

Den komplekse løsladelse: En kvalitativ undersøgelse af myndighedssamarbejdet mellem Københavns Kommune og Kriminalforsorgen



Udarbejdet af: Kathrine Friis Pedersen
Gruppe: 9
Studienummer: 20212011
Vejleder: Steffen Bo Jensen
Antal ord: 21039
Dato: 15. september 2023
Specialeafhandling, Kriminologi på Aalborg Universitet

Abstract

Following thesis seeks to examine the collaboration between the Municipality of Copenhagen and the Department of Prison and Probation, in regard to prison releases. Using Bacchi's "*What's the problem represented to be*" (WPR) approach to policy analysis, this research seeks to unravel the complex issues addressed within the "*Køreplan for god løsladelse*", while simultaneously exploring how practitioners from Copenhagen Municipality and Department of Prison and Probation navigate its implementation. The thesis, involving interviews with a total of nine participants, five from the Department of Prison and Probation and four from the Copenhagen Municipality, pursues to address the following research question: What is problematized within the roadmap, and how do employees from these two agencies navigate its implementation?

Through this research, three problematizations along with corresponding proposed solutions, emerge within the roadmap. It problematizes, that individuals are most likely to reoffend without sufficient intervention from the authorities. The roadmap seeks to restructure interagency collaboration by addressing the framework, to minimize the risk of losing the individuals in the transition between systems. The following part of the analysis examines the experience of practitioners working within the roadmap's framework, combining concepts from Michael Lipsky, Henrik Vigh and Norman Long. This research reveals the dynamic interaction arenas where various actors, intersect and exert influences on one another. This complexity also includes power dynamics with certain actors having more influence and resources than others, which in turn can impact decision-making processes. Furthermore, the research uncovers a paradox, where the practitioners responsible for working within the roadmap possess limited knowledge about its specifics, despite the principles being engrained in their work. The thesis also uncovers dilemmas concerning coordination timing and the extent of the collaboration. While the roadmap imposes specific deadlines, effective reentry coordination often necessitates flexibility. That can be challenging to set consistently across all municipalities and correctional facilities. This dilemma raises questions about the achievability of developing universally applicable guidelines, because of the structural differences among institutions and municipalities. At the same time, it highlights the importance of striking a balance between standardization of practitioners' tasks and flexibility to meet to the diverse needs of individuals being released from prisons. In conclusion, this thesis navigates the complex reentry landscape. It highlights the importance of understanding the dynamic collaboration between agencies and the necessity of mutual awareness.

Forord

Jeg vil først og fremmest gerne udtrykke min taknemmelighed over for de informanter, der har bidraget til dette speciale både fra Københavns Kommune og Kriminalforsorgen. Jeres værdifulde tid og indsigt i jeres arbejde med løsladelser har været af afgørende betydning for nærværende speciale.

En særlig tak rettes også mod min vejleder, Steffen Bo Jensen, for hans engagement, vejledning, og konstruktive feedback igennem hele specialeprocessen.

Jeg ønsker desuden at udtrykke en tak til Enheden for Kriminalpræventive Indsatser for et givende samarbejde omkring specialet, samt for deres altid hjælpsomhed og tilgængelighed.

Uden jeres engagement, støtte og indsigt ville dette speciale ikke have været muligt. Endnu engang tak.

Indholdsfortegnelse

1. FØRSTE KAPITEL -PROBLEMFELT	5
1.1 INDLEDNING.....	5
1.2 PROBLEMFELT	5
1.2.1 Hvordan løslader vi?.....	6
1.2.2 Forbedring af løsladelsesindsatsen gennem myndighedssamarbejde i en nordisk sammenhæng	8
1.2.3 Baggrunden for implementeringen af Køreplan for god løsladelse	10
1.2.4 Projekt God Løsladelse	11
1.2.5 Erfaringer fra projektet	11
1.2.6 Implementeringen af Køreplan for god løsladelse	13
1.2.7 God løsladelsesindsatsens opbygning.....	13
2. ANDET KAPITEL -TEORI.....	15
2.1 TEORETISKE PERSPEKTIVER	15
2.1.1 Carol Bacchi: De tre teoretiske antagelser.....	15
2.1.2 Michael Lipsky: Politiske forvaltere.....	18
2.1.3 Henrik Vigh: Social Navigation.....	20
2.1.4 Norman Long: Sociale interfaces.....	21
2.1.5 Opsamling	21
3. TREDJE KAPITEL -METODE.....	22
3.1 FORSKNINGSDESIGN	22
3.2 DOKUMENTANALYSE.....	22
3.2.1 Carol Bacchi: WPR-tilgangen.....	23
3.2.2 Udvælgelse af dokumenter	24
3.2.3 Kodning af dokumenter.....	24
3.3 KVALITATIVE INTERVIEWS.....	25
3.3.1 Semstruktureret interviews.....	25
3.3.2 Interviewguide	25
3.3.3 Egen tilknytning til Enheden for Kriminalpræventive Indsatser	26
3.3.4 Præsentation af informanter	27
3.3.5 Udførelse af interviews	29
3.3.6 Efterbehandling af interviewdata	30
3.3.7 Ethiske og juridiske overvejelser.....	32
3.4 KVALITETSKRITERIER	33
4. FJERDE KAPITEL -ANALYSE.....	35
4.1 DELANALYSE 1: POLICY ANALYSE	35
Spørgsmål 1 og 2: Hvad er problemet repræsenteret til at være, og hvilke forudsætninger eller antagelser understøtter denne repræsentation?.....	35
4.1.1 Formålet bag Køreplanen.....	35
4.1.2 Udfordringen ved det tværgående myndighedssamarbejde.....	36
4.1.3 Hvis myndighederne ikke griber ind.....	38
4.1.4 Hvad er den gode løsladelse?.....	39
4.1.5 Opsummering.....	41
4.2 DELANALYSE 2.....	42
4.2.1 Anvendelse af Køreplan for god løsladelse	42
4.2.2 Hvornår skal koordineringen begynde?	46
4.2.3 Samarbejdets omfang.....	50
4.2.4 Ændringer og deres påvirkninger på tværs af myndigheder	54
5. FEMTE KAPITEL -DISKUTERENDE KONKLUSION	60
LITTERATURLISTE	63

1. Første kapitel -Problemfelt

1.1 Indledning

En statistik fra 2020 viser, at to ud af tre personer begår ny kriminalitet inden for de første to år efter deres løsladelse fra afsoning af dom i fængsel. Hertil ses, at 39 % har begået en ny lovovertrædelse i løbet de første seks måneder efter endt afsoning (Danmarks Statistik, 2020). Høje recidivstatistikker, er ikke kun et dansk fænomen, men også en udbredt tendens i udlandet (Fazel & Wolf, 2015, s. 4, Yuhnenko, Sridhar & Fazel, 2020, s. 7).

Der findes adskillige initiativer, som har til formål at forebygge gentagen kriminalitet. En væsentlig indsats for at nedbringe recidivstatistikken er myndighedssamarbejdet mellem kriminalforsorgen og landets 98 kommuner i forbindelse med løsladelser; ”Erfaringerne viser, at et godt samarbejde mellem kriminalforsorgen og kommunerne er vigtigt for at forhindre ny kriminalitet, både når det gælder udslusning fra fængslerne og tilsyn med dømte på fri fod” (Kriminalforsorgen, u.å.a). Siden 2009 har kriminalforsorgen og alle landets kommuner samarbejdet om løsladelsesindsatsen ud fra de retningslinjer, som blev fremlagt i *Køreplan for god løsladelse* (Ramsbøl & Rasmussen, 2009). På baggrund af denne har hver kommune udarbejdet en lokal samarbejdsaftale med kriminalforsorgen, som skal følges, når en borger løslades (Kriminalforsorgen, u.å.a). Nærværende speciale ønsker at undersøge *Køreplan for god løsladelse* og myndighedssamarbejdet mellem kriminalforsorgen og kommunerne, med afsæt i Københavns Kommune. Dette gøres gennem en besvarelse af følgende problemformulering:

Hvad problematiseres i *Køreplan for god løsladelse*, og hvordan navigerer ansatte fra Københavns Kommune og Kriminalforsorgen i implementeringen af politikken?

1.2 Problemfelt

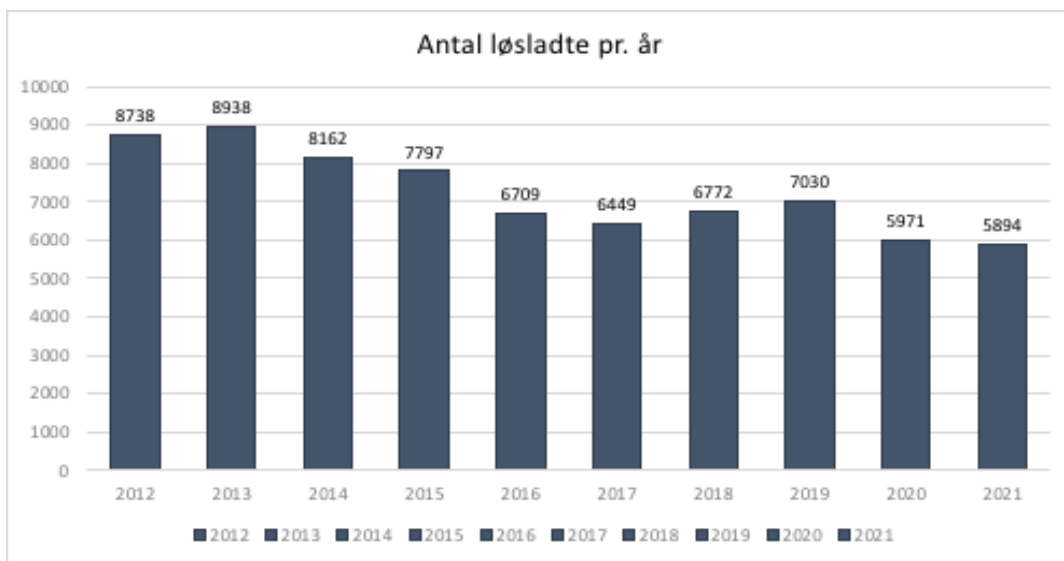
Følgende afsnit har til formål at præsentere relevant viden om regler for løsladelsesprocessen og give et overblik over omfanget af løsladelser. Ydermere vil baggrunden for God Løsladelse og myndighedssamarbejde mellem kriminalforsorgen og kommunerne blive introduceret.

1.2.1 Hvordan løslader vi?

Når en borger går fra indsat til løsladt, er der forskellige faktorer, som spiller en rolle for, hvordan denne proces skal finde sted. I *Bekendtgørelse om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf* (løsladelsesbekendtgørelsen), fremgår det, hvilke betingelser som skal være opfyldt i forbindelse med, at en indsat skal løslades. Tidspunktet for løsladelsen ligger enten, efter den indsatte har afsonet fuld straf, bliver prøveløsladt, der sker en strafafbrydelse eller en benådning (Justitsministeriet, 2017). Tidspunktet for, hvornår en prøveløsladelse kan finde sted, bliver reguleret i straffelovens §38-42. Hertil findes *Vejledning om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf* (løsladelsesvejledningen), som indeholder de forskellige retningslinjer, der skal følges (Justitsministeriet, 2018). Som udgangspunkt bliver der taget stilling til, om en borger skal prøveløslades, når vedkommende har afsonet 2/3 af sin straf. Som en del af prøveløsladelsen får borgeren en række vilkår, som skal overholdes, som eksempelvis at holde sig stoffri. Såfremt vilkårene ikke overholdes, skal borgeren afsone resten af sin straf i fængslet. Herudover findes muligheden at afsone de sidste seks måneder af sin straf i eget hjem med fodlænke, hvilket kaldes for en udstationering. I tilfælde, hvor en borger har afsonet en lang fængselsstraf, kan denne overflyttes til et udslusningsfængsel i den sidste del af straffen. Formålet med udslusningsfængslerne er at skabe en nemmere overgang i løsladelsesprocessen (Kriminalforsorgen, u.å.b.).

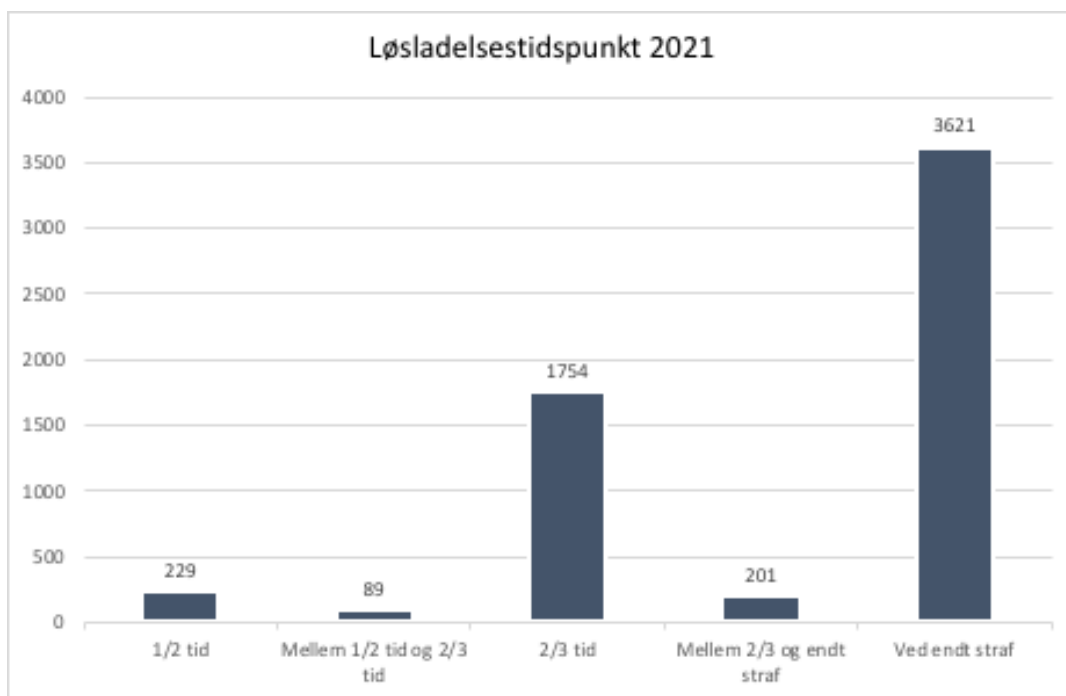
For at kende omfanget af løsladelser i Danmark, inddrages de seneste opgørelse fra kriminalforsorgen. Opgørelserne viser antallet af løsladelser på landsplan, idet kriminalforsorgen ikke laver opgørelser over, hvor mange der løslades fra de enkelte kommuner.

Figur 1 viser antallet af løsladte fra 2012 til 2021. Her fremgår det, at antallet af løsladelser er faldet gennem de seneste år, idet der er sket et fald på næsten en tredjedel (Kriminalforsorgen, 2021, s. 50).



Figur 1 udformet på baggrund af tal fra kriminalforsorgen

Figur 1 viser, at 5894 blev løsladt i 2021. Ud af den gruppe blev 3621 løsladt efter at have afsonet hele straffen og 2273 blev prøveløsladt (se Figur 2). 19,5 % af de løsladte fra 2021, har fået afslag på prøveløsladelse (Kriminalforsorgen, 2021, s. 50).



Figur 2 udformet på baggrund af tal fra kriminalforsorgen

1.2.2 Forbedring af løsladelsesindsatsen gennem myndighedssamarbejde i en nordisk sammenhæng

Følgende afsnit har til formål at bidrage til en dybere forståelse for betydningen af myndighedssamarbejdet i løsladelsessituationen i et nordisk perspektiv. Litteratursøgningen er udført via Google Scholar og Aalborg Universitetsbiblioteks søgemaskine, Primo. De anvendte søgeord er: fængsel, løsladelse, løsladelsesproces, tværsektorielt samarbejde, myndighedssamarbejde, kommune, og kriminalforsorgen.

Rapporterne, der er nævnt i afsnittet, påpeger alle, at der er implementeret flere projekter, der specifikt fokuserer på myndighedssamarbejdet for at bedre løsladelsesprocessen. Rapporterne har alle tilfælles, at de anerkender vigtigheden af myndighedssamarbejdet for at sikre en vellykket løsladelse.

Inmates' perceptions and experiences of how they were prepared for release from a Norwegian open prison

Et norsk studie fra 2020 undersøger, hvordan de indsatte har været forberedt på deres løsladelse, ud fra deres eget perspektiv. Studiet blev gennemført i et af Norges åbne fængsler. De oplevede, at fængslets ansatte hjalp dem med basale praktiske udfordringer i deres dagligdag, og at de blev behandlet med tillid og respekt, som dertil styrkede deres selvspekt (Andvig et al., 2020, s. 213).

Hertil fandt studiet, at de indsattes manglende viden og træning i det digitale ville kunne blive en udfordring for dem efter løsladelse (Andvig et al., 2020, s. 215) Studiet fremhæver, at der opleves et ringe systematisk samarbejde mellem fængslet og kommunalt regi, særligt i forbindelse med den indsattes løsladelse (Andvig et al., 2020, s. 215)

NIBR-rapporten

I 2011 udgav Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) en rapport, hvori 19 projekter omhandlende kriminalforsorgens samarbejde med andre myndigheder blev undersøgt. Alle de undersøgte projekter var fra Norge, Sverige og Danmark (Dyb & Johannessen 2011, s.5). Ud af de 19 projekter i NIBR-rapporten fremhæves en håndfuld projekter, som de undersøger yderligere, heriblandt det danske *Projekt God Løsladelse*.

Et andet projekt, som bliver undersøgt, er det svenske projekt *Bättre frigivning*. Projektet blev iværksat i tre svenske fængsler og havde tre overordnede mål, hvori et af dem var at styrke samarbejdet mellem myndigheder for at sikre kontinuitet under løsladelsesprocessen. Ligeledes var en del af Bättre frigivning-projektet at opmuntre de indsatte til at deltage mere aktivt i deres løsladelsesproces (Dyb & Johannessen 2011, s. 20-22). Et andet tema, som var central for projektet, var kravet om et

tværfagligt samarbejde mellem flere organisationer. Et fund i NIBR's rapport var, at der ses et behov for at involvere flere aktører og sektorer, for at forbedre løsladelsesprocessen (Dyb & Johannessen 2011, s. 23).

Tiltak overfor gjenganger – TOG er et norsk projekt, som NIBR-rapporten også undersøger. Projektet blev etableret i 2000, med formålet at reducere recidiv blandt personer, som allerede havde flere domme bag sig. Ydermere havde TOG til formål at udvikle og afprøve metoder med fokus på at styrke samarbejdet mellem kriminalforsorgen og friomsorgen (tilsvarende det danske kriminalforsorgen i frihed). Projektet arbejder ud fra en forståelse om, at en god løsladelse er centralt for at nedbringe recidiv. Herudover arbejder projektet ud fra en metode, som er opdelt i fem faser. En væsentlig del af projektet er at forberede de indsatte til deres overgang fra fængsel til frihed, ved blandt andet at arrangere udflugter udenfor fængslet inden den indsatte prøveløsladelse (Dyb & Johannessen 2011, s. 34-36). I en evaluering af projektet vises det, at der arbejdes ud fra en helhedsorienteret tilgang som en forudsætning for at opnå forandring for den indsatte. Ydermere kunne man se en forbedring i samarbejdet mellem kriminalforsorgen og deres samarbejdspartnere efter projektets iværksættelse. Det blev besluttet at fortsætte TOG efter projektperioden udløb (Dyb & Johannessen 2011, s. 40).

Samverka för att förebygga återfall i brott

I Sverige blev der i 2012 udgivet et idékatalog *Samverka för att förebygga återfall i brott*, hvori vigtigheden i et effektivt og velfungerende samarbejde mellem forskellige aktører, såsom Kriminalvården, Socialtjänsten og Arbetsförmedlingen, blev fremhævet. Selve kataloget bygger på forskningsviden og erfaringer fra praksis. Kataloget påpeger, at en tydelig struktur og styring vil kunne muliggøre og regulere samarbejdet, selvom aktørerne arbejder ud fra forskellige organisatoriske forhold. Hertil anbefaler kataloget, at der inden for det kriminalpræventive arbejde bliver iværksat retningslinjer, både på nationalt og lokalt niveau. Ifølge kataloget er det nødvendigt for et effektivt samarbejde mellem aktørerne, at der eksisterer en tydelig rollefordeling, herunder også et godt kendskab til hinandens arbejde (Sallander & Alvant, 2012, s. 7-12).

Dette afsnit har belyst betydningen af myndighedssamarbejdet i løsladelsessituationen. Gennem literatursøgningen er der fremkommet vigtige rapporter, der alle understreger vigtigheden af et velfungerende samarbejde mellem kriminalforsorgen og de sociale myndigheder for at sikre en vellykket løsladelse.

1.2.3 Baggrunden for implementeringen af Køreplan for god løsladelse

I 1998 blev der præsenteret *Vejledende retningslinjer for samarbejdet mellem de sociale myndigheder og kriminalforsorgens institutioner og afdelinger* (Social-, Bolig- og Ældreministeriet, 1998). Med henblik på kriminalitetsforebyggelse skulle retningslinjerne sikre en koordineret indsats mellem de sociale myndigheder og kriminalforsorgen, som skulle styrke det regionale samarbejde. Blandt de punkter, som retningslinjerne berørte, var anvendelsen af en koordineret handleplan for den enkelte borger. Tanken var, at koordineringen af handleplan ville være en bedre udnyttelse af ressourcer for begge parter, samt styrke kvaliteten af indsatsen overfor borgeren (Social-, Bolig- og Ældreministeriet, 1998). Hertil blev der listet en række forudsætninger for, at samarbejdspartnerne kunne nå i mål med retningslinjerne. En afgørende forudsætning var, at det lokalt blev afklaret, hvem der havde initiativpligt til koordineringen af indsatsen. Herudover skulle der udpeges en koordinator for indsatsen, så øvrige samarbejdspartnere og borgeren selv vidste, hvem de skulle rette henvendelse til ved behov. Et andet punkt i retningslinjerne var en fælles evaluering ved afslutningen af borgerens forløb (Social-, Bolig- og Ældreministeriet, 1998).

I 2003 blev der nedsat en arbejdsgruppe, som havde til formål at afdække det regionale samarbejde mellem kriminalforsorgen og de sociale myndigheder (Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Kommunernes Landsforening Amtsrådsforeningen Socialministeriet, 2003, s. 3). I rapporten fremgik det, at både kriminalforsorgen og de sociale myndigheder fortsat oplevede udfordringer i samarbejdet, særligt i koordineringen af indsatsen for løsladelsesprocessen. Det kunne blandt andet ses i det, at det hyppigt forekom, at en borger blev løsladt uden deres forsørgelses- eller boligsituation, var på plads. Endvidere fremgik det, at borgere oplevede en utilfredsstillende indsats i deres overgang fra fængsel til frihed. Undersøgelsens respondenter oplevede, at den manglende sammenhæng i samarbejdet var med til at øge risikoen for recidiv, blandt andet fordi borgeren hverken havde tilknytning til arbejdsmarkedet eller et forsørgelsesgrundlag efter løsladelse (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 18-19).

Undersøgelsen konkluderede derved, at de eksisterende retningslinjer for samarbejdet fra 1998 ikke var implementeret i tilstrækkelig grad, idet der stadig var en manglende sammenhæng mellem myndighedernes indsatser. På baggrund af dette samt andre undersøgelser blev det besluttet at igangsætte et projekt, som skulle sætte fokus på disse problemstillinger (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 19-20).

1.2.4 Projekt God Løsladelse

Projekt God Løsladelse blev iværksat som et treårigt metodeudviklingsprojekt, som havde til formål at afprøve nye metoder til at forbedre løsladelsesprocessen ved at etablere et styrket samarbejde mellem indsattes hjemkommune og kriminalforsorgen. Overordnet havde projektet til formål at støtte implementeringen af *Bkg. nr. 1337 af 3/12 2007 af lov om straffuldbyrdelse, m.v. (straffuldbyrdesloven) § 31 stk. 2*, som forpligtede kommunerne og kriminalforsorgen til at samarbejde om den indsattes handleplan, for netop at skabe en koordineret indsats under afsoning og i overgangen fra fængsel til frihed. Efter prøveperioden fra 2006-2008 udarbejdede Ramsbøl og Rasmussen et notat for Servicestyrelsen, som indeholdt en sammenfatning af de væsentligste fund fra projektet (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 3, 20), og som bidrog med anbefalinger, som skulle være med til at danne et grundlag for en fremtidig samarbejdsaftale mellem kriminalforsorgen og kommunerne (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 21).

Projektets medvirkende parter fra kriminalforsorgen var statsfængslerne Østjylland, Kragshovede Fængsel, Sdr. Omme Fængsel, samt Kriminalforsorgen i Frihed (KiF) afdelingerne Århus, Esbjerg, Horsens, Frederikshavn og København. Kommunerne, som deltog i projektet, var Århus, Esbjerg, Horsens, Frederikshavn og København (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 3-4). I første fase af projektet blev der afholdt møder, hvor projektets repræsentanter kunne fremlægge deres identificerede barrierer i samarbejdet. Ydermere præsenterede de deres forståelse af en god løsladelse, hvorefter der blev skabt en fælles definition på en god løsladelse. Denne proces var med til at skabe *Køreplan for god løsladelse*. I supplement til køreplanen blev der udarbejdet en tidslinje for at skabe et overblik over lovgivningsmæssige frister for de forskellige parter under indsatsen (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, 21-22).

1.2.5 Erfaringer fra projektet

En gennemgående erfaring fra projektet, som Ramsbøl og Rasmussen fremhæver i deres notat, var den indsattes mange stop gennem systemet. Det blev en udfordring for at skabe sammenhæng i den indsattes sag, at der undervejs skete så mange skift i, hvem der "havde sagen". Den indsatte afsonede ofte i forskellige fængsler under sin dom, og sagen var derfor i kontakt med forskellige fagprofessionelle undervejs. Det resulterede i, at de ansatte i kriminalforsorgen ikke altid fik igangsat de initiativer, de lovgivningsmæssigt var forpligtet til. En hyppig begrundelse for de manglende initiativer var, at den indsatte var i den enkelte institution i for kort tid til, at handleplansarbejdet og samarbejdet med andre instanser kunne nås. Projektet viste altså, at de mange skift og overgange under borgerens afsoning betød, at det relevante løsladelsessamarbejde ikke blev gennemført, idet kontinuiteten gik

tabt, og de lovgivningsmæssige forpligtelser ikke blev gennemført (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 24-25).

I tillæg til den ovenstående udfordring fandt notatet yderligere udfordringer. Disse udfordringer er opdelt i fire faser, som tager udgangspunkt i tidslinjen. De fire faser er: ved indsættelsen, under afsoningen, forud for løsladelsen og løsladelsen (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 25).

Ved indsættelsen

I den første fase blev det problematiseret, at fængslet ikke altid oplyser kommunen, når en borger indsættes i arrest eller fængsel. Herudover opleves der en udfordring ved, om denne oplysning bliver videregivet til den rette sagsbehandler i kommunen (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 26).

Under afsoningen

I denne fase fremhævede notatet en udfordring ved, at fængslerne oplevede en uklarhed vedrørende, hvor i kommunen de skulle rette henvendelse i forbindelse med opstarten af samarbejdet. Hertil oplevede kommunen en udfordring i, at selve henvendelsen fra fængslet manglede et specificeret formål, hvorfor de havde svært ved at videregive den til relevant afdeling i kommunen. Dette forårsagede i flere tilfælde, at henvendelsen blev nedprioriteret i kommunen (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 26).

Ydermere blev der fremlagt en udfordring i, at fængslet oplevede, at deres henvendelse til kommunen blev afvist, idet kommunen var i tvivl om deres handleforpligtelse overfor pågældende borger (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 27).

Forud for løsladelsen

En del af køreplanen for god løsladelse er afholdelsen af et løsladelsesmøde med alle samarbejdspartnere for at koordinere borgerens overgang fra fængsel til frihed. Flere af de borgere, som har deltaget i notatets udarbejdelse, har tilkendegivet, at dette møde ville være hjælpsomt for at forberede deres løsladelse. Notatet viser dog, at det sjældent er blevet prioriteret at afholde løsladelsesmødet (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 28).

Løsladelsen

I den sidste fase opleves der en udfordring i, at der ofte ikke var arrangeret et møde mellem kommune og borger forud for løsladelsen. Dertil ses der en udfordring i, om KiF og kommunen får koordineret deres indsatser (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 28).

1.2.6 Implementeringen af Køreplan for god løsladelse

I 2008, hvor projektperioden fortsat var i gang, blev det nævnt i *Flerårsaftalen for kriminalforsorgen for 2008-2011*, at anbefalinger fra projektet skulle implementeres i en fremtidig samarbejdsmetode for kriminalforsorgen og kommunerne (Justitsministeriet, 2008, s. 5). Der er sidenhen foretaget evalueringer, som vedrører myndighedssamarbejdet om God Løsladelse. Direktoratet for Kriminalforsorgen udarbejdede i 2016 en analyse af deres samarbejde med kommunerne. Analysen var baseret på skriftlige evalueringsskemaer, som bliver udfyldt årligt af kriminalforsorgen og kommunen (Petersen, 2016, s. 2-3). Der var dele af samarbejdet, som synes at være forbedret siden Servicestyrelsens notat i 2008. Nogle kommuner har eksempelvis indført en fast praksis for, hvem kriminalforsorgens indledende henvendelser sendes til. Denne praksis har medført en bedre koordination af samarbejdet (Petersen, 2016, s. 3). Nogle af de udfordringer, som blev fremhævet i analysen fra 2016, var overvejende lig de udfordringer, Servicestyrelsen præsenterede i deres notat fra 2008. Eksempelvis blev der fortsat oplevet en manglende struktur omkring løsladelsesmøder, hvorfor de relevante samarbejdspartnere ikke altid blev indkaldt til møderne (Petersen, 2016, s. 7-8).

I 2013 udarbejdede Rambøll og Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI) en evalueringsrapport vedrørende Hjemløsestrategien, hvori erfaringer med God Løsladelses indsatsen indgik. I rapporten fremgik det, at flere kommuner havde oprettet en fast indgang til kommunen for god løsladelsesindsatsen, og derved tydeliggjort hvor henvendelser fra kriminalforsorgen skulle rettes til. De oplevede dog, at nogle fængsler fortsat henvendte sig det forkerte sted i kommunen. Derudover oplevede de en udfordring i, at henvendelser fra kriminalforsorgen lå for tæt på borgerens løsladelsestidspunkt, hvorfor de ikke havde den nødvendige tid til at igangsætte rette foranstaltninger (Rambøll & SFI, 2013, s. 181).

Ud fra overstående ses et behov for at undersøge det nuværende samarbejde mellem myndighederne og deres implementering af *Køreplan for god løsladelse*. Dette vil blive adresseret gennem problemformuleringen.

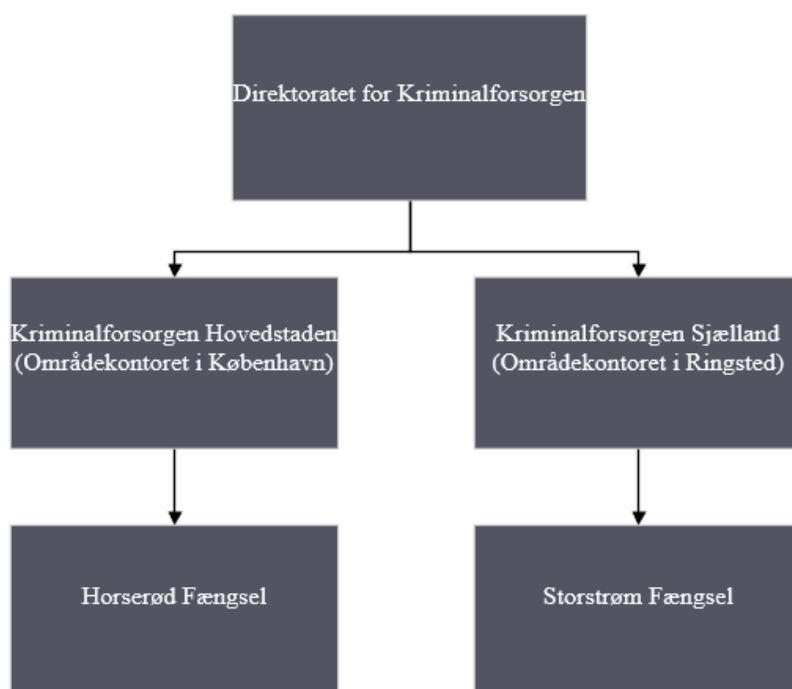
1.2.7 God løsladelsesindsatsens opbygning

Følgende afsnit har til formål at danne et overblik over opbygningen af god løsladelseindsatsen i henholdsvis Kriminalforsorgen og Københavns Kommune samt de relevante instanser, der bliver inddraget i nærværende speciale.

Kriminalforsorgen

Direktoratet for Kriminalforsorgen har ansvaret for den overordnede styring i kriminalforsorgen.

Dette omfatter også samarbejdet med Justitsministeriet og de respektive områdekontorer (Kriminalforsorgen, u.å.c). Kriminalforsorgen er opdelt i fire områdekontorer, som alle har hver deres resocialiseringsenhed, der blandt andet har ansvaret for at varetage styring og kvalitetssikring af institutionerne inden for deres område. Dette indebærer blandt andet at implementere nye tiltag i institutionernes drift, såsom Køreplan for god løsladelse. De underliggende institutioner er ansvarlige for varetagelsen af den daglige drift og håndteringen af de indsatte (Kriminalforsorgen, u.å.d.). Nedenstående figur illustrerer de specifikke afdelinger under Direktoratet, som dette speciale undersøger;

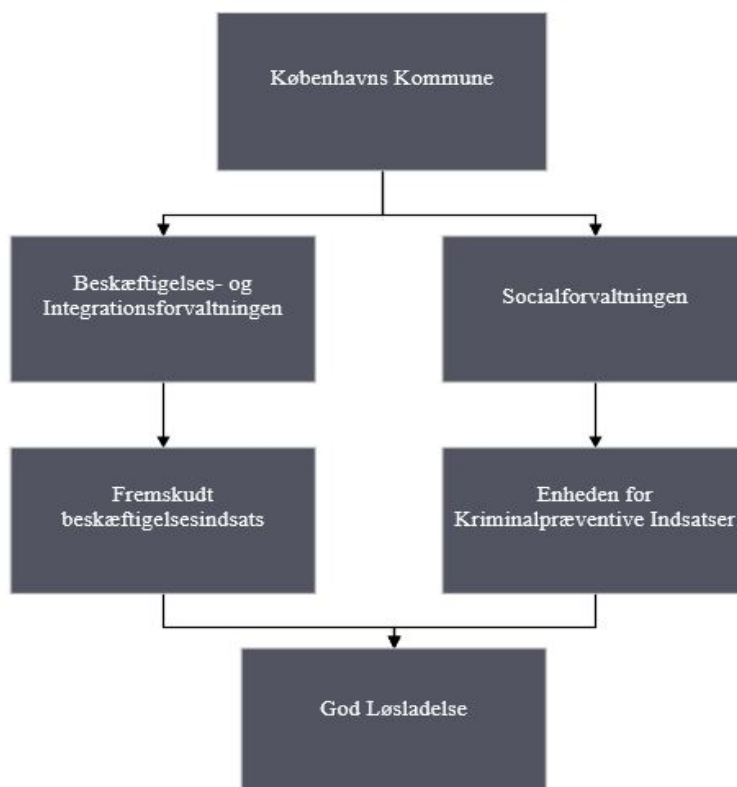


Figur 3 udformet på baggrund af oplysninger fra Kriminalforsorgen

Københavns Kommune

Indsatserne for God Løsladelse varierer betydeligt afhængigt af den specifikke kommune. Dette speciale tager udgangspunkt i Københavns Kommune og vil derfor beskrive deres strukturering af indsatsen. Figur 4 illustrerer, hvordan God Løsladelse involverer opgaver for både Beskæftigelses- & Integrationsforvaltningen samt Socialforvaltningen. Hver forvaltning har ansvar for opgaver inden for deres respektive område. Siden 2016 har Socialforvaltningen varetaget God løsladelsesopgaven gennem EKI (Enheden for Kriminalpræventive Indsatser). Denne indsats er nu organiseret som en udekørende indsats, som afholder samtaler med københavnerborgere i fængsler over hele landet.

Sidenhen er Socialforvaltningen og Beskæftigelses- & Integrationsforvaltningen startet med at afholde deres samtaler fængslerne i fællesskab (Kriminalforsorgen, u.å.d.).



Figur 4 udformet på baggrund af oplysninger fra Københavns Kommune

2. Andet kapitel -Teori

2.1 Teoretiske perspektiver

Dette kapitel vil præsentere de teoretiske perspektiver og begreber, som anvendes i specialet. Disse perspektiver og begreber vil bidrage til besvarelsen af specialets problemformulering, hvilket også vil blive uddybet i dette afsnit.

2.1.1 Carol Bacchi: De tre teoretiske antagelser

I 2009 udgav Carol Bacchi bogen *'Analysing policy: What's the problem represented to be'*, som er en kritisk analysetilgang, der kan anvendes til at analysere politiske dokumenter. Grundantagelsen i *'What's the problem represented to be'* (herefter WPR) er, at en policy (omtales herefter som politik)

ikke blot er udtryk for en løsning på et eksisterende problem, men derimod er med til at definere, hvad der betragtes som et problem (Bacchi, 2009, s. 1-2). Bacchi argumenterer for, at alle politikker danner problematiseringer. Antagelsen ser kritisk på at acceptere politikkenes repræsentation af et problem uden at undersøge, hvad der ligger bag denne forståelse af en problemstilling. (Bacchi, 2009, s. 32). Der sondres mellem problemer og problematiseringer.

Bacchis WPR-tilgang bygger på tre teoretiske antagelser (egen oversættelse):

1. Vi er styret gennem problematiseringer
2. Vi er nødt til at studere problematiseringer (ved at analysere, de problemrepræsentationer som problematiseringerne indeholder), frem for 'problemet'
3. Vi er nødt til at problematisere de problematiseringer, som forelægges ved at undersøge, hvilke præmisser og effekter problemrepræsentationerne indeholder (Bacchi, 2009, s. 25)

Formålet med WPR-tilgangen er at skabe fokus på og refleksion over, hvordan mennesker bliver styret gennem politik. Dette gøres gennem en kritisk analyse af problematiseringer (Bacchi, 2009, s. 46-47). Bacchis antagelser drager inspiration fra Foucault og hans begreber, og i specialet benyttes Foucaults begreber gennem Bacchis fremstilling af disse. I følgende afsnit vil jeg gennemgå WPR-tilgangens tre teoretiske antagelser, og hvordan de vil bidrage til specialets teoretiske ramme.

Vi er styret gennem problematiseringer

I lighed med Foucault anser Bacchi problematiseringer som en del af, hvad der styrer mennesker. Hun argumenterer for, at for at forstå denne styring er det vigtigt at undersøge, hvordan problematiseringer repræsenteres i politikker (Bacchi, 2009, s. 30-31). Hvor Foucault forstår problematiseringer som en politisk reaktion på udfordringer, forstår Bacchi dem som politisk skabt. Således antager WPR-tilgangen, at politikkenes skabte problematiseringer regulerer mennesker i en højere grad end politikken i sig selv (Bacchi, 2009, s. 30-31).

For at forstå, hvordan vi er styret gennem problematiseringer, anvender Bacchi Foucaults begreb om 'governmentality'. Ifølge Foucaults forståelse af governmentality er det én ud af tre former for magt. De to andre er: suverænitæt og den disciplinære magt. Tilsammen former de en tredeling af magt, som opererer intersektionelt. 'Suverænitæt' beskrives som en mentalitet, der styrer et givent territorium og

den tilhørende befolkning, via love, straf og belønning. *'Den disciplinære magt'* er målrettet individet. Gennem strategier, eksempelvis som overvågning, søger den at sikre en reguleret afretning af individet. *'Governmentality'* styrer befolkningen ved at anvende økonomiske og sociale midler. Via disse søger den, ud fra sin politik, at opretholde orden i samfundet. Ifølge Bacchi bliver forskellige individer og grupper påvirket i forskellig grad af magtformerne. Som eksempel på dette fremhæver Bacchi, at personer som har begået kriminalitet, ofte er mere eksponeret for den disciplinære magt og derfor bliver påvirket anderledes af magten end personer, som aldrig har begået kriminalitet (Bacchi, 2009, s. 26-29).

I nærværende opgave ønsker jeg at undersøge, hvad *Køreplan for god løsladelse* adresserer som et 'problem' og derved skaber en problematisering om. Ved at anvende den første antagelse, kan jeg få indsigt i, hvad der egentlig bliver problematiseret, og dermed en forståelse for, hvordan denne problemstilling bliver forstået og er med til at styre løsladelsesindsatsen.

Vi er nødt til at studere problematiseringer (ved at analysere, de problemrepræsentationer problematiseringerne indeholder), frem for 'problemet'

Ifølge Bacchis anden antagelse er politikker og problematiseringer socialt konstruerede og afhænger af bestemte perspektiver og interesser. Hertil argumenterer hun for, at en politik er formet af sociale, politiske og historiske kontekster. Dette kan undersøges gennem diskursen af 'problemet'. (Bacchi, 2009, s. 32, 34-35).

Ligeledes henter Bacchi her inspiration fra Foucault og hans forståelse af diskurser. Foucault argumenterer for, at diskurser har en påvirkning på, hvilken måde personer styres. Diskurser forstås som socialt konstrueret viden, der tilskrives en form for gyldighed. Ved at acceptere denne gyldighed, får diskursen indflydelse på, hvordan en person tænker, skriver og taler om et emne (Bacchi, 2009, s. 35). Statens magt spiller her en vigtig rolle, idet deres problematiseringer påvirker politikker og lovgivning. Derved kan deres problematiseringer fremstå som gyldig uanset deres sandhedsværdi. Hertil mener Bacchi, at problematiseringerne påvirker forskellige personer forskelligt, nogle positivt og andre negativt (Bacchi, 2009, s. 33-35).

Den anden antagelse kan bidrage til at belyse, hvordan problemstillinger vedrørende løsladelse bliver repræsenteret, og hvilken indflydelse det har for udarbejdelsen af *Køreplan for god løsladelse*.

Vi er nødt til at problematisere de problematiseringer, som forelægges, ved at undersøge hvilke præmisser og effekter problemrepræsentationerne indeholder

Den tredje antagelse i WPR-tilgangen anvendes Foucaults begreb *genealogi*. I genealogien undersøger man med et historisk tilbageblik, hvordan problemrepræsentationen har tilegnet sig sin gyldighedsstatus. Dette gøres ved at udforske, hvordan politikker konstituerer visse problemer som værende relevante, og andre problemer som værende mindre relevante. Derved undersøges, hvilke interesser politikken favoriserer, og hvilke interesser den marginaliserer, og hvordan det påvirker eksempelvis løsladelsesområdet. Derved kan man sætte spørgsmålstegn ved den nuværende forståelse af 'problemet' (Bacchi, 2009, s. 39). Ifølge Bacchi skal den kritiske tilgang ikke forstås som en simpel kritik, men derimod som en analytisk tilgang af, hvordan emner tænkes, og om det kan tænkes anderledes. Bacchi argumenterer for, at tilgangen kan hjælpe til at forstå politikkens rolle i konstruktionen af problemer og åbner op for en kritisk refleksion over politikkens virkninger (Bacchi, 2009, s. 40). Ved at inddrage genealogien i forbindelse med løsladelser kan specialet belyse, hvordan den aktuelle problemrepræsentation er blevet konstrueret, og hvilke effekter den har.

Samlet set giver de tre antagelser en kritisk forståelse for *Køreplan for god løsladelse* styring og åbner op for refleksion over politikkens effekt og potentiale for forandring i forbindelse med løsladelsesprocessen. Hvor Bacchi er optaget af, hvordan politik konstrueres og påvirker på samfundsniveau, beskæftiger Michael Lipsky sig med, hvordan politikker implementeres og forvaltes i praksis, hvilket vil blive uddybet i følgende afsnit.

2.1.2 Michael Lipsky: Politiske forvaltere

Specialet anvender Michael Lipskys teoretiske perspektiv vedrørende frontlinjemedarbejdere som policy makers (herefter omtalt som politiske forvaltere). Lipsky undersøger frontlinjemedarbejderens møde med borgeren, og hvordan dette møde er udtryk for, hvordan en politik bliver implementeret i praksis. Ifølge Lipsky står frontlinjemedarbejderen overfor komplekse situationer i sit arbejde med borgerne, hvor de fortsat skal bevæge sig inden for de politiske mål og organisatoriske retningslinjer. Deres beslutninger i deres arbejde vil derfor være med til at forme politikken nedefra (Lipsky, 2010, s. 9-10, 83-84). Med Lipskys tilgang undersøger specialet, hvordan de ansatte i kriminalforsorgen og kommunen arbejder som politiske forvaltere i implementeringen af *Køreplan for god løsladelse*, både i mødet med borgerne samt i deres myndighedssamarbejde.

Ifølge Lipsky er der to afgørende faktorer, der spiller ind, når frontlinjearbejdere implementerer politikker i deres arbejde: '*skøn*' og '*autonomi*'. Begge kan have betydning for, om politikken får den

tiltænkte effekt i praksis. I arbejdet med borgerne kan der være situationer, som udfordrer frontlinjemedarbejderne i at følge de fastlagte retningslinjer. I denne henseende muliggør frontlinjemedarbejderens skøn og autonomi dem at tilpasse deres handlinger og beslutninger til den specifikke situation, de står overfor, og dermed også den individuelle borgers behov (Lipsky, 2010, s. 13-15).

Skøn

Frontlinjemedarbejdere beskæftiger sig med sager, som er for komplicerede til at kunne fastlægge retningslinjer, der vil inkludere alle mulige kontekster. Ydermere involverer deres arbejde også interaktioner med mennesker, hvor standardiserede procedurer ikke altid er tilstrækkelige. Deres møde med mennesket kan betyde, at deres respons må differentiere fra, hvad de gældende retningslinjer foreskriver (Lipsky, 2010, s. 14-15). Lipsky argumenterer for, at når frontlinjemedarbejderen implementerer politikken, skal de finde en balance mellem medfølelse og fleksibilitet på den ene side og bureaukratisk regelanvendelse på den anden side. Derfor vil frontlinjemedarbejderen være nødsaget til at inddrage skøn i deres arbejde. Deres skøn vil være bygget på professionelle erfaringer, faglig viden, samt deres personlige overbevisning. Med afsæt i skønnet skal frontlinjemedarbejderen træffe individuelle beslutninger ud fra deres vurdering af den specifikke situation (Lipsky, 2010, 15-16).

Autonomi

Begrebet autonomi refererer til graden af handlefrihed, som frontlinjemedarbejderen oplever i deres arbejde. For at kunne træffe beslutninger, som er tilpasset borgerens behov og situationen, de står overfor, skal frontlinjemedarbejderen have en grad af handlefrihed. Derved vil de kunne tilpasse deres beslutninger til borgerens individuelle behov. Ifølge Lipsky skal frontlinjemedarbejderes autonomi ikke forstås som dem værende uafhængige af at følge retningslinjerne, idet de fortsat opererer inden for rammerne af den overordnede politik samt de eksisterende strukturer. Han betragter derimod autonomi som værende essentielt for deres mulighed for at tilpasse deres beslutninger i de specifikke kontekster og situationer, som de kan stå overfor i mødet med borgeren (Lipsky, 2010, s. 16-17).

Hvor skøn og autonomi tillader frontlinjemedarbejderen at tilpasse beslutninger efter borgerens behov, indebærer det også en risiko for ulighed i praksis. Ifølge Lipsky er der behov for at finde en balance mellem fleksibilitet og retningslinjer for at undgå for stor påvirkning af frontlinjemedarbejderens personlige holdninger (Lipsky, 2010, s. 15-17).

Ved at anvende Lipskys begreber, '*skøn*' og '*autonomi*', kan jeg undersøge, hvordan de ansatte i kriminalforsorgen og kommunen implementerer *Køreplan for god løsladelse* i deres arbejde. Det vil

give anledning til at dykke ned i, hvordan implementeringen af nye retningslinjer vedrørende løsladelser bliver påvirket af de ansattes skøn og autonomi.

2.1.3 Henrik Vigh: Social Navigation

Specialet anvender Henrik Vighs begreb '*Social Navigation*' i supplement til Lipskys teoretiske perspektiv vedrørende politiske forvaltere. Ved at supplere med Vighs begreb social navigation, kan specialets analyse forholde sig til, hvordan de ansatte arbejder som politiske forvaltere i et dynamisk felt.

Ordet navigation stammer fra søfart og betyder at styre en kurs og bevæge sig mod en destination. Det vil altså sige at bevæge sig i et miljø, som også bevæger sig. Herudover bliver ordet navigation anvendt i flere kontekster uden en egentlig definition. Med afsæt i dette har Henrik Vigh søgt at definere, hvordan begrebet '*navigation*' kan omsættes fra et begreb fra søfarten og over til det sociale miljø (Vigh, 2009, s. 419-420). Vighs begreb '*social navigation*' henviser til måden, personer tilpasser sig komplekse sociale kontekster, især i udsatte samfund. Ifølge Vigh er det væsentligt at undersøge, hvordan personer navigerer i sociale strukturer, som kan være præget af usikkerhed og konflikter. Sociale navigationsstrategier skal ikke forstås som statiske, men derimod som kontekstafhængige og dermed dynamiske. Begrebet indebærer, at personer løbende tilpasser sine strategier for at imødekomme det specifikke sociale miljø, som de står overfor. Det kan derfor give anledning til at se, hvordan personen interagerer i et dynamisk miljø, og samtidig hvordan selve miljøets bevægelse påvirker personens adfærd. Dermed åbner begrebet om social navigation for forståelsen af, hvordan personer udvikler strategier til at håndtere de udfordringer, de står over for og agerer i en kompleks verden uden klare retningslinjer (Vigh, 2009, s. 420, 426-427). Med afsæt i begrebet '*social navigation*' introducerer Vigh begrebet '*dubria*', som beskriver en person, der skyggebokser med det omgivende miljø, vedkommende befinder i. På samme måde, som en skyggebokser udfører slag og undvigelsesmanøvrer, tilpasser personen sig miljøet for at kunne navigere i det. Social navigation indebærer ikke blot at reagere på det aktuelle miljø, men også at tage højde for at navigere i fremtidige kontekster (Vigh, 2009 s. 424).

Begrebet '*social navigation*' skal i nærværende speciale oversættes til ansatte, som navigerer i et miljø, hvor der kommer nye retningslinjer og love oppefra, som de skal forholde sig til og navigere i i deres arbejde med løsladelser. Ydermere kan der også ske ændringer nedefra, med hensyn til hvilke borgere, de møder, og hvilke problemstillinger, de skal arbejde med. Derved skal de kunne navigere i et dynamisk og komplekst felt, når de arbejder med løsladelsesindsatsen.

2.1.4 Norman Long: Sociale interfaces

Inden for rammerne af Norman Longs begreb om '*sociale interfaces*' sættes der fokus på en dynamisk arena for interaktion, hvor aktører fra forskellige områder mødes, samarbejder og forhandler. Sociale interfaces er grænseflader, hvor de sociale aktører, såsom samfundsgrupper, institutioner og organisationer kommer i kontakt med hinanden og får indflydelse på hinanden. Disse interfaces er kontekstafhængige, hvilket betyder, at de kan variere i forskellige sammenhænge, og deres betydning kan ændre sig over tid og sted. Dette indebærer ligeledes magtrelationer, hvor nogle aktører kan have mere indflydelse og ressourcer end andre, hvilket kan have en betydning for, hvordan beslutninger træffes (Long, 1999, s. 1-2). Sociale interfaces kan blandt andet give anledning til konflikter, især når aktørerne konkurrerer om ressourcer eller har forskellige interesser (Long, 1999, s. 3-5). Grænsefladerne mellem forskellige aktørers perspektiver involverer komplekse områder, som kan have indflydelse på beslutningsprocesserne og samarbejdet mellem forskellige instanser. Dette begreb tilbyder en nyttig ramme til at analysere, hvordan ændringer i politiske retningslinjer kan påvirke interaktionen og samarbejdet mellem forskellige instanser, såsom kriminalforsorgen og kommunen, inden for konteksten af løsladelsesindsatsen. Hertil kan begrebet inddrages til at forstå hvilken betydning samarbejdets omfang har for implementeringen af *Køreplan for god løsladelse* (Long, 1999, s. 1, 21-22).

2.1.5 Opsamling

I delanalyse 1 vil Bacchis teoretiske antagelser blive anvendt til at afdække, hvilke aspekter der problematiseres i *Køreplan for god løsladelse*. Gennem hendes antagelser vil jeg undersøge, hvordan politikken medvirker til at definere, hvad der betragtes som problematisk inden for løsladelsesområdet. Samtidig vil Lipsky og Vighs begreber anvendes til at undersøge, hvordan de ansatte agerer og tilpasser sig til processen med at implementere politikken. Lipskys begreber '*skøn*' og '*autonomi*' vil bidrage til at forstå, hvordan politiske forvaltere i kriminalforsorgen og kommunen agerer i deres arbejde med løsladelsesindsatsen. Vighs begreb om '*social navigation*' vil supplere disse begreber ved at belyse, hvordan de ansatte tilpasser sig og udvikler strategier i et dynamisk miljø, præget af forandringer. Longs begreb om '*sociale interfaces*' anvendes til at forstå samarbejdets omfangs betydning for de ansattes implementering af køreplanen. Lipsky, Vigh og Longs begreber anvendes i delanalyse 2. Samlet set udgør disse begreber og perspektiver en teoretisk ramme for specialets besvarelse af problemformulering.

3. Tredje kapitel -Metode

Følgende metodeafsnit indeholder en beskrivelse af specialets forskningsdesign, samt de metodiske refleksioner og valg, der er foretaget i forbindelse med specialets udarbejdelse. Ydermere indeholder afsnittet en gennemgang af specialets kvalitetskriterier.

3.1 Forskningsdesign

Specialets forskningsdesign, ønsker at belyse hvordan løsladelse bliver problematiseret i løsladelsesindsatsen, og at forstå hvordan implementeringen af denne politik opleves af de involverede aktører. Specialet er struktureret i to analysedele med hver sin metodiske tilgang. Første analysedel bygger på en dokumentanalyse, hvor hovedfokus er rettet mod *Køreplan for god løsladelse*. Gennem denne tilgang udforsker jeg indholdet og strukturen af politikken for at afdække, hvad der problematiseres. Denne del anvender den deduktive tilgang, idet den følger Bacchis WPR-tilgang til at analysere politikken (Andersen et al., 2020, s. 78). Anden analysedel tager udgangspunkt i kvalitative interviews med ansatte involveret i løsladelsesindsatsen. Dette kvalitative forskningsdesign giver mig mulighed for at indsamle dybdegående indsigt i de ansattes oplevelser og strategier i forbindelse med implementeringen af køreplanen. Denne del af analysen følger den induktive tilgang. I begyndelsen af undersøgelsen har teoretiske perspektiver bidraget til at danne en forståelse for aktørernes arbejde med løsladelsesindsatsen. Det er vigtigt at bemærke, at de teoretiske perspektiver ikke har været fastlåste inden indsamlingen af empiri. Derfor har min empiri guidet valget af de teoretiske perspektiver, der bliver inddraget i analysen (Andersen et al., 2020, s. 78.).

Samlet skaber de to analysedele en omfattende indsigt i, hvordan *Køreplan for god løsladelse* påvirker og implementeres inden for løsladelsesindsatsen. Den dokumentanalytiske tilgang og de kvalitative interviews supplerer hinanden og giver en bredere forståelse af både politikens formål samt de ansattes erfaringer i praksis.

3.2 Dokumentanalyse

Metoden *dokumentanalyse* er et bredt fænomen, som refererer til en analyse af eksisterende materiale: et dokument. Der findes en række forskellige kilder, som har særlig relevans og dermed kan anvendes til dokumentanalyser inden for kriminologien. I nærværende speciale vil der anvendes data fra myndighederne. Data fra de forskellige kilder kan hertil kategoriseres i forskellige typer af dokumenter, såsom lovttekster, domme, betænkninger osv. (Møller, 2018 s. 201-204). Specialets første analysedel bygger på en dokumentanalyse, som tager udgangspunkt i *Køreplan for god løsladelse*. Køreplanen

er en politik, som indeholder retningslinjer for myndighedssamarbejdet mellem kommune og kriminalforsorgen i forbindelse med løsladelser. Specialets dokumentanalyse vil tage udgangspunkt i WPR-tilgangen.

3.2.1 Carol Bacchi: WPR-tilgangen

WPR-tilgangen bygger på seks spørgsmål, der kan anvendes som en metodisk ramme. Spørgsmålene er;

- 1) Hvad er problemet repræsenteret til at være?
- 2) Hvilke forudsætninger eller antagelser ligger bag denne repræsentation af problemet?
- 3) Hvordan er denne repræsentation af problemet opstået?
- 4) Hvad fremstår uproblematisk i problemrepræsentationen? Hvilke mangler er der i repræsentationen? Kan problemet tænkes anderledes?
- 5) Hvilke effekter produceres ved denne repræsentation af problemet?
- 6) Hvordan/hvor kan denne repræsentation af problemet blive produceret, formidlet og forsvaret? Hvordan kan den blive udfordret, forstyrret eller erstattet? (Bacchi, 2009, s. 2, egen oversættelse)

I nærværende speciale inddrages de første to spørgsmål fra WPR-tilgangen, hvilket vil sige, at spørgsmål tre til seks udelades. Dette valg er truffet for at imødekomme specialets problemformulering, der centrerer sig omkring, hvad der bliver problematiseret i *Køreplan for god løsladelse*.

Gennemgang af spørgsmål

Spørgsmål 1: Hvad er problemet repræsenteret til at være?

I WPR-tilgangens første spørgsmål arbejdes der baglæns ved at undersøge selve løsningsforslaget og derigennem afdække, hvad der bliver anskuet som et problem i politikken. Begrundelsen for at arbejde i den rækkefølge er, at der kan være dele af problemrepræsentationen, som ikke bliver belyst direkte. Derfor er det relevant at identificere disse (Bacchi, 2009, s. 2-4). I nærværende opgave vil dette blive gjort ved at undersøge, hvilken løsning *Køreplan for god løsladelse* præsenterer og derved få identificeret, hvad politikken ønsker at 'løse'.

2) Hvilke forudsætninger eller antagelser ligger bag denne repræsentation af problemet?

I spørgsmål to undersøger man ikke, hvorfor noget finder sted, men derimod, hvordan det er muligt for noget at finde sted. Ved at se på hvilke antagelser og forudsætninger, der skal være tilstede kan

man få en forklaring på, hvorfor denne specifikke problemrepræsentation kan finde sted. Dette gøres gennem en identificering og analyse af diskurser, som understøtter den specifikke problemrepræsentationen (Bacchi, 2009, s. 4). I nærværende speciale vil det blive undersøgt ved at identificere hvilke 'dikotomier', 'nøglebegreber' og 'kategorier', som anvendes i køreplanen. Ved at undersøge disse, vil der blive undersøgt, hvilken diskurs der findes i den nuværende politik vedrørende løsladelse. En 'dikotomi' er todelt, hvor den ene del ekskluderer den anden del. Mange offentlige debatter anvender dikotomier, såsom offentlig/privat. Ydermere ses der et hierarki i dikotomier, hvor den ene del ses som vigtigere og mere værdifuld end den anden del. (Bacchi, 2009, s. 7). 'Nøglebegreber' bliver defineret som abstrakte ideer, der kan tillægges forskellige meninger. Der findes nøglebegreber, som er så integreret i vores historie og kultur, at det kan være udfordrende at se, at de er konstrueret. Eksempler på nøglebegreber er sundhed, velfærd og frihed. Specifikke betydninger og forståelser af nogle nøglebegreber kan være så indviklet i politikker, at det kan være svært at udfordre dem. En del af spørgsmål to er derfor at identificere nøglebegreberne i køreplanen og afdække, hvilken mening de tilskrives i politikken (Bacchi, 2009, s. 8). Herudover vil det også være essentielt at identificere 'kategorier', da de spiller en central rolle i, hvordan styring finder sted og dermed, hvordan mennesker ser sig selv og ser andre på. Eksempler på kategorier kan være køn, seksualitet og alder. Ifølge Bacchi skal man ikke acceptere kategorierne som en selvfølge, men man skal undersøge, hvordan de benyttes til at give en bestemt forståelse og mening til problemrepræsentationer (Bacchi, 2009, s. 9).

3.2.2 Udvalgelse af dokumenter

Det primære dokument, som første delanalyse baseres på, er *Køreplan for god løsladelse*. Dette dokument er udvalgt, idet det er de overordnede retningslinjer for samarbejdet mellem kriminalforsorgen og kommunerne i forbindelse med løsladelse.

3.2.3 Kodning af dokumenter

Den udførte kodning af dokumenterne er baseret på en lukket teoristyret kodning (Ingemann et al., 2022, s. 115-116). De anvendte koder er baseret på Bacchis anden teoretiske antagelse, hvori hun præsenterer de tre begreber: dikotomier, kategorier og nøglebegreber. For at skabe et overblik over de identificerede begreber er nedestående skema udarbejdet. Begreberne vil blive anvendt i delanalyse 1.

Dokument	Dikotomier	Kategorier	Nøglebegreber
Køreplan for god løsladelse	Recidiv/kriminalitetsfri tilværelse Problemer/ressourcer	Borgere, Indsatte, Løsladte borgere, Løsladte	Rehabilitering, Reintegration, Recidiv

3.3 Kvalitative interviews

3.3.1 Semstruktureret interviews

Projektets anden analysedel trækker på semistrukturerede interviews til at besvare problemformuleringen. Dataindsamlingen til nærværende undersøgelse består af i alt 9 enkeltmandsinterviews. Ved at anvende interview som metode til indsamling af data, kan man få indblik i informanternes subjektive oplevelser om deres arbejde med løsladelse. Dette skaber en mulighed for at få indsigt i deres nuancerede fortællinger, hvilket bidrager til dataindsamlingens kompleksitet (Tanggaard & Brinkmann, 2020, s. 35-36). Projektet anvender det semistrukturerede interview. Dette giver muligheden for at skabe en struktur i interviewet, hvor der på forhånd er planlagt, hvad der ønskes viden om. Samtidig åbner den semistrukturerede form op for muligheden for afvigelser fra strukturen, hvor informantens fortælling er i fokus. Under selve interviewsituationen blev dette også aktuelt for interviewene. Det skete flere gange under interviewene, at informantens fortælling førte interviewet væk fra selve interviewguidens opbygning, men undervejs blev de udvalgte temaer alligevel afdækket (Tanggaard & Brinkmann, 2020, s. 42-43).

3.3.2 Interviewguide

Projektets interviewguide skelner mellem forskningsspørgsmål og interviewspørgsmål, som kan ses i Bilag J. Ved at lave denne todeling sikrer jeg, at mine interviewspørgsmål er mere livsverdensnære end mine mere abstrakte forskningsspørgsmål. Dette vil have en betydning for, hvordan informanterne forstår spørgsmålet, og på hvilken måde de kan besvare spørgsmålene. Ved at spørge informanterne om at beskrive deres oplevelser af deres arbejde, kan det hjælpe mig til at få indsigt i forklaringen på, hvorfor dette opleves på denne måde (Tanggaard & Brinkmann, 2020, s. 46-47). Interviewguiden er delt op i 6 temaer, som jeg forinden interviewet har udvalgt som værende vigtige at afdække. Det første tema er interviewets briefing: *rammesætning af interviewet*, hvori jeg præsenterer, hvordan interviewet vil foregå (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 183). Herefter er der *indledende spørgsmål*, som har til formål at præsentere, hvem informanten er, samt hvilke arbejdsopgaver de har, og

om deres arbejde involverer borgerkontakt. Det tredje tema omhandler *implementeringen af Køreplan for god løsladelse*, hvor deres kendskab og erfaringer med køreplanen bliver afdækket. Fjerde tema er *Social Navigation*, hvori jeg ønsker at inddrage Henrik Vigs begreb om Social Navigation for at afdække, om informanterne oplever deres arbejde dynamisk, og hvordan de navigerer i det. De næste to temaer, som interviewguiden berører, er *Eksternt samarbejde mellem kommunen og kriminalforsorgen* og *Internt samarbejde*, som undersøger, hvordan informanterne oplever disse samarbejder.

3.3.3 Egen tilknytning til Enheden for Kriminalpræventive Indsatser

Jeg har tidligere været tilknyttet Enheden for Kriminalpræventive Indsatser (EKI) som praktikant. Derfor synes det relevant at inddrage mine refleksioner over, hvilken betydning det har haft under nærværende speciales udarbejdelse. Under min praktik fik jeg mulighed for at deltage i en af EKI's ture til et fængsel, hvor jeg observerede deres vejlederes interaktion med kriminalforsorgens ansatte og borgerne. Desuden har jeg deltaget i et af deres informationsmøder i et fængsel, hvilket havde til formål at øge kendskabet til deres tilbud i indsatsen. Disse oplevelser bidrog til at skærpe min interesse for samarbejdet mellem kriminalforsorgen og kommunen, som blev inspirationen til min specialeidé. Jeg indgik derefter et specialesamarbejde med EKI.

Idet jeg har været praktikant i EKI, har jeg et kendskab til de to informanter fra denne enhed, hvilket adskiller sig fra min relation til de øvrige informanter i specialet. Dette har rejst etiske overvejelser om, hvordan denne forskel i relation kunne påvirke mine interviews. Det kan have en betydning for min integritet som interviewer og potentielt påvirke specialets resultater. Det har derfor været vigtigt for mig at bevare en professionel distance til dem under interviewet og ikke lade det påvirke de resultater, jeg har valgt at fremhæve i analysen. Ydermere har det været vigtigt for mig at skildre min tilknytning til EKI og to af specialets informanter, for at sigte mod en gennemsigtighed i, hvordan jeg er kommet frem til specialets konklusion (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 119-120).

At opnå adgang til myndigheder kan være en udfordring, da de opererer som lukkede enheder med begrænset ekstern interaktion (Sausdal, 2021 s. 193-195). Min tilknytning til EKI har i denne sammenhæng fungeret som en værdifuld ressource, da den har givet mig en indgang til en normalt lukket verden. Dette har muliggjort min kontakt med og adgang til Københavns Kommune, som ellers kunne have været vanskelig at etablere uden denne tilknytning. Samtidig med, at min tilknytning til EKI har muliggjort min adgang, kan denne også have indflydelse på, hvor langt min adgang strækker sig. Adgangen til en myndighed kan variere fra en mere overfladisk 'frontstage' adgang, hvor kun

udvalgte oplysninger og perspektiver præsenteres, til en mere dybdegående 'backstage' adgang, der giver større indsigt i interne processer (Sausdal, 2021, s. 202-203). Ved at have været med som observant til God Løsladelsesmøder mellem kommunen og kriminalforsorgen, samt min praktikperiode på arbejdspladsen med indsatsen i fem måneder, har jeg haft mulighed for at observere deres arbejde. Det kan betyde, at jeg har haft en 'backstage' adgang til deres arbejde. Det er vigtigt at påpege, at dette blev udført under en anden kontekst, og at disse observationer derfor ikke direkte udgør en del af specialets datagrundlag. Ikke desto mindre er det relevant at nævne, da det har givet mig en ekstra indsigt i indsatsens arbejde, der supplerer min forståelse af emnet.

3.3.4 Præsentation af informanter

Dataindsamlingen består af fem interviews med ansatte i Kriminalforsorgen og fire ansatte i Københavns Kommune. Iblandt informanterne, ansat i Københavns Kommune, er der blevet interviewet to fra Socialforvaltningen (EKI), hvoraf den ene er koordinator for God Løsladelse, og den anden er vejleder i indsatsen. Hertil er der blevet interviewet to beskæftigelseskonsulenter fra Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen, som begge er tilknyttet God Løsladelsesindsatsen. EKI har ageret dørvogter for mig i min etablering af kontakt til informanter i Beskæftigelses- og Integrationsforvaltningen. Igennem dem har jeg fået adgang til en afdelingschef i forvaltningen og herigennem de to beskæftigelseskonsulenter, som interviewes i specialet (Ingemann et al., 2022, s. 176).

Under udvælgelsen af informanter fra kriminalforsorgen har jeg rådført mig hos EKI, vedrørende hvilke af kriminalforsorgens institutioner de samarbejder mest med. De har anbefalet Horserød Fængsel samt Storstrøm Fængsel. I den forbindelse har jeg taget kontakt til Center for Straffuldbyrdelse og søgt om tilladelse til at inddrage dem i specialet. Efter at have fået tilladelse fra dem, har de sat mig i kontakt med resocialiseringskonsulenter, der har udvalgt informanterne, som har deltaget i specialet. Iblandt informanterne, ansat i kriminalforsorgen, er der blevet interviewet to resocialiseringskonsulenter, hvoraf en er ansat på områdekontoret i Ringsted og den anden på områdekontoret i København. Et af de fængsler, som er tilknyttet områdekontoret i Ringsted, er Storstrøm Fængsel, hvor der er blevet interviewet en socialrådgiver. Et af de fængsler, som er tilknyttet områdekontoret i København, er Horserød Fængsel, hvor der er blevet interviewet to socialrådgivere. Tabellen nedenfor giver et overblik over specialets informanter.

Informant	Myndighed	Arbejdsplads	Stilling	Bilag
Christine	Kriminalforsorgen	Områdekantoret Kø- benhavn	Resocialiseringskonsulent	A
Karin	Kriminalforsorgen	Områdekantoret Ring- sted	Resocialiseringskonsulent	B
Nikolaj	Kriminalforsorgen	Storstrøm Fængsel	Socialrådgiver	C
Maiken	Kriminalforsorgen	Horsørød Fængsel	Socialrådgiver	D
Helle	Kriminalforsorgen	Horsørød Fængsel	Socialrådgiver	E
Tina	Københavns Kommune	Socialforvaltningen (EKI)	Koordinator for GL	F
Lene	Københavns Kommune	Socialforvaltningen (EKI)	Vejleder i GL	G
Yasmin	Københavns Kommune	Beskæftigelses- og In- tegrationsforvaltnin- gen	Beskæftigelseskonsulent	H
Amir	Københavns Kommune	Beskæftigelses- og In- tegrationsforvaltnin- gen	Beskæftigelseskonsulent	I

Udvælgelsesprocessen af informanter til nærværende speciale er præget af begrænsninger i forhold til adgangen. Min egen indflydelse på udvælgelsesprocessen har været delvis begrænset, da det har været nødvendigt at koordinere med relevante myndigheder for at få tilladelse til at inddrage deres ansatte som informanter. Dette har betydet, at jeg ikke har haft fuld kontrol over, hvilke informanter der kunne inddrages. Dette kan potentielt påvirke, hvilke repræsentanter myndighederne selv har givet mig adgang til at inddrage. Jeg er bevidst om de eventuelle begrænsninger, dette kan have medført, og at dette kan have haft indflydelse på specialets resultater.

Ved at inddrage interviews med informanter fra både Kriminalforsorgen og Københavns Kommune, skabes der et bredt og nuanceret perspektiv på specialets emne. Dette giver mulighed for at besvare problemformuleringen på en måde, der er informeret af forskellige erfaringsgrundlag og synsvinkler og dermed bidrager til en dybere forståelse af emnet.

3.3.5 Udførelse af interviews

Alle interviews er blevet afholdt fysisk på nær to, som blev afholdt over Teams efter informanternes ønske. For at imødekomme fængslernes regler samt at højne datasikkerheden er der blevet anvendt en diktafon til at lydoptage alle interviews. Længden på de afholdte interviews varierer, hvoraf det korteste varede 46 minutter, og det længste varede 72 minutter. Idet alle interviews er blevet optaget, har jeg haft større mulighed for at lytte til informanternes udsagn og stille opfølgende spørgsmål undervejs, idet jeg ikke har skullet skrive citater ned undervejs. Som et ekstra værktøj har jeg skrevet noter undervejs, hvor jeg har noteret nye temaer, informanterne har inddraget, eller opfølgende spørgsmål til senere i interviewet. Jeg oplevede dog efter et par interviews, at det var en udfordring at være nærværende i interviewsituationen, hvis jeg noterede for meget undervejs. I og med jeg har været alene om udførelsen af alle interviews, har det stillet krav til mig om at skulle varetage flere funktioner under interviewsituationen, såsom at følge interviewguiden, stille opfølgende spørgsmål, holde mig orienteret om tiden og om diktafonens virkning. Det har betydet, at nogle steder under interviewet har jeg ikke fået stillet alle opfølgende spørgsmål, som kunne have været relevante (Harrits et al., 2020, s. 208-209).

Under afslutningen på interviewene er informanterne blevet adspurgt, om de selv har mere, de vil komme ind på, som er en del af interviewets debriefing. Det har givet informanterne anledning til at afdække emner, de har spekuleret over undervejs i interviewet. Herudover er informanterne blevet debriefet, efter diktafonen er blevet slukket. Under disse debriefinger blev det tydeligt, at visse informanter delte mere personlige holdninger og refleksioner omkring deres arbejde. Det er bemærkelsesværdigt, at disse holdninger først blev delt, da diktafonen var slukket. Jeg har tolket dette som en indikation af, at disse informanter ikke ønsker, at deres mere personlige holdninger skal inkluderes i specialet. Ligeledes oplevede jeg, at nogle informanter selv italesatte, at det var udtalelser, de ikke ønskede at diskutere, mens diktafonen var tændt (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 184). Som en konsekvens af disse observationer og for at respektere informanternes ønsker, har jeg valgt ikke at inkludere de udtalelser, der kom frem efter afslutningen af interviewene. Selvom inkluderingen af disse udtalelser ville have beriget specialets adgang til 'backstage' perspektivet og potentielt bidraget til en dybere forståelse af informanternes arbejde, har jeg valgt ikke at medtage dem (Sausdal, 2021, s. 202-203). Dette er primært grundet manglende samtykke til at inkludere dem. som følge heraf er disse udtalelser ikke blevet inddraget i analysen.

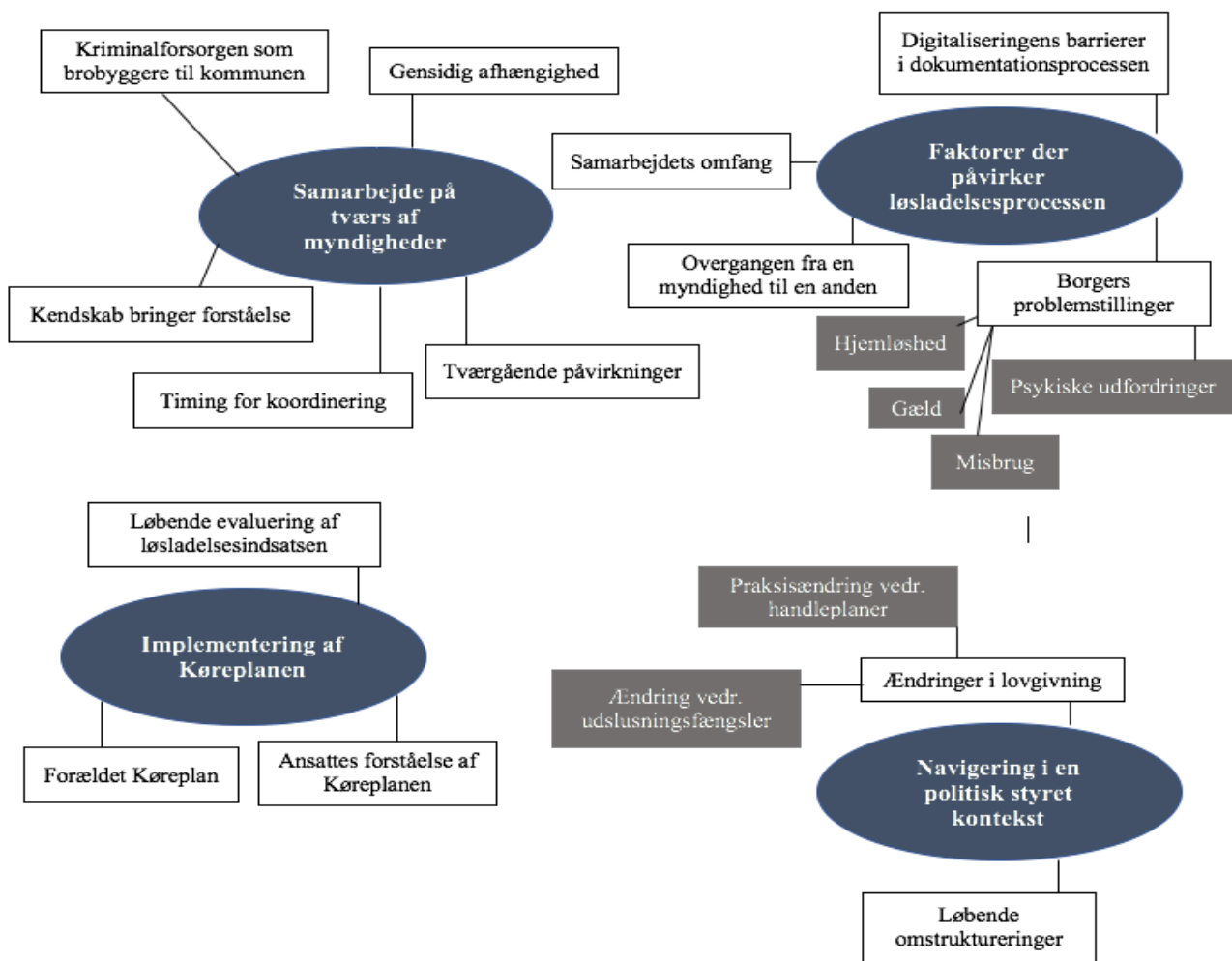
3.3.6 Efterbehandling af interviewdata

Alle specialets ni interviews er transskriberet. Når man transformerer interviewet fra mundtlig til skriftlig form, er det vigtigt, at alle er udført efter samme procedure. Idet jeg selv har transskriberet dem alle, kan jeg være sikker på, at de alle er transskriberet efter samme skriveprocedure. Alle interviews er transskriberet ordret, hvori gentagelser af samme ord også indgår. Dog har jeg fravalgt at notere ”øh” og lignende. Jeg har fravalgt at notere følelsesudtryk, stemmeføring og kropssprog. Jeg har dog enkelte gange noteret ”latter”, hvis jeg har oplevet det som signifikant for konteksten af hvad der bliver sagt (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 239-240).

Jeg finder det væsentligt at nævne nogle af de etiske valg, jeg har foretaget under transskriberingen. Det kan indebære etiske problematikker, når man transskriberer interviews, herunder behandlingen af følsomme emner og fortrolig information om institutioner (Kvale & Brinkman, 2015, s. 246). Jeg oplevede under nogle af interviewene, at informanterne delte følsomme informationer, som ikke havde relevans for specialet. På baggrund af dette har jeg i nogle interviews valgt at udelade disse dele af transskriberingerne, idet følsomme og identificerbare oplysninger om blandt andet tredjeparter bliver nævnt. Det er angivet med (oplysninger om tredjepart).

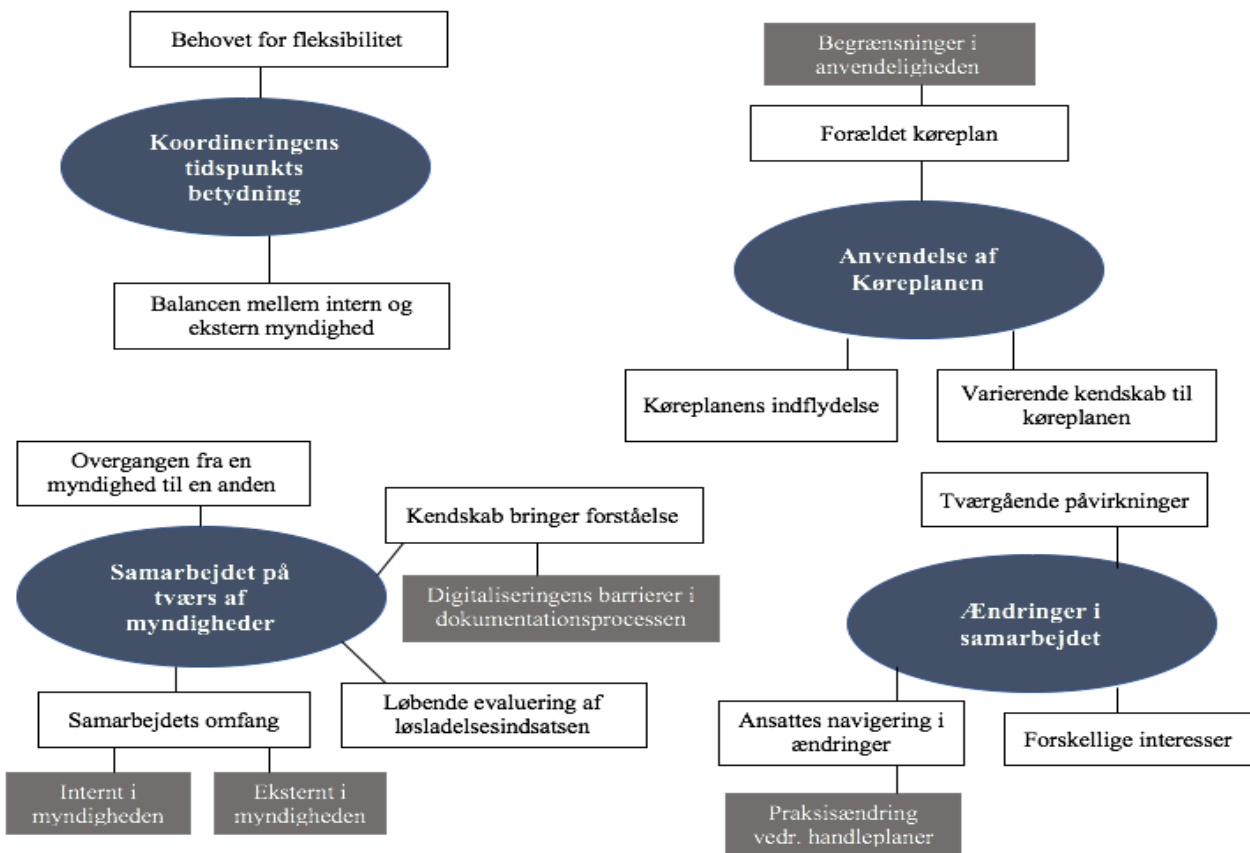
Alle transskriberingerne er blevet gennemgået ud fra en tematisk kodning. Tematisk kodning har gjort det muligt for mig at identificere gentagne mønstre i mine interviewdata. Jeg har udvalgt de mest fremtrædende og interessante elementer fra mine interviews og har struktureret dem i forskellige temaer. Jeg har løbende udviklet og justeret disse temaer i kodningsprocessen og i forbindelse med udarbejdelsen af analysen. Efter at have etableret temaerne har jeg analyseret dem for at besvare specialets problemformulering (Braun & Clarke, 2006, s. 6-7, 15).

Kodningsprocessen startede med en grundig gennemlæsning af al interviewmateriale, hvor der blev noteret resumerende noter undervejs for at afdække, hvad dataene indeholdt. Efter at have etableret et overblik over indholdet i materialet, påbegyndte jeg kodningen. *Figur 1* viser den indledende kodning, hvor jeg identificerede fire temaer: *samarbejdet på tværs af myndigheder*, *faktorer der påvirker løsladelsesprocessen*, *implementering af Køreplanen* og *navigering i en politisk styret kontekst*. Ydermere ses de koder, som hører under hvert tema, samt underkoder til enkelte koder.



Figur 1: Mindmap over indledende tematisk kodning

Efterfølgende startede jeg på analysen. Under denne proces oplevede jeg visse udfordringer. Jeg bemærkede, at temaerne vedrørende *samarbejdet på tværs af myndigheder* og *faktorer, der påvirker løsladelsesindsatsen*, overlappede på flere områder, hvilket gjorde det svært tydeligt at differentiere mellem dem. Ligeledes opdagede jeg, at temaet *navigering i en politisk styret kontekst* ikke var tilstrækkeligt underbygget af interviewmaterialet. Derfor vurderede jeg, at der ikke var tilstrækkelig substans til at retfærdiggøre det som et selvstændigt tema. Ligeledes observerede jeg, at den data, som var kodet under dette tema, i stor udstrækning kunne inkluderes i øvrige temaer (Braun & Clarke, 2006, s. 20). Som resultat af disse erfaringer valgte jeg at revidere mine temaer for at opnå en mere retvisende afspejling af min data. Derfor foretog jeg yderligere en kodningsproces, som kan ses nedenfor i *Figur 2*. Den endelige kodning består af temaerne: *Koordineringens tidspunkts betydning*, *Anvendelse af køreplanen*, *Samarbejde på tværs af myndigheder* og *Ændringer i samarbejdet*.



Figur 2: Mindmap over endelige tematisk kodning

Brugen af tematisk kodning har været fleksibel, hvilket har tilladt en omfattende inddragelse af mine data. Idet tematisk kodning ikke er bundet op på et specifikt teoretisk perspektiv, har det tilladt mig at analysere mine data ud fra de teoretiske perspektiver, der bedst passer til indholdet af interviewmaterialet (Braun & Clarke, 2006, s. 5, 9). En af faldgruberne ved tematisk kodning er selvsamme fleksible tilgang. Løbende har jeg foretaget gentagne gennemgange af interviewmaterialet for at sikre, at de identificerede temaer og mønstre var konsistente og ligeledes afspejlede kompleksiteten i mine data. Jeg oplevede en udfordring i at vurdere, hvornår den endelige kodning og analyse var opnået (Braun & Clarke, 2006, s. 25).

3.3.7 Ethiske og juridiske overvejelser

Specialets indsamling og behandling af data følger Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016, herefter kaldet GDPR. Der er derfor truffet et valg om at anonymisere informanterne. I praksis vil det dog ikke være helt muligt, at det bliver en komplet anonymisering, da

jeg selv er bekendt med fortrolig viden om informanterne. For at imødekomme GDPR er der derfor anvendt en pseudonymisering jf. GDPR artikel 4, nr. 5, hvor det kun er mig, som er bekendt med persondata. Alle informanter har givet et informeret samtykke inden deres deltagelse i specialet. Det indebærer, at de på forhånd har været bekendt med formålet af interviewet, samt de har været indforstået med, at deres deltagelse er frivillig, og de har haft mulighed for at trække deres samtykke tilbage, såfremt de har ønsket dette. For at samtykke er gyldigt, er det mit ansvar som dataansvarlig, at informanterne har mulighed for at trække samtykke tilbage, jf. artikel 7 stk. 3 i GDPR. Der er derfor angivet en mail på samtykkeerklæringen, hvori informanterne kan kontakte mig i tilfælde af, at de ønsker at trække samtykke tilbage, se Bilag K.

Ydermere har Beskæftigelse- & Integrationsforvaltningen efterspurgt at kunne gennemlæse deres bidrag for faktuelle fejl. På baggrund af følgende har jeg udarbejdet en skriftlig aftale, som sikrer deres ret til at få adgang til eget bidrag inden aflevering. Med afsæt i det har jeg haft nogle etiske overvejelser over, hvad det kan betyde for specialet og dets troværdighed, at de får adgang til det inden aflevering, i forhold til eventuelle indvendinger de kunne have. Det har derfor været vigtigt for mig at sikre, at det kun er faktuelle fejl fra deres eget bidrag, de har kunnet komme med indvendinger om (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 116).

3.4 Kvalitetskriterier

I det kommende afsnit vil der blive lagt vægt på specialets kvalitetskriterier, med særligt fokus på kvalitetskriterierne: pålidelighed, gyldighed og generaliserbarhed. Disse kriterier vil blive nærmere uddybet. Kvaliteten af specialet og dets resultater er afgørende for at opnå valid og pålidelig viden, der kan bidrage til en forståelse af emnet. På baggrund af dette vil jeg redegøre for, hvordan disse kriterier er blevet håndteret i udarbejdelsen af specialet, for at sikre et solidt grundlag for mine analytiske fund (Riis, 2018, s. 351-352).

Pålidelighed

I dette speciale er der lagt vægt på at inddrage både til- og fravalg af udarbejdelsen af opgaven. Ved at være gennemsigtig i min tilgang, ønsker jeg at styrke pålideligheden af specialet (Riis, 2018, s. 353). Dette er afspejlet i de metodiske afsnit, hvor jeg har beskrevet mine overvejelser fra før, under og efter dataindsamlingen. Transparensen i min proces øger pålideligheden af specialet. Hertil har jeg vedlagt både interviewguide og de transskriberede interviews med henblik på at give læseren indsigt i mine data og dermed gøre mine analytiske fund mere gennemsigtige. Desuden benytter jeg

citater fra interviewene, samt køreplanen, i min analyse for at styrke mine argumenter og underbygge mine konklusioner (Riis, 2018, s. 354).

Gyldighed

Gyldighed handler om at sikre en sammenhæng mellem den valgte metode og den teoretiske ramme, i forhold til det ønskede undersøgelsesområde. For at sikre specialets gyldighed er det afgørende, at metode- og teorivalg støtter op om besvarelsen af specialets problemformulering (Riis, 2009, s. 358). Specialets problemformulering er delvist inspireret af WPR-tilgangen, som udgør den metodiske ramme for første del af analysen. Ved at anvende WPR-tilgangen kan *Køreplan for god løsladelse* undersøges med en kritisk tilgang.

Som en del af metoden er der også anvendt interviews, og det er vigtigt at reflektere over de data, specialet har adgang til. Når man benytter interviews, indsamler man informationer fra mennesker, der dertil bliver fortolket af mennesker. Disse informationer kan derfor ikke betragtes som værende en objektiv virkelighed, men vil derimod være præget af informanternes forventninger, fordomme og holdninger (Riis, 2009, s. 353). Jeg har derfor været bevidst om, at de data, som jeg har indhentet fra specialets informanter, ikke giver mig direkte adgang til praksis, men derimod til de ansattes narrativ om deres praksis. I forbindelse med mit teorivalg har jeg nøje overvejet, hvad jeg reelt har mulighed for at undersøge med de indsamlede data, og de teoretiske perspektiver er derfor valgt ud fra, hvordan interviewene har udfoldet sig.

Generaliserbarhed

Specialets generaliserbarhed er styrket ved at analysere de indsamlede data i sammenhæng med den teoretiske ramme, hvilket giver grundlag for at begrunde de fundne sammenhænge. Dette bidrager til, at specialets resultater kan overføres til lignende områder, såsom ansattes arbejde med løsladelsesindsatser i andre kommuner og andre af kriminalforsorgens institutioner. Derved kan jeg forholde mig til, om jeg kan generalisere mine resultater ud til en anden kontekst. Da løsladelsesindsatsen er struktureret forskelligt i de 98 kommuner i landet, og nærværende speciale undersøger den største kommune, kan det begrænse overførbare af mine resultater (Riis, 2018, s. 357). Det er dog fortsat nødvendigt at reflektere over eventuelle begrænsninger, som kan findes i specialets data. Der er risiko for i kvalitative studier, at ens adgang til feltet er præget af en vis bias, især når adgangen til feltet afhænger af nøglepersoner, som kan have specifikke interesser i feltet. I nærværende speciale har jeg ikke haft fuld kontrol over udvælgelsen af mine informanter, da kontakten blev etableret gennem officielle kanaler i både kommunen og kriminalforsorgen. Dette kan muligvis have introduceret en

vis bias i mine data. Det er vigtigt at erkende, at mine resultater kunne have været anderledes, hvis jeg havde fået adgang til informanter gennem alternative kanaler (Riis, 2018, s. 355-356).

4. Fjerde kapitel -Analyse

Specialets analyse er struktureret i to delanalyser. Delanalyse 1 består af fire afsnit, som sigter mod at undersøge hvilke problematiseringer og løsninger *Køreplan for god løsladelse* indeholder. De to første spørgsmål fra Bacchis WPR-tilgang vil blive anvendt i kombination med hendes teoretiske antagelser. I delanalyse 2, der også er opdelt i fire afsnit, vil specialets informanter blive inddraget. I denne delanalyse undersøges informanternes erfaringer med at arbejde ud fra *Køreplan for god løsladelse*. Begreber fra Lipsky, Vigh og Long vil blive inddraget for at belyse informanternes perspektiver.

4.1 Delanalyse 1: Policy analyse

Spørgsmål 1 og 2: Hvad er problemet repræsenteret til at være, og hvilke forudsætninger eller antagelser understøtter denne repræsentation?

Som WPR-tilgangen foreslår, vil jeg starte med at undersøge, hvilket løsningsforslag der bliver præsenteret i selve politikken (Bacchi, 2009, s. 2). Overordnet lister *Køreplan for god løsladelse* to formål; dels ”at forebygge recidiv” (Servicestyrelsen, 2009, s. 3) og dels ”at sikre borgers rettigheder via ydelser og støtte” (ibid.). Hertil fremgår det, at målet med køreplanen er ”at sikre helhed, sammenhæng og klarhed i løsladelsesindsatserne” (ibid.). I WPR-tilgangens første spørgsmål arbejdes der baglæns. Ved først at fokusere på løsningsforslaget i køreplanen kan jeg få indsigt i, hvad problemet er repræsenteret til at være i den pågældende politik (Bacchi, 2009, s. 2).

4.1.1 Formålet bag Køreplanen

Helt overordnet er løsningsforslaget målrettet om, hvordan løsladelsesindsatserne kan forbedres. Det fremgår i formålet, at løsningsforslaget skal sikre borgers rettigheder, hvilket blandt andet inkluderer implementeringen af *Bkg. nr. 1337 af 3/12 2007 af lov om straffuldbyrdelse §31, stk. 2*, som henviser til kriminalforsorgens og kommunernes juridiske forpligtigelse til at samarbejde i løsladelsesindsatsen (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 20).

Køreplanens andet formål er at forhindre tilbagefald til kriminalitet (Servicestyrelsen, 2009, s. 3). Hertil fremgår det, at ”resultatet af samarbejde efter køreplanen er, at de forpligtede

myndigheder/instanser forud for løsladelsen har indledt et tværsektorielt samarbejde (...), der beskriver og angiver aftaler om den løsladte borgers tilbagevenden (rehabilitering/reintegration) til samfundet” (Servicestyrelsen, 2009, s. 3.). Blandt nøglebegreber, som kan identificeres i køreplanen, er ’recidiv’, ’rehabilitering’ og ’reintegration’, som alle udgør centrale mål for løsladelsesindsatsen. De tre begreber refererer alle til processen med at hjælpe de indsatte med at genopbygge deres liv og reintegrere sig i samfundet efter endt afsoning. (Servicestyrelsen, 2009, s. 3). I denne sammenhæng betyder nøglebegrebet ’rehabilitering’ deltagelse i programmer og behandlingsforløb, der fokuserer på eksempelvis beskæftigelse, misbrugsbehandling samt andre programmer, der beskæftiger sig med de udfordringer, den indsatte måtte stå overfor (Servicestyrelsen, 2009, s. 4). Køreplanen arbejder derved ud fra den antagelse, at den indsatte har behov for ’rehabilitering’ for at kunne blive ’reintegreret’ efter endt afsoning. Nøglebegrebet ’reintegration’ refererer til den proces, hvor den indsatte støttes gennem forskellige former for hjælp til at genintegrere sig i samfundet. Dette nøglebegreb bygger på antagelsen om, at den indsatte enten forud for afsoning eller under afsoning har været udelukket fra samfundet og derfor behøver myndighedernes støtte til at vende tilbage. Dette opnås blandt andet ved at hjælpe den indsatte med at finde bolig, arbejde og etablere sociale forbindelser (Servicestyrelsen, 2009, s. 9). Både ’rehabilitering’ og ’reintegration’ kan betragtes som værende afgørende elementer for køreplanens formål, som er at reducere risikoen for tilbagefald til kriminalitet, hvilket er det tredje identificerede nøglebegreb; ’recidiv’.

Køreplanen udøver *den disciplinære magt* ved at stræbe efter at regulere og styre borgernes adfærd i en bestemt retning. Myndighederne forsøger at påvirke individets adfærd gennem køreplanen (Bacchi, 2009, s. 27). Via disse retningslinjer sigter den mod at forsyne borgerne med nødvendig støtte og foranstaltninger for at forhindre kriminalitet efter løsladelsen. Som resultat fungerer køreplanen som et redskab, der søger at forme borgerne i retning af ikke-kriminel adfærd.

4.1.2 Udfordringen ved det tværgående myndighedssamarbejde

Løsningsforslaget består af en køreplan, som indeholder 12 aktiviteter. Disse aktiviteter definerer klart, hvornår og hvordan de forskellige myndigheder skal agere i forhold til den enkelte borgers sag. Hver enkelt aktivitet indledes med en beskrivelse af den påkrævede handling. For eksempel angiver aktivitet nr. 1: *”Fængslet giver besked til kommunen, når en borger indsættes i arrest/fængsel”* (Servicestyrelsen, 2009, s. 3). Allerede fra den første aktivitet bliver det klart, at kriminalforsorgen og kommunen skal samarbejde omkring den pågældende borger. Ligeledes inkluderer hver aktivitet en række forudsætninger, som skal være opfyldt, for at aktiviteten kan gennemføres. For eksempel opstiller aktivitet nr. 1 tre punkter: *”1) fængslet har procedurer for, hvem der med den indsatte*

samtykke skal meddele kommunen indsættelsen, 2) kommunen har tydeliggjort, hvor (til hvilken afdeling og adresse, evt. kontaktperson) meddelelse om indsættelse skal gives, 3) meddelelsen formidles videre til andre relevante afdelinger i kommunen" (Servicestyrelsen, 2009, s. 3). Dette fastlægger tydelige krav til, hvordan begge myndigheder skal have forberedt deres samarbejde. Løsningen koncentrerer sig derfor om at etablere en solid struktur for samarbejdet mellem myndighederne.

Et afgørende aspekt i denne løsning er fremhævelsen af, at en vellykket løsladelse *"begynder ved den gode indsættelse"* (Servicestyrelsen, 2009, s. 3). Dette princip blev ligeledes afspejlet i den første aktivitet, som begynder, når borgeren bliver indsat i en af kriminalforsorgens institutioner. Køreplanen dækker tidsrummet fra indsættelse til efter borgerens løsladelse. Som påpeget i afsnit 1.2.3 *Baggrunden for implementeringen af Køreplan for god løsladelse*, har der tidligere været fokus på myndighedssamarbejdet i forbindelse med løsladelser. Forsøg på forbedring har inkluderet tidligere retningslinjer og oprettelsen af arbejdsgrupper. Dette indikerer, at *Køreplan for god løsladelse* ikke er første forsøg på at forbedre myndighedssamarbejdet. Køreplanens løsning sigter mod en optimering af samarbejdet mellem myndighederne for at sikre kvaliteten i løsladelserne. Dette samarbejdes kvalitet bliver således en kritisk faktor for løsladelsernes kvalitet i henhold til køreplanens problemrepræsentation. På baggrund af dette argumenterer jeg for, at myndighedssamarbejdet anskues som værende problematisk på tidspunktet for køreplanens udgivelse.

Gennem køreplanens tidsmæssige omfang åbnes muligheden for en forståelse af løsladelser som en kontinuerlig proces, der begynder allerede under indsættelsen, snarere end blot som en isoleret hændelse. Dette perspektiv fremhæver, at løsladelse er en kompleks proces, der indebærer flere trin og involverer flere aktører. Når løsladelser betragtes som en proces, vil det ligeledes påvirke måden, hvorpå myndighederne planlægger og samarbejder om løsladelsesindsatsen. Samarbejdet igennem køreplanens 12 aktiviteter involverer flere myndigheder, der påvirker og støtter hele denne proces (Servicestyrelsen, 2009, s. 4-8). Dermed får myndighedernes samarbejde en afgørende indflydelse for sammenhængen af indsatsen.

Idet køreplanen i højere grad lægger op til at betragte løsladelse som en proces, ændres betydningen ligeledes af samarbejdet mellem myndighederne. Samarbejdet omkring løsladelsesindsatsen involverer flere aktører, der påvirker og understøtter denne proces. Myndighederne opfattes derved ikke længere som isolerede enheder, men som en integreret og sammenhængende indsats. Ved at introducere en køreplan, som præciserer rammerne for samarbejdet mellem kriminalforsorgen og kommunerne,

antages det, at hensigten er at forbedre rammesætningen for samarbejdet. Dette fremhæver således en problematisering af manglende struktur i myndighedssamarbejdet.

4.1.3 Hvis myndighederne ikke griber ind

Køreplanen opstiller kategorierne 'borger', 'indsatte', 'løsladte' og 'løsladte borger'. De forskellige kategorier fremgår på forskellige trin i køreplanens 12 aktiviteter. I det første trin, som foregår i forbindelse med indsættelsen, bliver kategorien "borger" benyttet. Herefter benyttes kategorien "indsatte" fra trin 2 til trin 9a. I trin 9a benyttes kategorien "borgeren" ligeledes. I trin 10 benyttes kategorien "løsladte", og i de sidste to trin benyttes kategorien "løsladte borger". Derved bliver de forskellige kategorier benyttet til at beskrive individets position og tilknytning til kriminalforsorgens institutioner i relation til køreplanen. Det er vigtigt at bemærke, at disse kategorier ikke blot udgør objektive beskrivelser af individet. Tværtimod er de diskursive konstruktioner, der formidler individets rolle og identitet i løsladelsesprocessen (Bacchi, 2009, s. 34-35). Det fremgår tydeligt af køreplanen, at kategorien 'indsatte' er den hyppigst anvendte måde at referere til den pågældende på, hvilket gør denne kategori mere fremtrædende. Kategorien "borger" er en fællesbetegnelse, som anvendes generelt om befolkningen i Danmark og er dermed ikke direkte knyttet til kriminalforsorgen. De andre kategorier derimod er særligt forbundet med kriminalforsorgens institutioner. En interessant observation er ændringen i betegnelsen fra "borger" til "løsladte borger" efter endt afsoning. Denne kategori knytter fortsat individet til kriminalforsorgen. Denne kobling kan forme, hvordan individet opfatter sig selv, og hvordan de opfattes af andre, selv efter endt afsoning. Der argumenteres for, at kategorierne således ikke kan betragtes som neutrale beskrivelser af individet, og kategoriseringen kan indebære en styring (Bacchi, 2009, 34-35).

Det er et interessant aspekt i køreplanen, måden hvorpå borgerne omtales, og hvilken rolle de tilskrives. Her ses en identifikation af, at de betragtes som subjekter, der blandt andet gennem køreplanens aktiviteter formes til at undgå recidiv. Ydermere indikerer dette, at køreplanen antager, at uden myndighedernes indgriben ville disse borgere være tilbøjelige til at begå ny kriminalitet. I henhold til Bacchi argumenterer hun for, at politiske dokumenter er med til at konstruere problemstillinger og løsninger gennem blandt andet diskursen og deres fokus (Bacchi, 2009, s. 30-31). I køreplanen konstrueres borgerne som potentielle tilbagefaldskriminelle, der har brug for myndighedernes indgriben for at undgå recidiv. Dette konstruerer en diskurs, hvor myndighedernes interventionsrolle er afgørende for at forhindre recidiv. Der skabes derved en afhængighed af myndighedernes indgriben for at undgå negative konsekvenser, i dette tilfælde recidiv. Antagelsen om tilbagefald til kriminalitet uden

myndighedernes indgriben kan have implikationer for, hvordan både myndighederne og borgerne interagerer og forstår deres roller i løsladelsesprocessen. Dette kan forme en styring, hvor myndighederne definerer problemet og fastsætter løsningen, mens borgerne indordner sig under køreplanens aktiviteter og samarbejder for at undgå recidiv. Et redskab til dette formål, som anvendes i køreplanen, er handleplanen. Til at styrke de ansattes arbejde med borgernes motivation fremgår det, at *”arbejdet med handleplanen kan samtidig være med til at styrke motivationen hos den indsatte borger”* (Servicestyrelsen, 2009, s. 10). Det er væsentligt at bemærke, at køreplanen opererer under antagelsen om, at borgeren har et ønske om at undgå kriminalitet og samtidig også er motiveret for at modtage hjælp. De seks punkter som indgår i definitionen på en god løsladelse, der fremhæves i køreplanen, lægger ikke vægt på borgerens egen motivation eller engagement (Servicestyrelsen, 2009, s. 3). Køreplanen opererer ud fra den forudsætning, at borgeren ønsker at leve kriminalitetsfrit og er motiveret til at samarbejde med myndighederne for at opnå dette mål. Dette afspejles ligeledes i de ansattes rolle i køreplanen, hvor de ansatte i fængslet tilskrives ansvaret for *”at etablere en tillidsfuld relation til den indsatte”* (Servicestyrelsen, 2009, s. 10) og *”at sikre fortløbende dialog med indsatte”* (Servicestyrelsen, 2009, s. 10). Dette indikerer, at køreplanen opererer ud fra antagelsen om, at myndighedernes arbejde påvirker borgerne og motiverer dem til at samarbejde og deltage i køreplanens aktiviteter. Selvom borgerens individuelle deltagelse ikke er det primære fokus i køreplanen, er det stadig en underliggende forudsætning, at borgeren er en aktiv part i løsladelsesprocessen og samarbejdet med myndighederne.

4.1.4 Hvad er den gode løsladelse?

Endvidere indeholder køreplanen en definition på, hvad der kan vurderes som værende en god løsladelse. Definitionen består af seks punkter, som skal indgå for at kunne skabe en god løsladelse:

- 1. Begynder ved den gode indsættelse*
- 2. Problemer/ressourcer hos den indsatte er udredt*
- 3. Opgaver er identificeret og placeret hos den rette myndighed*
- 4. Kompetent og ansvarlig sagsbehandler er identificeret og involveret*
- 5. Indsatsen er planlagt og aftalt og udmøntet i en handleplan*
- 6. Ingen myndighed slipper, før en anden har fat (Servicestyrelsen, 2009, s. 3)*

Samtlige punkter adresserer de væsentlige områder, som myndighederne bør inkorporere i deres arbejde med løsladelsesindsatsen. Definitionen understreger myndighedernes rolle i at sikre, at

køreplanen kan opfylde sit formål i løsladelsesindsatserne, nemlig at forebygge recidiv og beskytte borgerens rettigheder. Der observeres her et fokus på det enkelte individ og dets behov forud for tilbageintegrering i samfundet. På baggrund af formålet vedrørende at forebygge recidiv er der identificeret en dikotomi; 'recidiv/kriminalitetsfri' tilværelse. ”*De overordnede formål med at lave gode løsladelser er, at forebygge recidiv*” (Servicestyrelsen, 2009, s. 3). Her bliver det klargjort, hvad man ønsker at forebygge, hvortil der senere i køreplanen nævnes, hvad man ønsker at sikre via samarbejdet: ”*Handleplanen er et vigtigt redskab i arbejdet med at sikre den indsatte/borgerens mulighed for at kunne leve en kriminalitetsfri tilværelse*” (Servicestyrelsen, 2009, s. 9). På baggrund af ovenstående antages det, at der er et modsætningsforhold mellem de to. Den ene del er noget, de ønsker at forebygge via deres samarbejde, hvor den anden er noget, de forsøger at sikre via deres samarbejde. Der kan argumenteres for, at dikotomien understøtter løsningsforslaget som værende en forbedring af myndighedssamarbejdet, idet samarbejdet får tilskrevet et ansvar for, at borgeren kan leve en kriminalitetsfri tilværelse og hertil forebygge recidiv.

I definitionen på en god løsladelse kan der identificeres endnu en dikotomi; 'problemer/ressourcer' (Servicestyrelsen, 2009, s. 3). Her er det myndighedernes ansvar at identificere både, hvilke problemer og hvilke ressourcer en borger har. Formålet er at tilrettelægge løsladelsesindsatsen, så borgerens problemer kan håndteres effektivt, og ressourcerne kan udnyttes optimalt. Man kan betragte problemer og ressourcer som en dikotomi, idet de repræsenterer to forskellige aspekter af en persons situation. Problemer henviser til de udfordringer eller behov, som en borger står overfor, mens ressourcer henviser til de styrker eller muligheder, som borgeren har til rådighed. Dikotomien opstår, fordi der i køreplanen står, at myndighederne skal udrede begge. Derfor kræver samarbejdsmetoden i køreplanen, at sagsbehandleren har en problemorienteret tilgang, hvor der lægges fokus på at identificere og løse problemer. Samtidig skal sagsbehandleren også have en ressourceorienteret tilgang, hvor der lægges vægt på at identificere og udnytte de ressourcer, som borgeren besidder. Ved at anerkende netop denne dikotomi mellem problemer og ressourcer vil jeg argumentere for, at køreplanen sigter mod at strukturere løsladelsesindsatsen på en måde, der tager højde for begge aspekter. Dette tilskynder myndighederne til at opnå en mere nuanceret forståelse af borgerens situation og behov. Således er denne dikotomi i overensstemmelse med køreplanens mål om at sikre helhed i løsladelsesindsatsen, idet den adresserer de forskellige dimensioner af borgerens situation (Servicestyrelsen, 2009, s. 3).

Sidste punkt af definitionen synes at være særlig væsentlig at fremhæve, da det illustrerer et vigtigt grundprincip i køreplanen; ”*Ingen myndighed slipper, før en anden har fat*” (Servicestyrelsen, 2009, s. 3). Dette princip afspejler ideen om et fælles ansvar for borgeren. Dette underbygges yderligere senere i køreplanen, hvor det angives som forudsætning for et vellykket samarbejde, at ”*løsladelsesopgaven, som for nogle instanser er en kerneopgave og for andre en periferopgave, bliver prioriteret af alle*” (Servicestyrelsen, 2009, s. 11). Det understreger, hvordan køreplanen arbejder på at integrere og koordinere indsatsen mellem forskellige myndigheder for at opnå en mere effektiv tilgang til løsladelsesindsatsen. Dette belyser en problematisering i risikoen ved at ”slippe” borgeren, inden en anden myndighed har overtaget. Det knytter sig ligeledes til den tidligere problematisering af borgere, som recidiverer uden tilstrækkelig myndighedsindgriben. Som en løsning adresseres dette ved at påpege, at det er afgørende, at alle ansatte, der er involveret i arbejdet med køreplanen, prioriterer løsladelsesindsatsen, selvom det måske ikke fylder meget i deres daglige arbejdsopgaver.

4.1.5 Opsummering

I det foregående analyseafsnit fremgår det, at jeg har identificeret tre problematiseringer i *Køreplan for god løsladelse*. Disse kan beskrives på følgende måde:

Identificerede problematiseringer og løsninger i *Køreplan for god løsladelse*:

- **Problematisering:** Manglende rammesætning for det tværgående myndighedssamarbejde
Løsning: Løsningen koncentrerer sig om at etablere en fast struktur for samarbejdet mellem myndighederne.

- **Problematisering:** Borgere recidiverer uden myndighedernes indgriben
Løsning: Myndighederne arbejder med en rehabiliteringsproces med borgerne, som initieres ved indsættelsen for at sikre en effektiv reintegration efter løsladelse

- **Problematisering:** Når der samarbejdes på tværs af myndigheder, øges risikoen for at ’miste’ borgeren
Løsning: Alle ansatte, involveret i løsladelsesindsatsen, prioriterer opgaven, uanset hvor omfattende den måtte være for dem.

I analysen af *Køreplan for god løsladelse* er flere problematiseringer blevet identificeret, som køreplanen forsøger at løse. Først og fremmest er der en problematisering af manglende rammesætning for det tværgående samarbejde mellem myndigheder. Dette problem forsøges at blive løst gennem etableringen af en fast struktur for samarbejdet mellem myndighederne. Endvidere er der en problematisering af, at borgere recidiverer uden tilstrækkelig myndigheds indgriben. For at imødegå dette arbejder køreplanen med en rehabiliteringsproces, der påbegyndes ved indsættelsen, med det formål at sikre en vellykket reintegration af borgerne efter endt afsoning. Der er yderligere identificeret en problematisering knyttet til risikoen for at 'miste' borgeren, når deres sag går på tværs af myndighederne. Løsningen hertil indebærer, at alle ansatte, involveret i løsladelsesindsatsen, prioriterer opgaven uanset, hvor omfattende den måtte være for dem. Køreplanen arbejder ud fra antagelsen, at alle myndighederne har et fælles ansvar for borgeren. Samlet set søger køreplanen at strukturere samarbejdet mellem myndighederne, så dette fælles ansvar kan imødekommes.

4.2 Delanalyse 2

Følgende analysedel vil ud fra informanternes perspektiv undersøge, hvad deres erfaringer med implementeringen af køreplanen har været. Ved at inddrage informanter fra både Kriminalforsorgen og Københavns Kommune vil analysen belyse de forskellige aspekter, der kan have indflydelse på deres arbejde med at implementere *Køreplan for god løsladelse* og dermed bidrage til en vellykket løsladelsesindsats.

4.2.1 Anvendelse af Køreplan for god løsladelse

I analysen undersøger dette speciale, hvordan de ansatte navigerer i implementeringen af *Køreplan for god løsladelse*. Det er værd at bemærke, at nogle af specialets informanter først begyndte deres arbejde i løsladelsesindsatsen efter køreplanens iværksættelse i 2009, hvilket betyder, at deres erfaringer med indsatsen er begrænset til en tid efter køreplanens eksistens. I modsætning hertil arbejdede andre informanter med løsladelsesindsatsen før køreplanens indførelse. Dette betyder, at specialets informanters erfaringsgrundlag og perspektiver vil variere og spænde over perioden fra både før og efter køreplanens indførelse. Uanset informantens baggrund er et fælles element i alle interviewene fokus på deres anvendelse af *Køreplan for god løsladelse*. Under flere af interviewene, heriblandt interviewet med beskæftigelseskonsulent Yasmin, blev der udtrykt usikkerhed om både køreplanens eksistens, samt dens indhold: ”Jeg må ærligt indrømme, at jeg kan ikke lige huske de retningslinjer” (Bilag H, s. 15). Dette underbygger Storstrøm Fængsels socialrådgiver Nikolaj, som gav udtryk for et vist kendskab til selve dokumentet, men ligeledes usikkerhed omkring indholdet: ”Jeg kan ikke

helt huske den. Men det er jo den, vi tager udgangspunkt i og sådan nogle ting” (Bilag C, s. 13). Dette antydede, at flere informanter havde begrænset kendskab til selve køreplanen. Det rejser spørgsmålet om, hvordan implementeringen af *Køreplan for god løsladelse* påvirkes, når flere af de ansatte udtrykker en begrænset viden om politikken og dens specifikke indhold? Det kan også give anledning til en refleksion over, hvorvidt politikken specifikke detaljer er lige så afgørende som dens overordnede mål og intentioner.

Ydermere gav beskæftigelseskonsulent Amir også udtryk for usikkerhed omkring indholdet; *”Åh, jeg må være ærlig og sige, jeg kan ikke huske den til punkt og prikke. Det er lang tid siden jeg har læst den ikke?” (Bilag I, s. 9).* Samtidig blev der også udtrykt en forståelse for, hvordan den danner rammerne for indsatsen;

”Men jeg synes egentlig, at det fungerer fint. Og hvis jeg på papiret kigger på, hvordan aftalen er struktureret, så kan jeg godt lide det. De sørger for at få nogle indsatte til os, som vi kan tale med og så hjælper vi også med de ting, vi kan hjælpe dem med, imens de sidder i fængsel” (Bilag I, s. 10).

Det indikerer, at køreplanen fungerer som en overordnet ramme, der påvirker beskæftigelseskonsulent Amirs tilgang til løsladelsesindsatsen, selvom han ikke nødvendigvis kan huske alle trin og aktiviteter fra selve køreplanen. Ifølge Lipsky er de politiske forvaltere afgørende for at forme implementeringen af politikker. De ansatte, der arbejder med borgerne og deres konkrete udfordringer i løsladelsesprocessen, fungerer derfor som bindeleddet mellem køreplanen og dens udførelse i praksis. Hvordan en politik udfolder sig i praksis, vil derfor være afhængigt af de politiske forvaltere, som skal arbejde ud fra den (Lipsky, 2010, s. 9-10). Spørgsmålet om, hvordan *Køreplan for god løsladelse* er blevet implementeret i praksis, vil derfor også indebære at afdække, hvordan de politiske forvaltere anvender denne (Lipsky, 2010, s. 83-84). Selvom de ansattes viden og forståelse af køreplanen spiller en rolle i dens implementering, er det interessant at bemærke, at flere af dem ikke besidder en omfattende viden om detaljer fra køreplanen. Ikke desto mindre kan køreplanen stadig påvirke deres tilgang til løsladelsesindsatsen som helhed. Dette bliver tydeligt, når beskæftigelseskonsulent Amir udtrykker en forståelse for, hvordan køreplanen sætter rammerne for samarbejdet. Det er derfor muligt, at disse rammer er blevet indlejret i praksis, så Amir ikke aktivt forholder sig til dem, men snarere arbejder ud fra dem.

Yderligere et eksempel på ansatte, som udtrykker begrænset kendskab til køreplanen, er koordinatoren Tina. Under interviewet beskriver Tina sin anvendelse af køreplanen på følgende måde; ”*Det gør jeg overhovedet ikke. Men jeg tror, at jeg har læst den, da jeg startede. Fordi den kunne give mig et indblik, hvad er ligesom ideen med det her samarbejde*” (Bilag F, s. 20). Det er interessant, at en ansat med rollen som koordinator for God Løsladelsesindsatsen i socialforvaltningen ikke finder det nødvendigt at anvende køreplanen i sit arbejde. En årsag hertil kan være, at hovedparten af køreplanens aktiviteter er rettet mod ansatte i kriminalforsorgen, hvorfor den ved første øjekast synes mere relevant for dem (Servicestyrelsen, 2009, s. 4-8). I denne sammenhæng er det væsentligt at fremhæve aktivitet nr. 1 og 6, hvor det nævnes, at kommunen skal have en synlig indgang, hvor kriminalforsorgens ansatte skal henvende sig vedrørende koordinering af sager (Servicestyrelsen, 2009, s. 4-6). Det er netop Tina, der i samarbejde med en koordinator fra beskæftigelses- & integrationsforvaltningen administrerer denne indgang. Tina beskriver dette som en af sine primære arbejdsopgaver som koordinator for God Løsladelsesindsatsen (Bilag F, s. 1). På baggrund af overstående argumenteres der for, at Tinas arbejdsopgaver er i overensstemmelse med køreplanens indhold, selvom hun ikke selv aktivt oplever at anvende køreplanen. Hendes arbejdsopgaver er således delvist tilrettelagt efter køreplanen, og det tyder på, at køreplanen er blevet implementeret i sådan en grad, at det er blevet en integreret del af hendes arbejdspraksis, som hun ikke aktivt tænker over. Et yderligere eksempel på, hvordan elementer fra *Køreplan for god løsladelse* har betydning for Tinas arbejde, kan ses, da hun senere fortæller om sin forståelse af, hvad der udgør en god løsladelse; ”*Der er sådan et godt udtryk, at den gode løsladelse starter ved den gode indsættelse*” (Bilag F, s. 24). Netop dette udtryk er første nøglepunkt i køreplanens definition af, hvad en god løsladelse indebærer (Servicestyrelsen, 2009, s. 3). Dette eksempel illustrerer, at selvom Tina måske ikke anvender køreplanen aktivt i sin daglige praksis, er hendes konceptuelle forståelse af en god løsladelse dog i overensstemmelse med køreplanens indhold.

Forældet køreplan

En anden iagttagelse vedrørende informanternes anvendelse af køreplanen var, at begge resocialiseringskonsulenter udtrykte, at retningslinjerne i køreplanen var forældet. *Køreplan for god løsladelse* blev udgivet for mere end 10 år siden og er siden da ikke blevet revideret. Dette betyder, at retningslinjerne ikke er blevet justeret i henhold til ændringer, der måtte være sket i mellemtiden. Hvis køreplanen ikke er opdateret efter gældende regler, kan det begrænse dens anvendelighed for de politiske

forvaltere. Resocialiseringskonsulenten Karin udtalte; ”Jeg tænker, at de fleste fængsler og institutioner retter sig mere eller mindre efter god løsladelses køreplanen, som er forældet, men det skal vi ikke gå ind i” (Bilag B, s. 18). Der blev desuden nævnt, at der er dannet en arbejdsgruppe, som arbejder på at opdatere køreplanen. Resocialiseringskonsulenten Christine fortalte; ”Altså jeg vil jo sige, at den trænger til en gevaldig kærlig hånd. Og det er vi jo faktisk i gang med i et udvalgsarbejde” (Bilag A, s. 13). Nogle af de ændringer, der er forekommet siden køreplanen blev udgivet, omhandler, hvem der omfattes af køreplanens indsats og dermed dens målgruppe. Resocialiseringskonsulent Christine forklarede;

”Fordi dengang var det sådan, at man lavede handleplaner på dem, der havde altså en straf på 4 måneder eller derover. Og det er simpelthen blevet ændret sådan, at alle skal have udarbejdet en handleplan og dermed er alle også omfattet af den koordinerede indsats. Så der er også noget, der sådan er helt faktisk forkert i den, som den er” (Bilag A, s. 14).

Ændringen i målgruppen, hvor alle nu skal have udarbejdet en handleplan uanset strafflængde, har givet anledning til en revidering af køreplanen. Denne ændring er et centralt eksempel på, hvordan politiske beslutninger kan påvirke implementeringen af politikken. Begrebet ’social navigation’ bliver relevant her, da de ansatte som politiske forvaltere skal tilpasse deres arbejde i overensstemmelse med disse ændringer i målgruppen. Den uklarhed om, hvem der reelt er omfattet af køreplanen, er et eksempel på, hvordan en omskiftende definition af målgruppen stiller større krav til de politiske forvaltere. Det fordrer udvikling af strategier til håndteringen af ændringer i indsatsen, i dette tilfælde hvilke borgere de skal arbejde med. Dette understreger ligeledes vigtigheden af, at de ansatte besidder evnen til at navigere i en dynamisk kontekst (Vigh, 2009 s. 426-427). Ved at justere køreplanen så den harmonerer med den aktuelle målgruppe, vil den kunne opnå større relevans og anvendelighed for myndighederne i den nuværende kontekst. På samme tid bliver det nødvendigt for de ansatte kontinuerligt at tilpasse sig ændringer for at kunne navigere i implementeringen af *Køreplan for god løsladelse*.

Opsummering:

Ud fra overstående kan det ses, at selvom flere af specialets informanter ikke havde en detaljeret viden om indholdet af køreplanen, viste det sig stadig, at den havde en indflydelse på deres tilgang

og strukturering af løsladelsesindsatsen. Det kan muligvis betyde, at elementer fra køreplanen er implementeret i sådan en grad, at den indgår som en integreret del af informanternes arbejde, som de derfor ikke forholder sig aktivt til i indsatsen. Samtidig med, at dele af køreplanen er blevet implementeret i en vis grad, sker der ændringer i strukturen for den. Det stiller derfor krav til de ansatte om, at de skal kunne navigere i ændringerne og omstille sig til dem.

Næste afsnit vil dykke ned i, hvordan informanterne oplever at navigere i et betydeligt punkt fra køreplanen, nemlig hvornår samarbejdet mellem myndighederne skal initieres.

4.2.2 Hvornår skal koordineringen begynde?

En af de udfordringer som køreplanen forsøgte at imødekomme, var at etablere en tydelig indgang til de forskellige kommuner. Dette havde tidligere været en udfordring, som blev oplevet under implementeringen af retningslinjerne fra 1998 (Ramsbøl & Rasmussen, 2009, s. 26). De lokale samarbejdsaftaler, skal tydeligt angive hvor henvendelsen skal rettes. Der var dog blandet erfaringer med, om denne udfordring nu var blevet imødekommet (Kriminalforsorgen, u.å.a, Bilag F, s 1, Bilag B, s. 17, Bilag E, s. 5). Dette indikerede, at der ikke var en ens oplevelse af hvordan køreplanen er implementeret. Selvom *Køreplan for god løsladelse* også fastlagde retningslinjer for, hvornår kriminalforsorgen skal påbegynde koordineringen med kommunen vedrørende borgerens sag, var spørgsmålet om timingen af denne inddragelse et gennemgående tema i interviewene med de ansatte.

Køreplanen specificerer, at hvis en indsat afsoner en dom på længere end 1 år, skal der tages kontakt til kommunen senest 1 år før løsladelse. Afsones en straf på mindre end 1 år, skal der tages kontakt til kommunen senest 4 uger efter straffen er iværksat (Servicestyrelsen, 2009, s. 5). Ydermere fremgår det i køreplanen, at kriminalforsorgen skal initiere et løsladelsesmøde med blandt andet kommunen senest 3 måneder før løsladelsestidspunktet (Servicestyrelsen, 2009, s. 6). Disse tidsfrister i køreplanen blev italesat under flere af interviewene. Et eksempel herpå var under interviewet med socialrådgiver Nikolaj fra Storstrøm Fængsel:

”Sådan som reglerne er lige nu, så hedder det 1 år før forventet løsladelse. Men vi har det bare sådan lidt, at vi kan ikke skære alle indsatte over med en kam. For hvis vi har haft en gammel narkoman, der har boet på gaden altid, så tager det altså lige lidt mere end et år at få ham placeret et eller andet sted henne, et godt sted.” (Bilag C, s. 13).

I citatet fremgår det, at de fastlagte retningslinjer i køreplanen ikke opleves som værende dækkende for alle situationer. Derfor oplever Nikolaj det som nødvendigt at afvige fra køreplanen og selv vurdere tidspunktet ud fra den enkelte borger. I citatet fremgår det ligeledes, at Nikolaj oplever at have friheden til at tilpasse de eksisterende retningslinjer i køreplanen til den specifikke kontekst, han står overfor i mødet med borgeren. Ifølge Lipskys teori om politiske forvaltere betyder dette, at Nikolajs 'autonomi' i sit arbejde giver ham muligheden for at tilpasse sig den aktuelle situation (Lipsky, 2010, s. 16-17). Selvom køreplanen fastlægger et tidspunkt for, hvornår kriminalforsorgen skal inddrage kommunen, oplever Nikolaj, at hans autonomi tillader ham en handlefrihed til at justere tidspunktet. En anden faktor, der spiller ind i citatet, er Nikolajs brug af 'skøn'. Den standardiserede procedure, som køreplanen indeholder, er ikke tilstrækkelig i alle borgers situationer. Derfor benytter Nikolaj sit skøn til at træffe beslutninger, der kan afvige fra køreplanen (Lipsky, 2010, s. 14-15). Dette stiller samtidigt krav til den ansatte, i dette tilfælde Nikolaj, om at han skal kunne navigere i et dynamisk felt, hvor ændringer kan ske med hensyn til, hvilke borgere han skal forholde sig til i indsatsen. For at anvende en 'social navigationsstrategi' kræver det, at Nikolaj har en vis frihed til at tilpasse den til den aktuelle kontekst (Vigh, 2009, s. 419-420).

Det var ikke kun ansatte i kriminalforsorgen, som italesatte afvigelser fra tidsfristen. Under interviewet med vejlederen Lene fra Socialforvaltningen fremgik det, at hun også oplevede et behov for at afvige fra køreplanens tidsfrister;

"(...) Og jeg oplever også, at der er jo nogen i den samarbejdsaftale, du refererer til, der står der bare noget med et løsladelsesmøde 3 måneder før eller noget. Det bruger vi ikke rigtigt, for vi vil meget gerne på meget tidligt. Tidligst muligt. Blandt andet fordi, at en af de rockere som jeg kan huske, vi har haft, han ringede til mig og sagde, jeg vil gerne have en bolig. Der var han lige blevet løsladt efter 10 år. Der ville jeg faktisk gerne have sagt for 10 år siden, jeg synes du skal lade dig skrive op til en bolig. For ellers får du ikke noget i København. Og så kan det godt være, at det bare er den snak, man tager på det tidspunkt. At hvis det er det, du gerne vil, så skal du arbejde dig i den retning. Nu ser vi dem jo med jævne mellemrum. Hvis de skal sidde længe, så en gang om året ca. sådan med 'nå hvordan står det til, er du stadig misbrugsfri' og 'nå nu går du i skole, nu har du afsluttet 10., hvad skal du så'. (...)" (Bilag G, s. 8).

I citatet fremgår det, at Lene har erfaret, at nogle borgeres problemstillinger ikke kan imødekommes inden for køreplanens tidsfrister. Hertil udtrykker hun desuden et ønske om at besøge borgeren gentagne gange, såfremt vedkommende afsoner en længere straf, for bedre at kunne imødekomme de komplekse udfordringer. Dette betyder, at fastlagte procedurer og tidsfrister ikke altid kan dække alle situationer og individuelle behov. Ved at tillade en vis fleksibilitet i tidsfristerne, gives de ansatte i løsladelsesindsatsen mulighed for at tilpasse indsatsen til den enkelte borgers situation og behov (Lipsky, 2010, s. 13). Gennem sin 'autonomi' og brug af 'skøn' kan Nikolaj og Lene navigere i komplekse situationer og finde løsninger, der bedst imødekommer den enkelte borgers behov, selvom det måtte afvige fra fastlagte retningslinjer. Denne fleksibilitet opleves som nødvendig for Lene og Nikolaj, qua deres arbejde arbejder med mennesker, der kan involvere forskellige baggrunde, udfordringer og ressourcer.

"Der er nogle kommuner der siger, ej, vi skal da vente til 3 måneder før. Og andre siger, nej vi starter med det samme. Og i min verden, jo tidligere de kommer på, desto bedre. Om ikke andet så bare for at få et kendskab og være et kendt ansigt for den indsatte"
(Bilag D, s. 15).

I citatet fra interviewet med socialrådgiver Maiken fra Horserød Fængsel adresserer hun ligeledes spørgsmålet om, hvornår koordineringen skal starte. Selv udtrykker hun et ønske om at starte koordineringen tidligt. Hun nævner desuden erfaringer med, at forskellige kommuner har forskellige holdninger til dette. Idet både kriminalforsorgen og kommunen udtrykker et behov for at afvige fra køreplanens tidsfrister, opstår spørgsmålet om, hvornår skal de ansatte påbegynde koordineringen? Lene og Maiken udtrykker begge et ønske om at påbegynde koordineringen langt tidligere, men det synes ikke fælles for alle. I følgende citat fra resocialiseringskonsulenten Karin tyder det på, at der er variationer og forskellige opfattelser af, hvornår det optimale tidspunkt for koordineringen skal være;

"Der er noget med timing i, hvornår skal vi begynde at tale om det her. Men du skal også løslades på et tidspunkt. Vi skal aldrig lade være med at tale om det som kriminalforsorgen, men jeg er ikke sikker på, at jeg hver gang synes, at det er en god idé, at kommunen kommer én gang om året i 10 år og siger 'Nu skal vi tale om, når du skal løslades'. Det er en stressfaktor for nogle. For andre er det ikke, og for andre fungerer det. Men der bør altså, der skal være en sondring, og jeg tænker, at det er der, vi skal blive skarpere

på samarbejdet. At kommunerne også lytter til den enkelte rådgiver, der egentlig har den indsatte, som siger 'det her det fungerer ikke, han bliver stresset'' (Bilag B, s. 13).

Karin udtrykker en udfordring i forhold til timingen af koordinationen af kommunens involvering i løsladelsesindsatsen. Hun påpeger, at det er afgørende at finde det rette tidspunkt, som er hensigtsmæssig for den enkelte borger. Karin understreger, at mens det er vigtigt, at temaet om løsladelse altid er på dagsordenen, så bør kommunens involvering være mere fleksibel og afstemt efter den enkelte borgers situation. Karins udtalelse påpeger, at ansatte i kriminalforsorgen har behov for at have 'autonomi' til at udøve 'skøn' i deres arbejde med løsladelsesindsatsen (Lipsky, 2010, s. 16-17). Her er det især samarbejdet på tværs af myndigheder, der kan fremhæves for at forstå, hvordan de ansatte navigerer i implementeringen af køreplanen. Karin italesætter vigtigheden i, at kommunen tager hensyn til kriminalforsorgens professionelle skøn af den indsatte, og påpeger et behov for en mere individuel tilgang til løsladelsesindsatsens koordinering med kommunen. Der kan argumenteres for, at for den ansatte i kriminalforsorgen handler det ikke kun om at have retningslinjer, der giver den enkelte autonomi til at udøve skøn internt i kriminalforsorgen. Det indebærer også at tilrettelægge samarbejdet på tværs af myndigheder, så det giver kriminalforsorgen mulighed for at anvende sin autonomi og inddrage kommunen, når de vurderer, at det er nødvendigt, baseret på deres professionelle skøn (Lipsky, 2010, s. 13). Implementeringen af køreplanen vil derfor afhænge af, hvordan de ansatte navigerer både i intern myndighedsstruktur og på tværs af myndighederne.

Såfremt koordineringens tidspunkt skal baseres ud fra kriminalforsorgens ansattes skøn, vil det kunne have betydning for kommunens ansattes egen brug af skøn. Det stiller krav til ansatte i kommunen om at navigere mellem de forskellige holdninger og tilgange, som de ansatte i kriminalforsorgen har til, hvornår kommunen må involveres i løsladelsesindsatsen. Dette betyder, at kommunens ansatte skal være fleksible og lydhøre overfor forskellige tilgange og skøn, som de møder fra kriminalforsorgens ansatte. De vil derfor skulle finde en balance mellem at respektere kriminalforsorgens autonomi og professionelle skøn, samtidig med at sikre, at de bliver inddraget på rette tidspunkt i forhold til deres egen indsats overfor den enkelte borger (Vigh, 2009, s. 419-420, Lipsky, 2010, s. 14-15).

Opsummering: Dilemmaet om timingen for koordineringen bidrager til at forstå kompleksiteten i kriminalforsorgens og kommunens arbejde med *Køreplan for god løsladelse*. Det handler om mere end blot at følge retningslinjer; det drejer sig om at have den nødvendige autonomi til at udøve skøn og samtidig kunne navigere i samarbejdet mellem forskellige myndigheder. I forbindelse med

implementering af køreplanen argumenteres der for, at de ansatte fra både kriminalforsorgen og kommunen oplever et behov for fleksibilitet for at kunne afvige fra køreplanens tidsfrister.

4.2.3 Samarbejdets omfang

Samarbejdet mellem de to myndigheder, kriminalforsorgen og kommunen udgør et centralt fokuspunkt i problemrepræsentationen af løsladelser i køreplanen, som blev belyst i delanalyse 1. I foregående afsnit undersøgte specialet, hvordan ansatte udtrykte behov for at afvige fra køreplanens tidsfrister og samtidig, hvordan der var forskellige holdninger til, hvornår koordineringen skulle iværksettes. Det er derfor relevant at undersøge, hvordan de forskellige tilgange til samarbejdet kan have indflydelse på de ansattes arbejde med køreplanen.

Resocialiseringskonsulenten Karin udtrykker en udfordring i niveauet af forskellig strukturering af løsladelsesindsatsen fra kommunernes side:

”(...)Og det er jo svært at sige, fordi vi har jo kæmpe kommuner, og så har vi jo de små landkommuner, men en mere ensrettet fortolkning af god løsladelse. Altså at kommunerne er enige om strukturen” (Bilag B, s. 18).

Det overstående citat illustrerer variationerne, de ansatte fra kriminalforsorgen møder i deres arbejde med de forskellige kommuner. Det antydes, at kommunerne kan have forskellige strukturer, ressourcer og forudsætninger i deres løsladelsesindsats. Sættes dette i relation til Københavns Kommune, er der to forskellige forvaltninger, som har ansvaret for god løsladelsesindsatsen. Selvom begge forvaltninger hører under samme overordnede myndighed, kan der stadig være variationer i denne enkelte kommunes tilgang til indsatsen, hvilket kan føre til forskelle i deres implementering. Derudover er kriminalforsorgen opdelt i fire områder, som hver har tilknyttede institutioner (jf. afsnit 1.2.7). Den indsattes afsoning kan foregå i flere af kriminalforsorgens institutioner og derfor på tværs af områderne. Netop de mange 'stop' gennem forskellige institutioner, som den indsatte kan have, er tidligere blevet fremhævet som en forringelse af løsladelsesindsatsen (jf. 1.2.5). Dette resulterer i flere led i samarbejdet på kriminalforsorgens side, da koordinationen ligeledes involverer flere parter, hvilket kan bidrage til samarbejdets kompleksitet.

”Kommunerne er jo meget forskelligt organiseret. Vi har et super godt samarbejde med nogle kommuner. Knap så godt samarbejde med andre kommuner. Det er meget forskelligt, hvordan og også hvilke ressourcer kommunerne vælger at kaste ind i det her arbejde” (Bilag E, s. 5).

I citatet fra socialrådgiver Helle fra Horserød Fængsel italesættes der en variation i niveauer af samarbejde mellem hende og de forskellige kommuner. Hun påpeger forskelle i organiseringen af løsladelsesindsatserne blandt kommunerne, samt hvilke ressourcer de afsætter til indsatsen. Dette påvirker kvaliteten af samarbejdet, ifølge Helle. Samme pointe underbygges af resocialiseringskonsulent Karin; ”*Men kommunerne de griber den jo forskelligt, og det er jo det, tror jeg også vanskeliggør arbejdet indefra, så måske taber vi nogle på gulvet, fordi det er svært for socialrådgiverne at gennemskue*” (Bilag, B, s. 18). Karin udtrykker, at det kan være udfordrende for kriminalforsorgens ansatte at koordinere med kommunerne, hvis der mangler sammenhæng i struktureringen. I citaterne identificeres udfordringen for kriminalforsorgens ansatte at navigere i varierende strukturer af indsatsen blandt kommunerne. Dette kan blandt andet være en udfordring, idet omfanget af samarbejdet omkring løsladelsesindsatsen indebærer mange forskellige led. Hvis man inddrager Longs begreb om ’sociale interfaces’, kan det hjælpe til at forstå, hvordan de forskellige led har betydning for samarbejdet. Der kan identificeres adskillige grænseflader i samarbejdet omkring implementeringen af *Køreplan for god løsladelse*. Som tidligere nævnt findes der både grænseflader internt i myndighederne, såsom mellem de forskellige institutioner samt forvaltninger. Hertil identificeres grænsefladen mellem kommunen og kriminalforsorgen. Ydermere ses der en grænseflade mellem borgeren og den ansatte, som varetager borgerens sag. De vedvarende interaktioner mellem myndighederne i løsladelsesindsatsen har givet anledning til at etablere fælles forventninger og grænser for deres samarbejde, eksempelvis via køreplanen (Long, 1999, s. 2, 5). Antallet af ’sociale interfaces’, som skal samarbejde omkring den enkelte borgers sag, kan derfor have en betydning for, hvordan køreplanen bliver implementeret og hertil, hvordan de ansatte navigerer i denne implementering. Der argumenteres for, at variationerne i struktur og tilgange, som nævnes af Karin og Helle, er med til at udfordre etableringen af fælles forventninger til samarbejdet. Hvor forrige afsnit indikerede et behov for fleksibilitet i køreplanens retningslinjer, bliver det nu udfordret. Idet ansatte fra begge myndigheder skal samarbejde med så mange forskellige ’sociale interfaces’, italesættes et behov for en vis grad af ensartethed, så de ansatte kan navigere i de mange grænseflader.

Kendskab til hinandens forskellige regelsæt

Omfanget af samarbejdet omkring køreplanens implementering illustreres også via de forskellige regelsæt, som de ansatte arbejder ud fra. I forbindelse med implementeringen af køreplanen oplevede flere ansatte, at der var manglende forståelse for, hvilke rammer den anden myndighed arbejdede under. Dette blev eksempelvis påpeget under interviewet med socialrådgiver Nikolaj fra Storstrøm Fængsel, der udtrykte følgende:

”Vi holder jo også nogle af de her god løsladelsesstormøder, hvor vi har mødtes med kriminalforsorgen og kommunerne, med dem der sidder med derude på kommunerne. (...) Og så kan man også bare se det her med, at når vi fortæller, jamen de indsatte har ikke adgang til internettet eller nem-id eller mit-ide. Og sådan nogle ting, så bliver de sådan helt. ’Hvordan fanden gør man så?’ Det er bare sådan, jamen så gør man det på den gode gammeldags analog måde. ’Men det kan vores system ikke finde ud af’. Ej, det kan det altså godt, men I skal bare gøre noget aktivt selv altså ikke? Men det er ligesom, at de ikke vidste hvor besværligt, det rent faktisk er. Men når vi har været til de her møder, og vi har fortalt, hvor besværligt det rent faktisk er, det her med at leve i en digital tidsalder uden at have det digitale. Hvad det er det handler om, så kan de godt se det. (...) Og de skal roses for, de er faktisk blevet bedre alle steder, hele vejen rundt, til at forstå det” (Bilag C, s. 27).

I citatet fremhæves udfordringen med, at kommunen kræver, at de indsatte i kriminalforsorgens institutioner, har adgang til internettet, mens kriminalforsorgen har regler, som begrænser de indsatte i deres digitale adgang. Dette skaber en situation, hvor de to myndigheder står overfor modsatrettede krav og regler vedrørende deres digitale muligheder. Samtidig kræver det også, at de ansatte i kommunen skal kunne finde alternative løsninger og tilgange til deres arbejde, når de stilles over for krav om dokumentation, som ikke kan imødekommes på grund af kriminalforsorgens regler. Konflikten mellem digitalisering og dokumentationskravet tydeliggør, hvordan samarbejdet omkring køreplanen kan blive kompliceret af tilsyneladende mindre uoverensstemmelser i de ansattes arbejdsvilkår.

I det citerede eksempel kan man identificere elementer af ’sociale interfaces’. I eksemplet beskriver socialrådgiver Nikolaj, at der afholdes evalueringmøder, der skal give mulighed for at udtrykke udfordringer, som den modsatte myndighed muligvis ikke har for øje. Han oplever udfordringer i et navigere i et miljø, som i stigende grad stiller ham krav, han ikke kan imødekomme. I dette tilfælde stilles Nikolaj over for dokumentationskrav, som i stigende grad følger digitalisering i resten af samfundet, uden at tage hensyn til kriminalforsorgens restriktioner på dette område. Ved at deltage i evalueringmøderne forholder de ansatte sig aktivt til de udfordringer, der opstår i forbindelse med digitalisering versus dokumentation i løsladelsesindsatsen. Idet Nikolaj deler sine erfaringer for at få den anden part til at forstå udfordringerne, kan der identificeres elementer af en forhandling mellem grænsefladerne. Han forsøger at påvirke kommunens opfattelse og forståelse af situationen for aktivt

at ændre den oplevede problematik, han er stødt på. På den måde navigerer han imellem grænsefladerne for at etablere fælles forventninger i samarbejdet (Long, 1999, s. 2-3).

Eksemplet ovenfor understreger vigtigheden i at have indblik i hinandens arbejde for at kunne gennemføre løsladelser effektivt. Der argumenteres for, at de ansatte i både kriminalforsorgen og kommunen er nødt til at have et godt kendskab til hinandens arbejdsvilkår for bedre at kunne navigere i deres egne indsatsområder. Det gensidige kendskab udgør dermed en væsentlig rolle i at sikre et vellykket samarbejde mellem de forskellige myndigheder og deres implementering af køreplanen. Dette underbygges af socialrådgiver Helle, som italesætter hvordan løbende evalueringer har forbedret samarbejdet;

”Jeg synes også jeg har mærket en forbedring, altså vi holder jo evaluerende møder en gang om året med kommunerne i forhold til at evaluere på den samarbejdsaftale, der er lavet med de forskellige kommuner. Og det gør jo også at kommunerne jo bliver ved med at på en eller anden måde have det med i deres overvejelser” (Bilag E, s. 5).

Der ses en sammenhæng mellem informanternes erfaringer og de refererede rapporter jf. afsnit 1.2.2. Disse rapporter lægger ligeledes vægt på betydningen af et velfungerende samarbejde mellem myndighederne som en nøgle til at forbedre løsladelsesprocessen. Det svenske idekatalog *Samverka för att förebygga återfall i brott* viser, at en af de afgørende faktorer for effektivt samarbejde mellem aktørerne netop var et godt kendskab til hinandens arbejde (Sallander & Alvant, 2012, s. 7-12). Dette understreges af Helles perspektiv, hvor hun udtrykker betydningen af et velfungerende tværgående myndighedssamarbejde; *”Generelt har jeg et godt samarbejde med kommunen, men jeg kan også se, hvor stor betydning det har, at samarbejdet er godt, i forhold til deres løsladelse. Virkelig stor betydning”* (Bilag E, s. 23). Helles udtalelse afspejler en anerkendelse af, hvor kritisk samarbejdet mellem myndighederne er, især når det drejer sig om løsladelsesprocessen.

Opsummering:

I det foregående afsnit er det blevet tydeliggjort, hvordan koordinationen mellem forskellige myndigheder står over for udfordringer på grund af manglende sammenhæng i strukturen. Der ses en anerkendelse af myndighedssamarbejdets betydning for løsladelsesprocessen, og samtidig ses det, at gensidigt kendskab til hinandens arbejde kan være vigtig for effektiviteten af netop dette samarbejde. Mens tidligere afsnit har fremført argumenter for fleksibilitet i retningslinjerne, fremkommer der nu

et behov for en vis grad af ensartethed. En mere ensartet struktur spiller en rolle i, hvordan de ansatte kan navigere i forskellige grænseflader, der opstår i samarbejdet omkring løsladelsesindsatsen.

4.2.4 Ændringer og deres påvirkninger på tværs af myndigheder

Det er tidligere i analysen belyst, at omfanget af samarbejdet for løsladelsesindsatsen har indflydelse på implementeringen af *Køreplan for god løsladelse*. En del af implementeringen af køreplanen er koordineringen af handleplaner mellem de to myndigheder. Handleplanen bliver beskrevet som et redskab, der kan anvendes i samarbejdsprocessen (Servicestyrelsen, 2009, s. 9).

Koordinator Tina fra socialforvaltningen forklarer, at kriminalforsorgen anvender handleplanen som et værktøj til at samle alle informationer og igangsatte indsatser omkring borgeren. Efterfølgende bliver den delt med kommunen, når de skal koordinere sagen, så de ligeledes kan anvende den i deres arbejde (Bilag F, s. 6). I *Køreplan for god løsladelse* beskrives hensigten bag handleplanen på følgende måde: ”skal sikre en sammenhængende og langsigtet indsats samt være kendetegnet ved flow og kontinuitet i samarbejdet” (Servicestyrelsen, 2009, s. 9). Under interviewene kom det frem, at kriminalforsorgen har ændret sin praksis, så handleplanen ikke automatisk medsendes under koordineringen (Bilag B, s. 11, Bilag F, s. 6). Det synes derfor relevant at undersøge, hvilken betydning denne ændring har haft for myndighedssamarbejdet.

I stedet for, at handleplanen automatisk medsendes under koordineringen, skal der foretages en vurdering fra sagsbehandleren i kriminalforsorgen, om det er relevant i den konkrete borgers sag. Endvidere skal sagsbehandleren i kommunen kunne argumentere for, hvorfor det er nødvendigt for dem at modtage handleplanen. Resocialiseringskonsulent Karin forklarer en af begrundelserne for ændringen;

”(...) det, at vi ikke sender handleplanerne ud, ligger også i GDPR-regi og på nogle punkter synes jeg, det giver god mening, fordi altså det vi behøves ikke at sende ud om moster Oda og tante Frida og alle mulige andre, der nu er benævnt i den der handleplan, til kommunerne. Det er ikke, det er nice to know, men det er ikke nødvendigvis need to know” (Bilag B, s. 11).

Netop risikoen for at dele unødvendige oplysninger om borgeren til en anden myndighed er centralt for ændringen. Longs begreb om ’sociale interfaces’ kan anvendes til at belyse, hvad ændringen vedrørende handleplaner har betydet i denne situation. Interaktionerne ved grænsefladen mellem

kommunen og kriminalforsorgen forudsætter en vis grad af fælles interesse. Ud fra køreplanen er dette at sikre en sammenhængende indsats i overgangen fra en myndighed til en anden. Ikke desto mindre kan der opstå konflikter på grund af modstridende interesser. Over tid har grænsefladen mellem myndighederne udviklet sig til en organiseret løsladelsesindsats med indbyrdes relationer. En ændring i, hvordan handleplanerne skal koordineres mellem myndighederne, har skabt en udfordring på flere grænseflader i samarbejdet omkring løsladelsesindsatsen (Long, 1999, s. 1-2, 5). Resocialiseringskonsulent Christine forklarer baggrunden for ændringen;

”I virkeligheden var tanken, at det skulle blive nemmere at udveksle oplysninger. Samtidig har vi også været opmærksomme på også på baggrund (...) af nogle situationer, hvor der er blevet overoplyst, at vi ikke skal dele flere oplysninger, end der er nødvendige. Og det er jo i høj grad for de indsatte” (Bilag A, s. 16)

I dette tilfælde udtrykker resocialiseringskonsulenterne interessen i at beskytte borgeren mod unødigt at få delt private oplysninger og hertil beskytte oplysninger om tredjeparter. Samtidig nævnes det også, at ændringen skulle have gjort det nemmere at dele oplysninger mellem myndighederne. Når man ser, hvordan ansatte fra socialforvaltningen forklarer deres interesse i handleplanen, fremhæver vejleder Lene følgende;

”Ja, fordi ”(...) typisk så kunne jeg også læse i handleplanerne, hvad er det, vi skal tale ind i. Nu har jeg en seddel med, hvor der står, hvad jeg skal huske at spørge om (...). For det fik jeg typisk også gennem handleplanen (...). Og jeg får heller ikke scoren på LS/RNR. Og det vil sige, at jeg ved heller ikke, hvor de scorer henne, så vi kan tale ind i det. Og jeg risikerer at tale ind i en helt gale retning, hvis jeg ikke passer på og varer min mund” (Bilag G, s. 5).

Her fremgår det, at der er en interesse i at få adgang til oplysninger fra handleplanen vedrørende borgerens forhold. Lene påpeger, at manglende adgang til borgerens score på LS/RNR udfordrer hendes tilrettelæggelse af samtale med borgeren. LS/RNR er et screeningsværktøj, som anvendes til at vurdere borgeren ud fra RNR-principperne (risiko, behov og modtagelighed). Borgeren får en score ud fra 8 forskellige parametre, som viser, hvor der er risiko for tilbagefald til kriminalitet (Kriminalforsorgen, 2008, s. 4). Lene fortæller, at den manglende handleplan og adgang til borgerens LS/RNR har haft en negativ effekt på kvaliteten af hendes arbejde *”For vi oplever jo, at vi møder al for uforberedt op”* (Bilag G, s. 5). Dette skaber en konflikt på denne sociale interface mellem

kriminalforsorgen og kommunen. Interaktionen mellem de to myndigheder repræsenterer et sammenstød mellem forskellige organisatoriske tilgange og perspektiver. Det danner en situation, hvor parternes positioner og tilknytning i respektive organisationer kan føre til misforståelser eller konflikter (Long, 1999, s. 2). Det, der fremstår som afgørende her, er misforståelsen vedrørende ændringens formål. Ud fra Lenes udtalelser ser det ud til, at hensigten med at lette vidensdelingen, som Christine beskriver, ikke stemmer overens med Lenes oplevelser i praksis.

”Så ideen har været at gøre det nemmere, men det er, i hvert fald nogle steder, (...) blevet fortolket forskelligt ude i vores institutioner, så nogle steder har strammet op, deler meget mindre og nogle har bevaret den praksis de nogenlunde havde”. (Bilag A, s. 32).

Citatet fra Christine bekræfter de udfordringer, som Lene har oplevet efter ændringen. Ændringen vedrørende handleplanerne er blevet fortolket forskelligt blandt interne de grænseflader i kriminalforsorgen, hvilket har skabt udfordringer i samarbejdet mellem myndighederne (Long, 1999, s. 1-2). Der er således opstået en uoverensstemmelse mellem ændringens hensigt og dens faktiske effekt. Det er værd at bemærke, at ændringen blev introduceret den 1. september i 2022, hvilket betyder, at den stadig var relativ ny, da interviewene blev gennemført. Denne faktor kan have haft indflydelse på informanternes oplevelser samt reaktioner på ændringen.

Grænsefladen mellem beskæftigelses- & integrationsforvaltningen og socialforvaltningen er ligeledes relevant at fremhæve i denne sammenhæng. Hvor socialforvaltningen italesætter en udfordring ved denne ændring, ses der en forskel i beskæftigelseskonsulenternes syn på ændringen. Beskæftigelseskonsulent Amir fortæller; *”(...) jeg går ikke særlig meget op i om, jamen har vi fået handleplanen, har vi fået de her ting. Det går jeg ikke så meget op i for at være ærlig”* (Bilag I, s. 8). Lignende udsagn kommer også fra beskæftigelseskonsulent Yasmin;

”Så vi i BIF er faktisk vant til at kunne afholde samtalen med de indsatte uden, at der er en handleplan. Så jeg tror for os her i BIF, så har det ikke været den største udfordring. Hvorimod i SOF har det været en stor udfordring, og det kan jeg jo også godt fornemme på mine kollegaer i SOF at det er et stort problem” (Bilag H, s. 17).

Eksemplet belyser, hvordan samarbejdet mellem beskæftigelses- & integrationsforvaltningen og socialforvaltningen, til trods for deres fælles tilhørsforhold til samme myndighed, stadig udgør en tydelig grænseflade. Det viser, hvordan en ændring, initieret af kriminalforsorgen, kan påvirke

forskellige forvaltninger i samme kommune på forskellige måder. Ifølge Long kan det skyldes forskellige interesser, normer og professionelle baggrunde (Long, 1999, s. 1). Dette er i tråd med, hvad Tina oplever i sit arbejde som koordinator: *"Vi reagerer voldsomt på det, og de reagerer ikke på det. Og det tydeliggør bare, at vi arbejder på to forskellige måder"* (Bilag F, s. 12). Tina italesætter selv, hvordan deres forskellige arbejdsopgaver og tilgange kan give dem forskellige interesser i adgangen til handleplanen *"(...) Fordi at deres del af arbejdet, i forhold til løsladelse, det er jo job og uddannelse. (...) Hvor vores det er misbrug, bolig, netværk og alt muligt. Som er mere hele vejen rundt ikke? Og på en eller anden måde så er det ikke så vigtigt for dem"* (Bilag F, s. 12). Dermed er det ikke kun selve samarbejdet mellem myndighederne, men også de interne grænseflader inden for kommunen, der bliver udfordret ved denne ændring.

En central iagttagelse er, at ændringer i retningslinjerne har påvirket institutionerne internt i kriminalforsorgen forskelligt. Socialrådgiver Nikolaj udtrykker en frustration over, at selve implementeringen af ændringen er tidskrævende, da den endnu ikke er tilføjet deres system (Bilag C, s. 29). Derudover udtrykker han ingen modstand overfor ændringen; *"(...) så snart den er blevet rettet til og kommer ind i systemet, så virker det. Jeg synes ikke, der er nogen udfordringer med den der"* (Bilag C, s. 29). Det fremgår af socialrådgiver Maikens udtalelser, at den nye koordineringskrivelse har introduceret ændringer i samarbejdsproceduren. *"(...) Vi har jo fået en ny koordineringskrivelse, som jeg ikke er blevet særlig god til at bruge (...)fordi det fungerer bare bedst, når handleplanen også er der"* (Bilag D, s. 13). Maiken udtrykker en modvilje over for ændringerne og påpeger, at den gamle praksis med handleplanen fungerede bedst. Denne holdning illustrerer den modstand, der kan opstå i forbindelse med implementering af nye politikker blandt de involverede aktører. Ligesom det også kunne ses hos kommunen, ses der en forskel i, hvordan de forskellige interne 'sociale interfaces' i kriminalforsorgen reagerer på ændringen (Long, 1999, s. 2).

For at forstå, hvordan ændringerne i indsatsen kan have betydning i de forskellige grænseflader, kan man undersøge, hvordan de ansatte hver især forhandler henimod deres egen interesse. Ifølge Long spiller flere elementer ind i dette: *"Although interface interactions presuppose some degree of common interest, they also have a propensity to generate conflict due to contradictory interests and objectives or to unequal power relations"* (Long, 1999, s. 2). Et eksempel på, hvordan en forhandling mellem kriminalforsorgen og kommunerne i forbindelse med ændringen vedrørende handleplaner finder sted, ses i følgende citat;

”Man kan sige, at nogle kommuner har været meget smarte. De er jo så mødt op til god løsladelsesmøder og sagt til den indsatte: ’Du har vel ikke noget imod, jeg får din handleplan’. Og den indsatte siger jo bare som regel nej. Så bliver socialrådgiveren sendt i byen for at printe. Det synes jeg faktisk heller ikke er fair i samarbejdet” (Bilag B, s. 12).

Resocialiseringskonsulent Karin giver eksempel på, hvordan ansatte fra kommunen får forhandlet sig frem til handleplanen udenom kriminalforsorgen. Her understreges betydningen af grænseflader som dynamisk, hvor forskellige aktører interagerer, forhandler og i nogle tilfælde konfronterer hinanden samtidig med, at de forsøger at samarbejde om deres fælles mål (Long, 1999, s. 2). I følgende citat ses der eksempler på kommuner, som ikke vælger at tage forhandlingen på individniveau, men derimod organisatorisk.

”Jamen altså, alt bliver kørt med hårene. For jeg ved jo godt, det ikke er dem. Så lige nu er jeg prøvet at gå en anden vej, og prøvet at sige til min ledelse, så må nogle prøve at opfinde et samtykke, jeg kan skyde den anden vej og sige, gider I få borgeren til at skrive under på det her, og så sende handleplanen retur med den. Så der arbejdes lige lidt på nogle fronter der” (Bilag G, s. 16).

Vejleder Lene fra socialforvaltningen udtrykker en forståelse for socialrådgivernes rolle i forbindelse med ændringen og beslutter derfor ikke at tage forhandlingen op med dem. I stedet vælger hun at inddrage sin egen ledelse i en bestræbelse på at udvikle et nyt dokument, der kan tilsidesætte kriminalforsorgens beslutning om ændringen af handleplaner. Dette skridt afspejler en bevidsthed om positionerne i samarbejdsforholdet mellem de forskellige aktører ved grænsefladen. Lene er bevidst om, at der eksisterer en forskel i interesser, men hun er også klar over magtforholdenes indflydelse på forhandlingerne om, hvis interesse der skal prioriteres. Derfor inddrager hun sin egen ledelse, så den opfattede ubalance i forhandlingerne kan arbejde til hendes fordel (Long, 1999, s. 2).

”Jeg ved, at der er nogle kommuner, som har gjort det, at de har lavet et standard samtykkeerklæring, (...) som de giver til borgeren, og som giver samtykke på, at vi må få handleplanen. Og det snakkede jeg med (navn på tredjepart) om, og hun synes, det var ligesom at gå bag om ryggen på socialrådgiveren. Fordi de har jo vurderet, at de ikke skal have handleplanen. Og hvis vi så kommer som kommune og siger til borgeren, vi vil gerne have handleplanen, så er samarbejde mellem kommune og borgeren, frem for mellem kommune og kriminalforsorgen. Og det frygter de så, kan sende et mærkeligt signal

om, at vi ikke er en fælles part. Altså kriminalforsorgen og kommunen, overfor borgeren. (...) Fordi det har også været noget EKI-vejlederne også har luftet, om vi kan gøre det. Hvor jeg er sådan lidt arh, er det en god ide, i forhold til, at vi skal have et godt samarbejde sammen med kriminalforsorgen? Og det ved jeg ikke rigtig” (Bilag F, s. 22).

Her udtrykkes der bekymring over at forsøge at forhandle sig frem til at tilsidesætte kriminalforsorgens beslutning om ændringen vedrørende handleplaner. Koordinator Tina fra socialforvaltningen udtrykker bekymring for, hvordan dette kunne have indflydelse på grænsefladen mellem kriminalforsorgen og kommunen og dermed potentielt påvirke deres samarbejde (Long, 1999, s. 2-3). Dette citat giver indblik i, hvordan Tina navigerer mellem grænsefladen med kriminalforsorgen og samtidig internt i sin egen forvaltning. Hendes bekymringer strækker sig ud over den aktuelle situation og ind i fremtidige samarbejdsscenerier. Citatet kan kobles til Vighs begreb om 'dubria', hvor Tina i en vis forstand skyggebokser for at nå til enighed med samarbejdspartnere, både inden for hendes egen organisation og med kriminalforsorgen. I denne 'skyggeboksning' forsøger Tina at forudsige, hvordan hendes handlinger kan påvirke det fremtidige samarbejde (Vigh, 2009, s. 424). Når Tina befinder sig i en forhandlingssituation, opstår der en ambiguitet i hendes position. Hun skal både imødekomme kravene fra sin egen forvaltning samtidig med, at hun skal imødekomme forventningerne fra dem, hun forhandler med, som i dette tilfælde er kriminalforsorgen (Long, 1999, s. 2-3). Dette kan potentielt skabe udfordringer for hende på begge grænseflader, når hun forsøger at afbalancere de forskellige interesser.

Opsummering: At sikre ensartet fortolkning af ændringer kan være en udfordrende opgave, især når der tages hensyn til, hvordan ændringer i et system kan påvirke et andet. De mange grænseflader i samarbejdet omkring løsladelsesindsatsen medfører komplekse interaktioner og dynamikker. Den modstand der kan opstå internt, samt variationerne i reaktioner på ændringer, både inden for kriminalforsorgen og kommunen, belyser vigtigheden i at anerkende kompleksiteten af samarbejdets omfang. Samtidig understreges det, at implementering af ændringer i et samarbejde er dette omfang, kræver en omfattende proces for at sikre, at alle parter fortolker ændringerne ens og at den tilsigtede hensigt også afspejles i praksis.

5. Femte kapitel -Diskuterende konklusion

Det kommende afsnit har til formål at sammenfatte specialet og dets problemformulering via en diskuterende konklusion. Samtlige fire afsnit i delanalyse 2 har som fællestræk, at de påvirker måden, hvorpå de ansatte navigerer i implementeringen af *Køreplan for god løsladelse*. Yderligere blev der identificeret tre problematiseringer og tilsvarende løsningsforslag i *Køreplan for god løsladelse* i delanalyse 1. De vigtigste fund fra de to delanalyser vil nu blive sammenholdt og diskuteret for at kunne besvare problemformuleringen:

Hvad problematiseres i *Køreplan for god løsladelse*, og hvordan navigerer ansatte fra Københavns Kommune og Kriminalforsorgen i implementeringen af politikken?

Gennem min analyse af specialets informanternes oplevelser og erfaringer kan jeg udlede, at flere informanter havde et begrænset kendskab til køreplanen og dens indhold. Informanternes udtalelser understreger behovet for at forstå, hvordan politikker bliver omsat til praksis, på en dybere måde end blot overfladisk efterlevelse af regler. Det fremstår dog paradoksalt, at de ansatte, der er tiltænkt at skulle arbejde ud fra køreplanen, ikke synes at have et større kendskab til den. Dette rejser en række interessante spørgsmål om, hvordan politikker faktisk fungerer i praksis. På den ene side er der elementer i køreplanen, såsom kriterier for den gode løsladelse og fastsatte tidsfrister, som ser ud til at være en integreret del af de ansattes arbejde. På den anden side rejser dette spørgsmålet om, hvorfor de ansatte, der er ansvarlige for at arbejde ud fra køreplanen, ikke har en mere detaljeret viden om politikken, der regulerer deres arbejde? Det diskuteres derfor, hvorvidt det vil skabe en diskrepans mellem politikken intentioner og den faktiske implementering i praksis. Det kan ligeledes pege på et behov for bedre introduktion til køreplanen blandt de ansatte for at sikre, at de er fuldt informerede om politikken formål. Endvidere peger det på vigtigheden i at evaluere politikker løbende for at sikre, at de opnår deres tilsigtede mål og ikke kun eksisterer som formelle retningslinjer, som de ansatte kun er delvist opmærksomme på. Analysens fund belyste, at der løbende bliver foretaget evalueringer blandt de involverede ansatte, som netop skulle lette deres arbejde ud fra køreplanen.

Det fremgår i analysen, at der er et dilemma vedrørende koordineringstidspunktet og omfanget i samarbejdet. Som tidligere belyst, indeholder køreplanen en række tidsfrister, der skal rammesætte

samarbejdet mellem myndighederne (Servicestyrelsen, 2009, s. 4-8). Det kan diskuteres, hvorvidt det er realistisk at udvikle universelt anvendelige retningslinjer, på grund af de strukturelle forskelle mellem institutioner og kommuner. Et fund fra analysen er, at det kan være en udfordring at fastlægge ens tidsfrister på grund af forskelle i struktur og ressourcer mellem landets kommuner og kriminalforsorgens institutioner. Det synes hertil uomgængeligt, at borgerne vil have flere 'stop' i systemet under deres afsoning. Specialet finder det derfor relevant at inddrage denne kompleksitet, når samarbejdets omfang i løsladelsesprocessen vurderes. Desuden er det også væsentligt at tage de forskelle i betragtning, der kan være i borgernes problemstillinger og behov, når der fastsættes tidsfrister. Et andet fund fra analysen var behovet for en mere standardiseret struktur for at forbedre de ansattes mulighed for at navigere i indsatsen og dennes omfang. Hvor meget fleksibilitet bør der tillades i forhold til at tilpasse sig forskellige situationer samtidig med, at der opretholdes en vis grad af ensartethed i samarbejdet? Ydermere bør diskussionen også handle om at sikre, at alle borgere tilbydes ens muligheder uanset, hvor de løslades fra og til. Dette understreger vigtigheden i at opretholde en balance mellem standardisering for at lette praktikernes opgaver og mulighed for tilpasning for at imødekomme de forskellige behov hos borgerne. Dette er en udfordrende opgave, men det er afgørende for at sikre en vellykket løsladelsesindsats, som i sidste ende vil bidrage til at en mere effektiv indsats for borgerne.

Et fund fra delanalyse 1 er den identificerede problematisering af manglende rammesætning for samarbejdet på tværs af myndighederne. Det blev ligeledes problematiseret, at borgere vil begå kriminalitet uden tilstrækkelig indgriben fra myndighederne, hvorfor deres rehabiliteringsproces allerede skulle iværksættes fra indsættelsen. Endelig problematiserede køreplanen risikoen for at 'miste' borgeren i deres overgang fra den ene myndighed til den anden, hvilket kræver, at alle involverede parter i løsladelsesindsatsen prioriterer denne komplekse opgave, uanset dens størrelse for dem. Samlet set sigter *Køreplan for god løsladelse* mod at strukturere samarbejdet mellem kommunerne og kriminalforsorgen under den forudsætning, at det er et fælles ansvar for myndighederne at forebygge borgerenes tilbagefald til kriminalitet (Servicestyrelsen, 2009). Det princip om, at alle aktører involveret i løsladelsesindsatsen skal prioritere opgaven, åbner op for en diskussion om, hvordan dette kan opnås for alle parter. I selve køreplanen bliver det ikke angivet, hvilke ressourcer de forskellige aktører hver især har til rådighed for at imødegå løsladelsesopgaven. Informanterne understregede forskelle i ressourcerne, de forskellige kommuner havde afsat til løsladelsesområdet. Det synes også relevant at påpege, at der er forskel i aktørernes antal af løsladelsessager, hvilket kan påvirke deres erfaring med sagerne. Kendskab til hinandens arbejde blev identificeret som en vigtig faktor for kvaliteten af

samarbejdet under delanalyse 2. Det er derfor nødvendigt at overveje, om det er muligt for alle aktører at prioritere løsladelsesopgaven, som krævet i køreplanen, og om det eventuelt vil blive på bekostning af andre områder, som vil blive nedprioriteret? Nærværende speciales fund understreger behovet for et øget kendskab til de forskellige led i løsladelsessamarbejdet. Dette understreger udfordringen ved at udvikle universelle retningslinjer, som kan anvendes af alle involverede parter, da der eksisterer betydelige strukturelle variationer mellem de forskellige kommuner og institutioner. Det er derfor vigtigt at tage højde for de tilgængelige ressourcer hos de forskellige aktører, når man udvikler sådanne retningslinjer, og dette bør især medovervejes med henblik på at imødekomme kravet om prioritering af løsladelsesopgaven.

Ud fra informanternes perspektiv er der observeret en positiv udvikling i løsladelsesindsatsen siden indførelsen af køreplanen, hvilket skaber et solidt grundlag for at forbedre kvaliteten af myndigheds-samarbejdet. Dette har blandt andet inkluderet løbende evalueringsmøder mellem myndighederne, som har bidraget til et øget kendskab til hinanden. Derudover nævnes det tidligere efterspurgte behov for en fælles indgang til kommunerne at være forbedret i nogle tilfælde, blandt andet baseret på de lokale samarbejdsaftaler mellem kommuner og kriminalforsorgen (Kriminalforsorgen, u.å.a). Speciales fund pointerer, at en forudsætning for at forbedre det tværgående myndighedssamarbejde er, at både kriminalforsorgen og kommunen fortsætter med at evaluere løsladelsesindsatsen regelmæssigt. Dette bør inkludere en nøje identifikation af forhold, hvor tilpasninger er påkrævet. Resultaterne fra analysen understreger ligeledes vigtigheden af opmærksomhed på implementeringen af ændringer i samarbejdet, især på grund af de mange led i samarbejdsprocessen. Den komplekse karakter af samarbejdet kræver, at alle involverede aspekter tages i betragtning, når der introduceres ændringer. Et fund fra analysen er den eksisterende kløft mellem hensigten bag ændringerne, især vedrørende koordinering af handleplaner, og informanternes oplevelse af disse ændringer i praksis. Dette indikerer, at implementering af ændringer i et system med så mange interagerende dele kan være en kompleks proces. Det er derfor relevant at have for øje, at ændringer i ét område hurtigt kan påvirke andre områder. Løbende introduktioner og evalueringer spiller en central rolle for at sikre en effektiv samarbejdsproces. De fund, der er præsenteret i dette speciale, demonstrerer, hvordan kvaliteten af løsladelsesindsatsen kan højnes og dermed støtte borgernes overgang mellem myndighederne, samt i sidste ende reducere risikoen for recidiv.

Litteraturliste

Andersen, L. B., Binderkrantz, A. S., & Hansen, K. M., (2020). *Forskningsdesign*. I Andersen, L. B., Hansen, K. M. & Klemmensen, R. Metoder i Statskundskab (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag

Andvig, E., Koffeld-Hamidane, S., Ausland, L. & Karlsson, B. (2020). *Inmates' perceptions and experiences of how they were prepared for release from a Norwegian open prison*. Nordic Journal Of Criminology. <https://doi.org/10.1080/2578983X.2020.1847954>

Bacchi, C. (2009). *Analysing policy: what's the problem represented to be?* Australien: Pearson.

Braun, V., & Clarke, V. (2006). *Using thematic analysis in psychology*. Qualitative Research in Psychology, 3(2). <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>

Danmarks Statistik. (2020). *To ud af tre løsladte begår kriminalitet inden to år*. Lokaliseret d. 20/02/2023 på: <https://www.dst.dk/Site/Dst/Udgivelser/nyt/GetPdf.aspx?cid=31981>

Dyb, E. & K. Johannessen. (2011). *Tilbakeføring av straffedømte. En kommentert bibliografi*. NIBR: Norsk Institutt for by- og regionsforskning. Lokaliseret d. 04/05/2023 på: <https://oda.oslo-met.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5551/2011-20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

GDPR. (2016). *Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/ 679 af 27. april 2016*. Lokaliseret d. 02/06/2023 på: <https://www.retsinformation.dk/eli/ta/2018/502#idabc66c41-c4cf-407f-932b-dbdedbce04eb>

Harrits, G. S., Pedersen, C. S., Halkier, B. (2020). *Indsamling af interviewdata*. I Andersen, L. B., Hansen, K. M. & Klemmensen, R. Metoder i Statskundskab (3. udg.). København: Hans Reitzels Forlag

Ingemann, J. H., Kjeldsen, L., Nørup, I. & Rasmussen, S. (2022). *Kvalitative undersøgelser i praksis: Viden om mennesker og samfund*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Justitsministeriet. (2008). *Flerårsaftale for kriminalforsorgen for 2008 – 2011*. Lokaliseret d. 18/02/23 på:

<https://www.kriminalforsorgen.dk/wp-content/uploads/2018/11/fleraarsaftale-2008-11.pdf>

Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen Indenrigs- og Sundhedsministeriet Kommunernes Landsforening Amtsrådsforeningen Socialministeriet. (2003). *Rapport fra arbejdsgruppen om grænsefladen mellem kriminalforsorgen og social- og sundhedssektoren*. Lokaliseret d. 17/02/23 på:

<http://www.krim.dk/undersider/straffuldbyrdelse/sociale-tiltag-forsorg-mv/grænsefladen-kriminal-forsorg-social-sundhedssektoren-maj-2003.pdf>

Justitsministeriet. (2017). *Bekendtgørelse om løsladelse af dømte, der udstår fængselstraf (BEK NR 855 AF 28/06/2017) (Løsladelsesbekendtgørelsen)*. Retsinformation. Lokaliseret d. 14/04/2023 på: <https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2017/855>

Justitsministeriet. (2018). *Vejledning om løsladelse af dømte, der udstår fængselsstraf (VEJ NR 9766 af 11/09/2018)*. Retsinformation. Lokaliseret d. 14/04/2023 på: <https://www.retsinformation.dk/eli/retsinfo/2018/9766>

Kriminalforsorgen. (2021). *Kriminalforsorgens statistik 2021*. Lokaliseret d. 18/04/2023 på: <https://www.kriminalforsorgen.dk/wp-content/uploads/2022/12/kriminalforsorgen-statistik-2021-aa.pdf>

Kriminalforsorgen. (u.å.a). *Samarbejde med kommunerne*. Lokaliseret d. 14/04/2023 på: <https://www.kriminalforsorgen.dk/straf/faengsel/ud-af-kriminalitet/loesladelse/>

Kriminalforsorgen. (u.å.b.) *Prøveløsladt*. Lokaliseret d. 14/04/2023 på: <https://www.kriminalforsorgen.dk/straf/faengsel/afsoning-af-faengselsdom/proveloesladelse/>

Kriminalforsorgen. (u.å.c.) *Om os*. Lokaliseret d. 08/08/2023 på: <https://www.kriminalforsorgen.dk/om-os/>

Kriminalforsorgen. (u.å.d.) Københavns Kommune. Lokaliseret d. 14/04/2023 på: <https://www.kriminalforsorgen.dk/kommune/koebenhavns-kommune/>

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Interview – Det kvalitative forskningsinterview som håndværk*. København: Hans Reitzels Forlag.

Lipsky, M. (2010). *Street level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation

Long, N. (1999). *The multiple optic of interface analysis*. Wageningen University, the Netherlands. Lokaliseret d. 20/07/2023 på: <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/workingpapers/multipleoptic.pdf>

Møller, K. (2018) Dokumentanalyse. I: Jacobsen, M. H. (red.) *Metoder i kriminologi*. København: Hans Reitzels Forlag.

Ramsbøl, H. & Rasmussen, N. (2009). *Projekt God Løsladelse Erfaringer – metode og anbefalinger*. Lokaliseret d. 20/01/23 på: <https://sbst.dk/media/13136/Projekt%20God%20%C3%B8sladelse.%20Erfaringer,%20metode%20og%20anbefalinger.pdf>

Rambøll & Det Nationale Forskningscenter for Velfærd (SFI). (2013). *HJEMLØSESTRATEGIEN AFSLUTTENDE RAPPORT*. Lokaliseret d. 20/02/23 på: <https://sm.dk/media/8274/hjemloesestrategien-afsluttende-rapport.pdf>

Riis, O. (2018). Kvalitet i kvalitative studier. I Jacobsen, M.H. & Jensen, S.Q. (red.), *Kvalitative udfordringer* (s. 345-374). København: Hans Reitzels Forlag.

Sallander, E. & P. Alvant. (2012). *Samverka för att förebygga återfall i brott*. BRÅ. Lokaliseret d. 04/05/2023 på: https://bra.se/download/18.22a7170813a0d141d2180002085/1371914740756/2012_ideskript_20_samverka_f_r_att_f_rebygga_terfall_i_brott.pdf

Sausdal, D. (2021). *Looking beyond the police-as-control narrative*. I K. Jacobsson & J. F. Gubrium (Eds.), *Doing Human Service Ethnography* (1st ed.), 191-208. Bristol University Press.

Servicestyrelsen. (2009). *Køreplan for god løsladelse*. Lokaliseret d. 25/01/2023 på: <https://www.kriminalforsorgen.dk/wp-content/uploads/2018/11/god-loesladelse.pdf>

Social-, Bolig- og Ældreministeriet. (1998): *Vejledende retningslinjer for samarbejdet mellem de sociale myndigheder og kriminalforsorgens institutioner og afdelinger (VEJ nr 68 af 21/04/1998)*. Retsinformationen. Lokaliseret d. 05/03/2023 på: <https://www.retsinformation.dk/eli/mt/1998/68>

Tanggaard, L. & Brinkmann, S. (2020). *Interviewet: samtalen som forskningsmetode*. I S. Brinkmann & L. Tanggaard. (red.), *Kvalitative metoder: En grundbog*. Hans Reitzels Forlag.

Petersen, G. (2016). *Kriminalforsorgens samarbejde med kommunerne*. Lokaliseret d. 10/02/23 på: <https://www.kriminalforsorgen.dk/wp-content/uploads/2019/05/analyse-af-samarbejdet-med-kommunerne.pdf>

Vigh, H. (2009): *Motion squared. A second look at the concept of social navigation*. SAGE Publications, University of Copenhagen, Denmark

Fazel, S. & Wolf, A. (2015). *A Systematic Review of Criminal Recidivism Rates Worldwide: Current Difficulties and Recommendations for Best Practice*. PLoS ONE 10(6): DOI: 10.1371/journal.pone.0130390

Yukhnenko D, Sridhar S and Fazel S. (2020). *A systematic review of criminal recidivism rates worldwide: 3-year update*. Wellcome Open Res, 4:28 <https://doi.org/10.12688/wellcomeopenres.14970.3>