Underudvalget erkender, at indsatte, der ved indsættelsen var arbejdsløse, er atypiske i forhold til ovenstående. På

grund af bortfaldet af den »tvungne tid« var både »den bundne tid« og »den frie tid« forøget, men ved indsættelsen beskæres tiden til begge områder. Beskæringen af den frie tid skyldes især aktivitetspligten, hvorimod beskæringen i den bundne tid skyldes den måde, man har indrettet institutionshverdagen på. Med hensyn til den frie tid gælder, at der er betydeligt færre muligheder for på en frugtbar måde at anvende denne i anstalterne end udenfor.

Det er derfor *underudvalgets opfattelse*, at den relativt lange »frie tid«, bør søges afkortet ved en udvidelse af den »bundne tid«. Dette gælder især på de arbejdsfrie dage. *Underudvalget finder*, at flere af de overordnede målsætninger nævnt i kapitel I taler for denne løsning, navnlig målet om at mindske præg af institution og målet om størst mulig selvforvaltning for de indsatte.

Underudvalget skal som eksempler på opgaver, der bør indgå i de indsattes bundne tid nævne:

A. Madlavning og indkøb.

Ud fra ovennævnte målsætninger kan underudvalget støtte forslaget om de indsattes selvforplejning, fremsat af underudvalget vedrørende de indsattes beskæftigelse ved produktion m.v. (se side 71).

B. Vask og reparation af tøj.

Nogle anstalter har ordninger, således at de indsatte på afdelingen selv kan vaske deres private tøj. *Det er underudvalgets opfattelse*, at man bør gå videre, således at ordningen indføres på alle fængsler, samt at den udvides til også at omfatte arbejdstøj, sengetøj m.v.

C. Rengøring af celle og fællesrum.

Det er i dag almindelig praksis, at de indsatte selv skal rengøre deres egen celle. Derimod er det henlagt til en arbejdsfunktion at rengøre fællesrum m.v. *Underudvalget finder*, at rengøring i køkkener på afdelingen, fælles opholdsrum, TV-stuer m.v. bør foretages af de indsatte uden for arbejdstiden.

D. Celleindretning.

Underudvalget finder, at så vidt krav fra brandmyndigheder m.v. tillader det, bør indretningen og vedligeholdelse af de indsatte celler i højere grad overlades til den enkelte indsatte, idet det forudsættes, at eventuelle merudgifter afholdes af indsatte selv, fx. til tilbageførelse til oprindelig standard.

E. Indretning af fællesrum.

I stedet for at lade arbejdshold istandsætte fællesrummene, det vil sige køkkener, opholdsrum m.m. på afdelingen, *finder underudvalget*, at dette bør være et område, som burde være et fællesanliggende for de indsatte og foregå i de indsatte fritid.

F. Forsorgsmæssige forhold.

For at fremme principperne om selvforvaltning og mindske præg af institution *finder underudvalget*, at man også bør overveje områder som prøveløsladelse, udgang m.v. for at se, om man i højere grad kunne overlade ansvaret for rejsning af disse sager til indsatte selv, for derved at sikre deres aktive medvirken i behandlingen af deres egne forhold. Dette måtte naturligvis ske under hensyntagen til den enkelte indsatte evner og formåen, således at der var spændt et vist sikkerhedsnet ud under de indsatte.

G. Konvertering af gratisydelse.

Underudvalget finder, at de mange gratisydelse, som ydes de indsatte, først og fremmest er historisk betingede og skal foreslå, at disse konverteres til en pengeydelse. *Underudvalget finder* denne konvertering af gratisydelse til kost, beklædning, toiletartikler m.v. i god overensstemmelse med ovennævnte målsætninger. I den foreløbige redegørelse og indstilling vedrørende de indsatte vederlag for arbejde og undervisning fra september 1983 behandlede udvalget spørgsmålet, men afstod fra at stille forslag, idet dette forslag ville indebære en række konsekvenser, som udvalget på daværende tidspunkt ikke isoleret kunne behandle.

2.3. Konsekvenser.

2.3.1. De beskæftigelsesmæssige konsekvenser for de indsatte.

Flere af de nævnte forslag vil betyde nedlæggelse af arbejdspladser for de indsatte, mest mærkbart i køkkener, men også inden for rengøring, depottjeneste m.v. vil der ske reduktioner.

Underudvalget har overvejet beskæftigelsen af disse indsatte og finder, at et antal indsatte, svarende til ovennævnte områders beskæftigelse, vil kunne indgå i de i afsnit 1, punkt 1.11. nævnte forslag om kombinerede uddannelses- og produktionsprojekter.

2.3.2. Personalemæssige konsekvenser.

Underudvalget finder, at forslaget om nedlæggelse af køkkener m.v. ikke bør medføre, at personalenormativet nedskæres, idet det samme antal indsatte stadig skal beskæftiges. Da et antal indsatte svarende til beskæftigelsen i de nævnte områder overføres til de kombinerede projekter, bør personalet ligeledes over-

føres hertil. Da en del indsatte normalt vil opholde sig i enrum, enten frivilligt eller isolerede af institutionen, vil der på de større anstalter endvidere kunne være brug for et mindre køkken til at betjene disse.

2.3.3. Bygningsmæssige konsekvenser.

Hvis forslagene skulle gennemføres på en gang i alle anstalter, ville det betyde en række investeringer og ombygninger af ikke helt ubetydeligt omfang. *Underudvalget finder* på den anden side, at gennemførelsen af forslagene bør ske inden for en rimelig kort periode, men således at de mest nedslidte og utidssvarende centralkøkkener nedlægges først. Derved fordeles investeringerne over en periode, ligesom indretningen af småkøkkener i givet fald kunne blive billigere end en total renovering af et centralkøkken senere.

2.3.4. Fordele og ulemper.

Underudvalget finder, at der er en række fordele ud over de allerede beskrevne samt en række ulemper ved at gennemføre forslagene, der søger at udvide de indsatte bundne tid. Blandt de yderligere fordele *ønsker underudvalget at understrege* det sociale samspil, som de indsatte tvinges ind i gennem madlavningsordningerne, hvilket blandt andet har vist sig i statsfængslet i Ringe, hvor man har haft madlavningsordningen lige siden fængslets start i 1976. Den større købekraft som følge af kostpenge vil medføre større salg og dermed også større udvalg hos de handlende, der har butikkerne i fængslerne. Netop bredden i vareudvalget og prisfastsættelsen har været områder, der af de indsatte har været kritiseret i en lang række tilfælde.

Endelig *finder underudvalget*, at det

faktum, at de indsatte er beskæftiget og optaget af relevante opgaver, giver en øget sikkerhed i fængslerne.

Hovedangrebepunkterne mod ordningen i Ringe har især været det ordensmæssige og det sundhedsmæssige.

Det er underudvalgets opfattelse, at disse problemer naturligvis er til stede. *Underudvalget finder* imidlertid, at problemerne vil kunne løses, ved at personalet griber ind over for manglende rengøring, manglende oprydning o.s.v, ligesom man i dag må gøre over for andre ordensmæssige forhold. Spørgsmålet om sundhedsfare går dels på uryddeligheden samt på en underlødige kost. Det er *underudvalgets opfattelse*, at spørgsmålet om de indsatte kost mere er en pædagogisk udfordring for kriminalforsorgen, end et spørgsmål om, som serviceorgan, at fremstille den rigtige portion mad til de indsatte.

2.4. Den »frie tid«.

Den frie tid, der bliver tilbage efter den tvungne og den bundne tid, må efter *underudvalgets opfattelse* betragtes som en tid, hvor de indsatte inden for ordens- og sikkerhedsrammer frit kan vælge deres beskæftigelse. *Underudvalget mener således* ikke, at det kan være kriminalforsorgens opgave, ud over at støtte og motivere til aktivitet og selvudfoldelse, at give de indsatte bestemte fritidsvaner eller at vurdere om en bestemt fritidsaktivitet er lødig eller ikke-lødig. *Underudvalget finder*, at denne motivation af de indsatte til at deltage i fritidsaktiviteter først og fremmest kan og bør gives af opsynspersonalet. *Man skal derfor foreslå*, at denne arbejdsopgave prioriteres højt.

Et særligt problem er som nævnt de arbejdsfrie dage. Selv om en del af aktivite-

terne nævnt under »bunden tid« vil kunne optage den indsatte noget af tiden, vil der netop disse dage blive megen fri tid tilbage. Underudvalget skal derfor foreslå, at de organiserede fritidsaktiviteter i højere grad henlægges til de arbejdsfrie dage, samt at afdelingspersonalet som en del af tjenesten får mulighed for at indgå i fritidsaktiviteterne.

2.5. Rammerne.

Underudvalget skal foreslå, at der ud fra synspunktet om normalisering af tilværelsen som afsoner bør gives de indsatte mulighed for frigång til fritidsaktiviteter uden for anstalten f.eks. i en afgrænset periode før forventet prøveløsladelse. Dette system kendes blandt andet fra de svenske fængsler.

Frigangsmulighederne ville endvidere medvirke til at åbne fængslerne mod omverdenen.

Hvor denne åbning mod omverdenen ikke hensigtsmæssigt kan ske ved frigång, f.eks. på de lukkede fængsler, bør man styrke importen af fritidsaktiviteter gennem instruktører uden tilknytning til kriminalforsorgen, gennem samarbejde med foreninger, klubber m.v.

Underudvalget har under arbejdet konstateret en række forskelligheder mellem sammenlignelige anstalter med hensyn til de indsattes bevægelsesfrihed. Man er ikke gået dybere ind i denne problematik og har således ikke indhentet lokale redegørelser vedrørende dette. Derfor skal underudvalget ikke afvise, at der kan være klare konkrete begrundelser for forskellighederne. På den anden siden *ønsker underudvalget at understrege*, at netop bevægelsesfriheden inden for fængslet imellem de forskellige afdelinger, ud fra en normal betragtning, er af overordnet-

lig stor betydning for de indsattes kontakter og dermed for den del af fritidsområdet, som består af almindelig menneskelig kontakt. Underudvalget ønsker endvidere at opfordre til, at der inden for de sikkerhedsmæssige rammer vises størst mulig vilje til fleksibilitet i efterleven af de ordensmæssige regler.

Som nævnt *lægger underudvalget stor vægt* på princippet om selvforvaltning såvel for den enkelte som for grupper af indsatte. Under sit arbejde har udvalget på statsfængslerne Kærshovedgård og Møgelkær med interesse set på de der værende klub- og foreningsordninger. De indsatte (og ansatte), der er medlemmer, betaler kontingent til spærret konto, og bestyrelse og generalforsamling er inden for foreningens rammer helt selvforvaltende.

2.6. Oversigt over underudvalgets overvejelser og forslag.

»Bunden tid« og »fri tid«.

Underudvalget har i sit arbejde vedrørende fritiden arbejdet med den såkaldte restdefinition, som opererer med begreberne tvungen tid, bunden tid og fri tid.

Ved »tvungen tid« forstås normalt arbejde.

Ved »bunden tid« forstås dels de aktiviteter, der er forbundet med at opretholde livet, dels aktiviteter, der er nødvendige på grund af en bestemt livssituation, det vil sige sove, indkøbe mad, tilberede mad, børnepasning, vedligeholdelse m.m.

Ved »fri tid« forstås den tid, der bliver tilbage, når den tvungne og den bundne tid har taget deres del.

Forslag om øget selvforvaltning.

Det er *underudvalgets opfattelse*, at det, der karakteriserer et institutionsliv, i

væsentlig grad er, at man har frataget den indsatte den bundne tid og gjort de aktiviteter, som normalt foregår i denne til arbejdsforhold. For i videst muligt omfang at gøre de indsatte selvforvaltende og for at normalisere og afinstitutionalisere tilværelsen i fængslerne *foreslår underudvalget*, at en række servicefunktioner nedlægges og overgives til de indsatte egen forvaltning. Det gælder fx. indkøb og madlavning, vask, rengøring, indretning samt konvertering af en række gatisydelse.

Underudvalget foreslår, at de nævnte ændringer sker successivt i forbindelse med større ændringer bygningsmæssigt eller personalemæssigt.

Forslagene vil få betydning for beskæftigelsen af såvel personale som indsatte. Det er *underudvalgets opfattelse*, at forslagene i kapitel 1 Undervisningsområdet - særligt forslagene om kombinerede uddannelses- og beskæftigelsesprojekter - vil kunne optage såvel personale som indsatte.

Udover de allerede nævnte fordele ved udvidelsen af den bundne tid peger underudvalget på det sociale samspil, som madlavningsordningerne på statsfæng-

slet i Ringe har medført. Endvidere er det *underudvalgets opfattelse*, at en aktivisering af de indsatte vil øge den fængselsmæssige sikkerhed. Endelig *finder man*, at kravet fra de indsatte side om kvalitet i den frie tid vil stige i takt med udvidelsen af den bundne tid.

Frigång til fritidsaktiviteter og import af fritidstilbud.

Med hensyn til beskæftigelsen i fritiden *foreslår underudvalget*, at frigangsmuligheden anvendes også til aktiviteter inden for fritidsområdet. Hvor dette af sikkerhedsmæssige eller andre fængselsmæssige forhold ikke er muligt, *anbefaler underudvalget*, at man øger importen af aktiviteter fra normale fritidsinstitutioner.

De indsatte bevægelsesfrihed i anstalten.

Underudvalget peger endelig på, at de indsatte bevægelsesfrihed i sammenlignelige anstalter er højst forskellige. *Underudvalget opfordrer* derfor til, at der i videst muligt omfang sker en harmonisering og liberalisering på dette område.

November 1985

INDSTILLING
fra underudvalget vedrørende udarbejdelse
af budgetordning for så vidt angår beskæftigelsen
af de indsatte

Afgivet af det af beskæftigelsesudvalget nedsatte underudvalg vedrørende udarbejdelse af budgetordning for så vidt angår beskæftigelsen af de indsatte.

Indledning

Udvalget vedrørende beskæftigelsen af de indsatte i kriminalforsorgen har den 31. januar 1985 nedsat et underudvalg, der har til opgave at gennemgå og vurdere den gældende budgetordning vedrørende beskæftigelsen af de indsatte. I forbindelse hermed forudsættes underudvalget nærmere at vurdere forholdet til de nye bevillingsretlige regler, som er gennemført som led i regeringens budgetreform og tiltrådt af folketingets finansudvalg ved akt 157 7/3 84. Endelig forudsættes underudvalget at fremkomme med forslag til den fremtidige budgetordning vedrørende beskæftigelsen af de indsatte. Det er tilkendegivet over for underudvalget, at dets arbejde skal være afsluttet med udgangen af 1985.

Underudvalget fik følgende sammensætning:

Afdelingsleder Ejvind Andersen, direktoratet for kriminalforsorgen,
fængselsforvalter Eli Andersen, statsfængslet i Vridsløselille,
fængselsinspektør Bjarne Christensen (formand), direktoratet for kriminalforsorgen,
fuldmægtig Niels Hald, finansministeriet, budgetdepartementet,
konsulent Erik Kjærgaard, justitsministeriets departement,
fængselsforvalter Benny Kristensen, statsfængslet ved Horserød,
fuldmægtig Margit Laub (sekretær), direktoratet for krimiminalforsorgen,
hovedbogholder Arne Haugaard Nielsen, direktoratet for kriminalforsorgen,
kontorchef Arne Ougaard, direktoratet for kriminalforsorgen.
Underudvalget har afholdt 2 møder.

1. Beskæftigelsen af de indsatte.

Efter straffelovens § 35 har de indsatte pligt til at udføre arbejde, der pålægges dem efter regler, der fastsættes af justitsministeren. Denne arbejdspligt gennemføres bl.a. ved beskæftigelse inden for fængsleers og arresthuses produktionsvirksomhed og økonomidrift eller ved deltagelse i undervisning eller uddannelse. De indsatte aflønnes for udførelse af arbejde og deltagelse i undervisning/uddannelse.

Beskæftigelsen inden for fængslernes og arresthusenes produktionsvirksomhed omfatter en lang række fagområder inden for værkstedsdrift og jordbrugsfag. Produktionen afsættes til markedspris til private og statslige aftagere. I 1984 var i gennemsnit ca. 1100 indsatte beskæftiget ved områder inden for produktionsvirksomheden.

Beskæftigelsen inden for fængslernes og arresthusenes økonomidrift vedrører en lang række opgaver i forbindelse med institutionernes daglige drift. I 1984 var i gennemsnit ca. 700 indsatte beskæftiget inden for økonomidriften.

Deltagelse i undervisning/uddannelse omfatter deltagelse i almen boglig undervisning og deltagelse i egentlig erhvervmæssig uddannelse. I 1984 deltog i gennemsnit knap 400 i undervisning/uddannelse.

2. Den gældende budgetordning vedrørende beskæftigelsen af de indsatte.

Bevillinger vedrørende beskæftigelse af de indsatte tilvejebringes inden for kriminalforsorgens samlede bevillingsramme.

Bevillinger (udgifter) vedrørende be-

skæftigelse af de indsatte i økonomidriften eller ved almen boglig undervisning er på finansloven optaget som en del af bevillingen under § 18.03.02. Kriminalforsorgen i anstalter og frihed.

Bevillingerne (udgifter og indtægter) vedrørende beskæftigelse af de indsatte ved produktionsvirksomhed eller ved egentlig erhvervmæssig uddannelse er på finansloven optaget under en særlig hovedkonto § 18.03.03. Beskæftigelse og erhvervmæssig uddannelse.

Ved budgetteringen af den særlige hovedkonto vedrørende beskæftigelse ved produktionsvirksomhed og erhvervmæssig uddannelse er det forudsat, at udgifter, som knytter sig direkte til produktionsvirksomheden, skal dækkes af salgsindtægter. Til udgifterne henregnes udover de direkte materialeudgifter og udgifter til de indsattes arbejdspenge en beregnet andel af de samlede lønudgifter til værkmestre m.v.

For samtlige bevillinger vedrørende beskæftigelsen af de indsatte gælder det almindelige princip, at udgiftsbevillinger ikke kan overskrides med henvisning til tilsvarende merindtægter.

Under § 18.20.03. Justitsministeriet. Anlægs- og udlånsbevillinger. Kriminalforsorgen er på finansloven i øvrigt fastsat en anlægsbevilling til maskiner og mindre bygningsforanstaltninger vedrørende de indsattes beskæftigelse og erhvervmæssige uddannelse.

3. Vurdering af den gældende budgetordning.

Den gældende budgetordning har ikke givet anledning til bemærkninger for så vidt angår de bevillinger, der vedrører beskæftigelse af indsatte ved økonomidrift

eller ved almen boglig undervisning og som opføres som en del af hovedkonto § 18.03.02. Kriminalforsorgen i anstalter og frihed.

Derimod har den gældende budgetordning vedrørende beskæftigelsen af de indsatte ved produktionsvirksomhed (og erhvervsmæssig uddannelse) givet anledning til kritik navnlig som følge af det ovenfor nævnte princip, hvorefter udgiftsbevillinger ikke i almindelighed kan overskrides med henvisning til tilsvarende merindtægter. Dette princip vanskeliggør en smidig og hensigtsmæssig tilrettelæggelse af materielanskaffelser og råvareindkøb, som principielt begrænses uden hensyntagen til mulighederne for en tilsvarende merindtægt ved en forøget produktivitet eller anden forbedret tilrettelæggelse af produktionen.

4. Den fremtidige beskæftigelse af de indsatte.

Til brug for vurderingen af den fremtidige budgetordning har underudvalget modtaget en foreløbig orientering vedrørende overvejelserne i det af beskæftigelsesudvalget nedsatte underudvalg vedrørende beskæftigelsen ved produktionsvirksomhed og økonomidrift af de indsatte i fængslerne. Af denne redegørelse fremgik navnlig, at arbejdspligten for fængselsdømte foreslås opretholdt og at den nuværende produktionsvirksomhed foreslås opdelt i en egentlig produktionsvirksomhed og i de såkaldte produktions-skoler, der indebærer en kombination af produktionsbeskæftigelse og undervisning med særligt henblik på den gruppe indsatte, som er hårdest belastet med en lang række sociale og andre handicaps.

Af redegørelsen fra det pågældende

underudvalg fremgik endvidere, at der anslås at være behov for oprettelse af 300-400 beskæftigelsespladser i de såkaldte produktions-skoler samt at merudgifterne ved denne form for beskæftigelse forventes modsvaret af merindtægter fra den egentlige produktionsvirksomhed navnlig som følge af en forventet større produktivitet.

5. Vurdering af forholdet til de nye bevillingsretlige regler (indtægtsdækket virksomhed).

I forbindelse med vurderingen af den gældende budgetordning vedrørende beskæftigelsen af de indsatte forudsættes underudvalget efter sit kommissorium nærmere at vurdere forholdet til de nye bevillingsretlige regler, som er gennemført som led i regeringens budgetreform og tiltrådt af folketingets finansudvalg ved akt 157 7/3 84.

Som ovenfor anført har kritikken af den nuværende budgetordning navnlig vedrørt det almindelige princip, hvorefter udgiftsbevillinger ikke i almindelighed kan overskrides med henvisning til tilsvarende merindtægter. På den baggrund *har underudvalget fundet* det af særlig interesse navnlig at overveje de nye bevillingsretlige regler vedrørende såkaldt indtægtsdækket virksomhed.

De bevillingsretlige regler vedrørende indtægtsdækket virksomhed findes i afsnit 59.2. i Budgetvejledning 1985. Reglerne er optaget i bind 3, bilag 8.

Af reglerne fremgår navnlig, at hjemmel til at udføre indtægtsdækket virksomhed kan søges for statsinstitutioner, når følgende betingelser er opfyldt:

1) Der må ikke for kredsen af aftagere stå en pligt til at aftage de pågældende va-

rer eller tjenesteydelser,

2) Aftagerne skal have mulighed for alternativt valg af leverandør, og

3) Institutionen skal kunne adskille den produktion af varer eller tjenesteydelser, der søges udført med indtægtsdækning, fra institutionens øvrige opgaver.

Underudvalget lægger til grund, at kriminalforsorgens produktion i forbindelse med beskæftigelsen af de indsatte ved produktionsvirksomhed opfylder disse 3 hovedbetingelser for overgang til indtægtsdækket virksomhed.

Af budget vej ledningens regler fremgår imidlertid yderligere, at

4) den indtægtsdækkede virksomhed umiddelbart skal bringes til ophør, såfremt der konstateres underskud i 2 på hinanden følgende finansår.

Denne regel vedrørende indtægtsdækket virksomhed harmonerer ikke med kriminalforsorgens forpligtelse til at beskæftige de indsatte. Denne forpligtelse knytter sig til de indsattes arbejdspligt og består uanset om udgifterne ved beskæftigelsen af de indsatte i flere på hinanden følgende finansår overstiger indtægterne fra produktionsvirksomheden.

Underudvalget skal herudover alene pege på

5) de særlige regler vedrørende (løs) ansættelse af personale i forbindelse med udførelsen af indtægtsdækket virksomhed.

Disse regler skønnes ikke at kunne tilgodese kriminalforsorgens behov for et mere fast og veluddannet personale, der udover tilknytningen til beskæftigelsen af de indsatte varetager en række andre fængselsmæssige arbejdsopgaver.

Det er *underudvalgets sammenfattende vurdering*, at de nye bevillingsmæssige regler om indtægtsdækket virksomhed

må vurderes som uanvendelige i forbindelse med beskæftigelsen af indsatte ved produktionsvirksomhed.

6. Forslag til fremtidig budgetordning

vedrørende beskæftigelsen af de indsatte.

Først bemærkes, at *underudvalget ikke finder grundlag for at foreslå nogen ændring af den gældende budgetordning for så vidt angår beskæftigelsen af indsatte ved økonomidrift og ved almen boglig undervisning*. For så vidt angår budgetordningen ved beskæftigelsen af indsatte ved produktionsvirksomhed og erhvervmæssig uddannelse (hovedkonto § 18.03.03) er det *underudvalgets vurdering*, at der er behov for en mere fleksibel budgetordning. Dette behov eksisterer allerede med den nuværende beskæftigelsesordning, men vil efter *underudvalgets opfattelse* blive væsentligt forstærket, såfremt forslaget om opdeling af produktionsvirksomheden i en mere produktionsorienteret egentlig produktionsvirksomhed og i de såkaldte produktionsskoler med kombineret produktion og undervisning skal kunne gennemføres uden at medføre (netto)merudgifter. Dette vil forudsætte, at udgifterne ved oprettelsen og driften af produktionsskolerne modsvarer af merindtægter ved den egentlige produktionsvirksomhed. Sådanne merindtægter vil kun kunne tilvejebringes ved en forbedring af produktiviteten bl.a. i forbindelse med forbedrede muligheder for at kunne disponere mere forretningsmæssigt ved tilrettelæggelsen af produktion, råvareindkøb m.v.

Det er *underudvalgets opfattelse*, at en gennemførelse af en mere fleksibel budgetordning gør det nødvendigt at søge hjemmel til fravigelse af det almindelige

princip, hvorefter udgiftsbevillinger ikke kan overskrides med henvisning til tilsvarende merindtægter.

Underudvalget kan ikke anbefale, at denne hjemmel tilvejebringes ved overgang til indtægtsdækket virksomhed. Underudvalget har herved navnlig lagt vægt på, at kriminalforsorgen har pligt til at beskæftige de indsatte uanset om denne virksomhed måtte give underskud på flere hinanden følgende finansår.

Underudvalget skal i stedet anbefale, at den nødvendige bevillingsmæssige hjemmel tilvejebringes i anmærkningerne til § 18.03.03. i de årlige bevillingslove. Underudvalget skal i den forbindelse foreslå følgende affattelse af den indledende anmærkning til hovedkontoen:

»Efter borgerlig straffelov har de dømte arbejdspligt der bl.a. søges opfyldt ved beskæftigelse med kombineret undervisning og produktion i anstaltens såkaldte produktionsskoler eller ved beskæftigelse i den egentlige produktionsvirksomhed i anstalter og arresthuse. Produktionen afsættes til private og statslige aftagere til markedspris. Hovedkontoen er budgetteret bl.a. under forudsætning af, at salgsindtægterne dækker de samlede omkostninger ved den egentlige produktionsvirksomhed og ved produktionsskolerne. Merudgifter i forbindelse med aktivitetsændringer kan optages direkte på forslag til lov om tillægsbevilling mod tilsvarende merindtægter.«

