



Reykjavík, 6. mars 2024

VEL23120035

## MINNISBLAÐ

**Viðtakandi:** Velferðarráð

**Sendandi:** Rannveig Einarsdóttir, sviðsstjóri velferðarsviðs

---

### Efni: **Samantekt um þjónustu velferðarsviðs við fanga í afplánun**

Á fundi velferðarráðs þann 14. desember 2023 óskaði velferðarráð eftir samantekt af hálfu velferðarsviðs um þá þjónustu sem Reykjavíkurborg veitir föngum í afplánun.

#### Núverandi þjónusta velferðarsviðs við fanga

Í lögum um fullnustu refsinga nr. 15/2016 er að finna ákvæði er lúta að framkvæmd refsingar en markmið laganna er að fullnusta refsinga fari fram með öruggum og skilvirkum hætti. Samkvæmt 5. gr. laganna sér Fangelsismálastofnun um fullnustu refsinga og önnur verkefni í samræmi við ákvæði laganna og reglugerða sem settar eru samkvæmt þeim. Þá skal Fangelsismálastofnun tímanlega fyrir lok afplánunar tilkynna félagsþjónustu þess sveitarfélags sem fangi á lögheimili í um lok afplánunar, sé þess þörf, sbr. 2. mgr. 36. gr. Laganna. Samkvæmt framansögðu er það hlutverk Fangelsismálastofnunar að veita þá þjónustu sem fangar þurfa á að halda á meðan afplánun stendur og á þeim grundvelli hefur ekki verið veitt félagsleg þjónusta af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar inn í fangelsi landsins. Hjá Fangelsismálastofnun starfa bæði sálfræðingar og félagsráðgjafar og eru verkefni þeirra síðarnefndu m.a. að sinna einstaklingsviðtölum, halda námskeið og fræðslu, samskipti við opinbera aðila o.fl. Þá hafa fangar í afplánun aðgang að læknum og/eða hjúkrunarfræðingum auk þess sem veitt er sálfræði- og námsráðgjöf. Með vísan til framangreinds ber Fangelsismálastofnun ábyrgð á að veita þjónustu á meðan afplánun stendur og hefur á sínum snærum sérfræðinga sem sinna henni. Sveitarfélög hafa ekki forræði á veitingu slíkrar þjónustu inn í fangelsin og Fangelsismálastofnun hefur ekki leitað til velferðarsviðs Reykjavíkurborgar um almenna veitingu slíkrar þjónustu. Hins vegar hefur Fangelsismálastofnun leitað til velferðarsviðs í ákveðnum tilfellum, einkum þegar um er að ræða einstaklinga sem þegar njóta þjónustu sviðsins.

Ef horft er til fyrrgreindrar 2. mgr. 36. gr. laga um fullnustu refsinga nr. 15/2016 þá kemur skýrt fram að Fangelsismálastofnun skuli tilkynna félagsþjónustu þess sveitarfélags sem fangi á lögheimili í um lok afplánunar tímanlega, sé þess þörf. Í þessu tilliti er áhersla velferðarsviðs lögð á gott samstarf við Fangelsismálastofnun, Vernd, Afstöðu og aðra aðila sem koma að þjónustu við fanga og fjölskyldur þeirra og veita þeim sem sækjast eftir þjónustu einstaklingsmiðaða ráðgjöf og stuðning.

Mismunandi er hvenær og á hvaða hátt ráðgjafi á miðstöð kemur að málefnum fanga. Almennu eru það félagsráðgjafar Fangelsismálastofnunar sem hafa samband við



**Reykjavík**



ráðgjafa á miðstöð eða starfsmann á velferðarsviði og óska eftir stuðningi en oft er um að ræða einstaklinga með þroska og/eða geðfötlun og/eða með langvarandi stuðningsþarfir. Í þeim tilfellum þar sem einstaklingur nýtur nú þegar þjónustu af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar áður en afplánun hefst er málum fylgt eftir ef þörf er á, bæði á meðan á afplánun stendur og sérstaklega þegar líður að lokum afplánunar. Slík eftirfylgd er oftast veitt af vettvangs- og ráðgjafateymi heimilisláusra með miklar og flóknar þjónustuparfir eða ráðgjafa í málefnum fatlaðs fólks á miðstöðvum.

Varðandi umsóknir frá föngum sem eru í afplánun þá er lagt mat á allar umsóknir um þjónustu af hálfu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar með sambærilegum hætti í samræmi við lög og reglur þar að lútandi Varðandi lútandi. Varðandi umsóknir um stuðningsþjónustu þá er sveitarfélögum ekki skylt að veita stuðningsþjónustu á stofnunum, sbr. 2. mgr. 26. gr. laga um félagsþjónustu sveitarfélaga nr. 40/1999.

Eins og fram kemur í skýrslu stýrihóps um málefni fanga sem nánar er fjallað um síðar í þessari samantekt er mikilvægt að huga að húsnæðismálum og/eða búsetu fanga áður en afplánun lýkur til að tryggja farsæla endurkomu út í samfélagið á ný. Meirihluti fanga með lögheimili í Reykjavík lýkur afplánun á áfangaheimilinu Vernd en áfangaheimilið er fyrir þá sem eru að vinna að því að koma undir sig fótunum í samfélaginu á ný eftir afplánun. Aðrir ljúka afplánun í fangelsi, undir rafrænu eftirliti eða fá reynslulausn. Að afplánun lokinni dvelja sumir á áfangaheimili eins og Batahúsi þar sem einstaklingum er boðin heimilisaðstaða til allt að tveggja ára eða eftir atvikum í skemmri tíma. Enn aðrir ljúka afplánun í vímuefna meðferð og fara í framhaldi á áfangaheimili til dæmis hjá SÁÁ og Samhjálp. Lögð er áhersla á að veita föngum sem þess þurfa almenna ráðgjöf um húsnæðismál og aðstoð við umsókn um félagslegt leiguhúsnæði.

Ráðgjöf og stuðningur við einstaklinga sem lokið hafa afplánun getur falið í sér auk fjárhagsaðstoðar og húsnæðisráðgjafar, stuðning við virkni, stuðning vegna neyslu fíkniefna, sérfræðiviðtöl og annað það sem almenn félagsleg ráðgjöf felur í sér.

Að sögn félagsráðgjafa hjá Fangelsismálsstofnun er mjög gott samstarf við ráðgjafa á miðstöðvum Reykjavíkurborgar. Gott aðgengi er að ráðgjöfum og almenn ánægja með þá aðstoð sem veitt er. Mikilvægt er að önnur sveitarfélög veiti sambærilega þjónustu að sögn félagsráðgjafa Fangelsismálastofnunar og er gjarnan bent á að vinnulag hjá starfsfólki Reykjavíkurborgar sé til fyrirmyndar í þeim efnum.

Reglulegt samstarf er við áfangaheimilið Vernd en um helmingur fanga lýkur afplánun sinni þar. Í húsinu geta búið allt að 24 einstaklingar og getur dvalartími verið í allt að 12 mánuði. Íbúum á Vernd ber að stunda vinnu, nám, starfsþjálfun eða meðferð sem forsvarsmenn Verndar hafa samþykkt og er það líður í aðlögun einstaklinganna að samfélaginu að nýju. Fyrir hönd miðstöðva eru tveir félagsráðgjafar tengiliðir við Vernd, sem mæta á húsnefndarfundi Verndar aðra hvora viku. Á fundunum er veitt almenn félagsleg ráðgjöf, sérstaklega er farið yfir stöðu íbúa sem eru að ljúka afplánun, ráðgjöf veitt varðandi atvinnu, húsnæðis- og fjármál.

Afstaða er félag fanga og annarra áhugamanna um bætt fangelsismál og betrun. Undanfarin ár hefur verið gerður samningur á grundvelli styrkveitingar um þjónustu





Afstöðu við fyrrverandi fanga. Markmið samningsins er m.a. að veita fjölskyldum fyrrverandi fanga í Reykjavík ráðgjöf og stuðning, draga úr líkum á ítrekuðum brotum og stuðla að farsælli endurhæfingu og aðlögun dómpóla að samfélaginu. Afstaða starfrækir miðstöð endurhæfingar. Starfsemin er í samstarfi við fangaprest, Rauða krossinn, Hjálpræðisherinn, Vernd og Aðgát aðstandendafélag fanga, auk sjálfboðaliða. Einnig starfrækir Afstaða vettvangsteymi sem heimsækir öll fangelsi landsins reglulega. Samkvæmt upplýsingum frá Guðmundi Inga Þóroddssyni, formanns Afstöðu, leituðu 619 einstaklingar eftir þjónustu Afstöðu árið 2022. Reykvíkingar voru sem fyrr í meirihluta þeirra sem fengu þjónustu Afstöðu eða 421 talsins sem svarar til tæplega 68% af heildarfjölda þjónustuþega Afstöðu, sem er hærra hlutfall en frá árinu áður. Í þann flokk falla einnig einstaklingar sem skráðir voru óstaðsettir í hús en hafa dvalið í Reykjavík. Þar af voru karlar í meirihluta eða 244 talsins eða í 58% tilvika. Konur sem nýttu sér þjónustuna voru 177 talsins eða um 42% af heildarfjölda Reykvíkinga.

Velferðarsvið á í góðu samstarfi við Afstöðu. Haldnir eru reglulegir samráðsfundir og er einn félagsráðgjafi á hverri miðstöð sem sinnir tengiliðahlutverki við Afstöðu.

Tilkoma Batahúss hefur skipt miklu máli fyrir fanga sem eru að ljúka afplánun. Batahús er einstaklingsmiðað bataúrræði við lok afplánunar þar sem einstaklingum er boðin heimilisaðstaða til allt að tveggja ára. Unnið er með einstaklingum á jafningjagrundvelli út frá hugmyndum um áfallamiðaða nálgun. Ráðgjafar á miðstöðvum þekkja starfsemi Batahúss og hafa verið í samstarfi út frá einstökum málum og einnig hafa starfsmenn velferðarsviðs átt samstarfsfund með starfsmönnum Batahúss og heimsótt bæði úrræðin sem rekin eru á þeirra vegum, en ekki er um formlegt samstarf að ræða.

Þann 29. maí 2020 skipuðu félags- og barnamálaráðherra og dómsmálaráðherra sameiginlegan stýrihóp um málefni fanga. Hlutverk hópsins var að móta heildstæða meðferðar- og endurhæfingarstefnu í fangelsismálakerfinu, leggja til nauðsynlegar breytingar á lögum og greina fjárþörf til þess að tryggja öllum föngum einstaklingsbundna meðferðaráætlun, bættan aðgang að menntun og heilbrigðisþjónustu og aukinn stuðning að afplánun lokinni.

Í skýrslu stýrihópsins um málefni fanga eru lagðar til viðamiklar breytingar í málaflokknum en þar má helst nefna:

1. **Húsnæðismál:** Endurbætur og langtímastefnumótun í húsnæðismálum fangelsanna er grundvallarforsenda þess að hægt sé að innleiða batamiðaða nálgun í málefnum fanga. Leggur stýrihópurinn til umbætur á húsnæði Litla-Hrauns, Hólmsheiði og Sogns.
2. **Heildstæð meðferðarstefna:** Aukið aðgengi fanga að skimun fyrir geðrænum erfiðleikum þegar dómur fellur. Stöðugildum sérfræðinga hjá Fangelsismálastofnun verði fjölgað um tíu og stöðugildum í geðheilsuteymi fanga verði fjölgað um eitt auk þess sem boðið verður upp á eftirfylgd geðheilsuteymis í allt að 12 mánuði eftir að afplánun lýkur fyrir einstaklinga í brýnni þörf.





3. **Menntun og virkni:** Stóraukin námsráðgjöf og sérkennsluúrræði, aukin fullorðinsfræðsla og styttri námskeið í verkmenntun.
4. **Atvinna, hæfing og félagslegur stuðningur að lokinni afplánun:** Úrræði eflað fyrir einstaklinga sem lokið hafa afplánun til að styðja við farsæla endurkomu á vinnumarkaði. Komið sé af stað formlegum samráðs-/samstarfsvettvangi milli Virk, Vinnumálastofnunar og meðferðarsviðs Fangelsismálastofnunar um málefni fanga og útbúa verkferla þar um.
5. **Framfærsla og virknigreiðslur:** Þóknun fyrir vinnu eða nám verði hækkuð og við upphaf afplánunar fái fangar almenna ráðgjöf um fjármál og fjármálalæsi.
6. **Aukinn félagslegur stuðningur að lokinni afplánun:** Lagt til aukið árlegt fjármagn í húsnæðisúrræði svo sem Batahús og önnur áfangaheimili fyrir fanga. Tengiliður við félagsþjónustu sveitarfélaga þegar fangelsi varir meira en 90. daga.

Í skýrslunni koma fram fjölmargar tillögur til úrbóta varðandi þjónustu við fanga. Félagspjónusta sveitarfélaga er nefnd í einu tilfelli og snýr sú tillaga að auknum félagslegum stuðningi að lokinni afplánun „ *Allir sem dæmdir eru í 90 daga eða lengur fá sérstakan tengilið/málstjóra hjá félagspjónustu síns sveitarfélags sem metur þjónustubörf viðkomandi og undirbýr mögulega þjónustu áður en einstaklingur lýkur afplánun.*“ Samkvæmt upplýsingum frá formanni Afstöðu hafa að hans mati engar af tillögnum gengið eftir fyrir utan tillagan um stofnun Batahúss.

Í september 2016 skipaði skrifstofustjóri ráðgjafarþjónustu starfshóp um félagslega þjónustu við fanga. Tilurð starfshópsins var erindi frá Afstöðu þar sem óskað var eftir samtali við félagið um hvernig Reykjavíkurborg gæti komið betur til móts við þarfir fanga og bætt þjónustu við þá. Verkefni hópsins var m.a. að móta tillögur að félagslegri þjónustu við fanga, skýra verklag og leiðir milli þjónustu sem annars vegar ríkið veitir föngum og hins vegar Reykjavíkurborg og hvernig haga megir samstarfinu á milli aðila.

Starfshópurinn lagði fram áfangaskýrslu um félagslega þjónustu við fanga í júní 2017. Í skýrslunni koma fram ýmsar tillögur m.a.:

- Þegar þrjú mánuðir eru eftir af afplánun standi föngum sem eiga lögheimili í Reykjavík til boða félagsleg ráðgjöf frá félagsráðgjöfum á miðstöð og ef við á frá Barnavernd Reykjavíkur í samráði við félagsráðgjafa hjá Fangelsismálastofnun.
- Viðvera félagsráðgjafa frá miðstöð á Vernd einu sinni í viku eða eftir þörfum.
- Bjóða föngum sem eru að ljúka afplánun að taka þátt í undirbúningshópi í endurhæfingarúrræðum velferðarsviðs, s.s eins og Grettistaki, Karlasmiðju og Kvinnasmiðju.
- Skoða möguleika á að bjóða föngum sem eru að ljúka afplánun á námskeið frá Bataskólanum.
- Að starfsmenn miðstöðvanna þekki þau verkefni sem Rauði krossinn mun hafa upp á að bjóða fyrir fanga.
- Bjóða upp á fræðslu fyrir börn fanga í samstarfi við Fangelsismálastofnun.





- Halda málþing í samstarfi við Fangelsismálastofnun um stöðu og líðan barna sem eiga foreldra sem eru eða hafa verið í afplánun.

Ekki var mótað verklag um félagslega ráðgjöf til fanga áður en afplánun lýkur. Ein hindrun í því sambandi var að samkvæmt upplýsingum Fangelsismálastofnunar var oft stuttur fyrirvari á því að fangar losnuðu úr afplánun.

Viðvera félagsráðgjafa frá miðstöð er á Vernd aðra hvora viku og eftir þörfum. Fangar sem eru að ljúka afplánun geta sótt um þjónustu Virkni húss. Tengiliðir á miðstöðum við Afstöðu og Vernd hafa góða þekkingu á þeim stuðningi sem einstaklingum sem eru að ljúka afplánun stendur til boða og miðla þeim upplýsingum til starfsfólks.

Ekki var talin þörf á námskeiði sérstaklega fyrir börn fanga, en lögð áhersla á að bregðast við sé þörf á þjónustu og ráðgjöf vegna barna sem eiga foreldri í afplánun. Velferðarsvið býr ekki yfir upplýsingum um fjölda barna hverju sinni sem eiga foreldra sem eru í afplánun.

Bataskólinn fékk styrk frá Lýðheilsusjóði til að halda námskeið fyrir konur í afplánun á Hólmsheiði. Ýmsar hindranir komu í veg fyrir að áframhald yrði á því m.a. möguleikar á notkun fjarfundabúnaðar.

Í kjölfar skýrslu starfshópsins var stofnaður annar starfshópur í nóvember 2020. Hlutverk hans var m.a. að kortleggja þjónustuúrræði fyrir einstaklinga sem eru í afplánun, eða ljúka henni, og leggja fram tillögur að félagslegri þjónustu velferðarsviðs Reykjavíkurborgar við fanga sem eru í afplánun eða ljúka afplánun.

Hópurinn fundaði alls fjórum sinnum en lauk ekki verkefninu sökum anna vegna tíðra nýrra bylgna Covid-faraldursins. Í fundargerðum hópsins kemur meðal annars fram að gott samstarf er á milli Fangelsismálastofnunar og miðstöðva og stigagjöf er lýtur að húsnæðisstöðu þeirra sem eru í fangelsum þegar sótt er um félagslegt húsnæði, hafði verið samræmd.

Fyrir liggur nokkur kortlagning á því hvaða þjónustu föngum stendur til boða eins og fjallað hefur verið um hér að ofan. Ljóst er hins vegar að ekki hefur verið mótað verklag um þjónustu við fanga við lok afplánunar, né tillaga þar að lútandi lögð fram. Frá þeim tíma sem starfshóparnir voru skipaðir hafa þó orðið nokkrar breytingar; m.a. hefur félagsráðgjöfum hjá Fangelsismálastofnun verið fjölgað, Batahús hefur bæst við úrræðin og Afstaða, félag fanga, hefur eflst m.a. með styrkveitingu velferðarráðs. Ráðgjafar á miðstöðvum eru í góðum tengslum við Fangelsismálastofnun í ákveðnum málum og fylgja tilteknum einstaklingum eftir m.a. þeim sem eru fatlaðir. Skrifstofa málefna fatlaðs fólks hefur orðið að koma að mörgum flóknum málum í samstarfi við Fangelsismálastofnun og dómsmálaráðuneytið, m.a. þegar verið er að dæma einstaklinga í refsivist í úrræðum velferðarsviðs. Einnig þegar alvarlega veikir einstaklingar með sögu um alvarleg ofbeldisbrot eru að ljúka afplánun. Geðheilsuteymi fanga hefur einnig haft samband við skrifstofu málefna fatlaðs fólks þegar einstaklingar með geðfötlun eru að ljúka afplánun. Viðræður um að koma á reglubundnum fundum





með geðheilsuteymi fanga eða félagsráðgjöfum á Fangelsismálastofnun eru yfirstandandi. Vettvangs- og ráðgjafarteymi fyrir heimilislausa (VoR-teymið) fylgir oft eftir þeim einstaklingum í afplánun, sem hafa verið í þjónustu þess fyrir afplánun.. Að teknu tilliti til alls ofangreinds telur velferðarsvið ekki sérstaka þörf á að móta verklag um þjónustu við fanga þar sem samvinna við Fangelsismálastofnun og aðra aðila sem þjónusta hópinn hefur gengið vel og aðgengi að þjónustu velferðarsviðs er gott.

