

Ett steg på väg mot frihet

En beskrivning av intagnas sociala situation efter
intensivövervakning med elektronisk kontroll – IÖV-utsluss

BRÅ – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsförebyggande arbete och rättsväsendets reaktioner på brott.

Produktion:

Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm. Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75,
e-post info@bra.se

BRÅ på Internet www.bra.se

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-32073-8

Författare: Eva Olkiewicz

Omslag: Britton & Britton

Omslagsfoto: Jonas Öberg

Tryck: Edita Norstedt 2004

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

| | |
|--|----|
| FÖRORD | 5 |
| SAMMANFATTNING | 6 |
| Kriminalvården hjälpte hälften av klienterna att få IÖV-utsluss | 6 |
| Vid uppföljningen hade andelen med egen bostad och ”riktigt” arbete ökat markant | 7 |
| Relativt få stödinsatser från frivården under IÖV-tiden | 7 |
| Klienterna tyckte att kombinationen sysselsättning och kontroll hade fungerat bra | 7 |
| Intervjuade familjemedlemmar övervägande positiva till IÖV- utsluss | 8 |
| BRÅ:s bedömning | 8 |
| INLEDNING | 11 |
| STÖDET TILL KLIENTERNA INFÖR IÖV-UTSLUSS | 18 |
| SITUATIONEN VID IÖV-START JÄMFÖRT MED SEX MÅNADER EFTER VILLKORLIG FRIGIVNING | 19 |
| Bostadssituationen förbättrades | 20 |
| Tre fjärdedelar hade sysselsättning sex månader efter villkorlig frigivning | 21 |
| Nästan tre fjärdedelar hade lön, arbetsmarknadsbidrag eller studiemedel | 23 |
| IÖV-tidens betydelse för klienternas sociala situation | 24 |
| Relativt få stödinsatser från frivården under IÖV-tiden | 25 |
| Frivårdens svar om insatser speglar endast IÖV-tiden, inte tiden därefter | 26 |
| Klienternas syn på vilken betydelse IÖV-utsluss haft för deras sociala situation | 26 |
| FAMILJEMEDLEMMARNAS SYN PÅ IÖV-UTSLUSS | 30 |
| De flesta positiva till fotboja | 30 |
| Skönt att slippa resorna till anstalten | 31 |
| Relationer påverkas både positivt och negativt av fotbojan | 32 |
| Fotbojan var bra för barnen | 32 |
| De flesta nöjda med frivården och kontrollanterna | 33 |
| IÖV-utsluss fick högt betyg | 33 |
| Ökad fri tid och permissioner – vanligaste förslaget till förbättring | 34 |
| FÖRSLAG TILL HUR IÖV-UTSLUSS KAN FÖRBÄTTRAS | 35 |
| Flera samtidiga beslut försvårar frivårdens arbete | 35 |
| Förhandsbesked | 36 |
| Utöka antalet fria timmar | 36 |
| REFERENSER | 38 |

| | |
|------------------------|----|
| BILAGOR | 39 |
| Bilaga 1. Metod | 39 |
| Bilaga 2. Tabeller | 42 |
| ENGLISH SUMMARY | 45 |

Förord

För att förhindra att dömda personer återfaller i brott, är det viktigt att kriminalvården förbereder de intagna för frigivningen. Regeringen inledde därför den 1 oktober 2001 en treårig försöksverksamhet. Inom ramen för denna ska långtidsdömda kunna avtjäna den sista delen av strafftiden i bostaden under intensivövervakning med elektronisk kontroll. Detta kallas i dagligt tal IÖV-utsluss eller ”fotboja”.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har fått i uppdrag av regeringen att i samarbete med Kriminalvårdsstyrelsen utvärdera försöksverksamheten. Denna rapport är den andra i en serie på tre. Den första överlämnades till regeringen den 1 april 2003.

Rapporten vänder sig till regering och riksdag samt till företrädare för rättsväsendet och olika myndigheter som socialtjänst och arbetsförmedling.

Utvärderingen har genomförts av fil.dr Eva Olkiewicz, som också har skrivit rapporten.

Professor Hanns von Hofer på Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet har vetenskapligt granskat rapporten och lämnat värdefulla synpunkter. På Kriminalvårdsstyrelsen har överdirektör Doris Högne, enhetschef Ulf Jonsson, byrådirektör Richard Bernsten och projektledaren för IÖV-utsluss Kjell Carlsson, liksom frivårdsinspektörerna Kerstin Andersson vid Södertörns frivård och Margareta Munklinde vid frivården Malmö Söder, bidragit med betydelsefull kunskap.

Stockholm i mars 2004

Jan Andersson
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Den 1 oktober 2001 startade en försöksverksamhet med så kallad fotboja för intagna med minst två års strafftid. Intagna ges möjlighet att avtjäna den sista delen – mellan en och fyra månader – av strafftiden utanför anstalten genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV-utsluss. Syftet är att minska återfall i brott genom att underlätta de intagnas återanpassning i samhället. Genom IÖV-utsluss får de möjlighet att vistas ute i samhället med mer stöd och kontroll än de får efter den villkorliga frigivningen.

BRÅ har fått i uppdrag av regeringen att i samråd med Kriminalvårdsstyrelsen utvärdera försöksverksamheten. I denna andra delrapport beskrivs de intagnas sociala situation efter IÖV-utsluss. Rapporten bygger på enkätuppgifter från frivården om klienter som påbörjat IÖV-utsluss; deras bakgrund och sociala situation inför starten av IÖV-utsluss, vilka insatser som gjorts under själva IÖV-utslusstiden och deras sociala situation ett halvår efter den villkorliga frigivningen. Dessutom har intervjuer genomförts med klienter och deras familjemedlemmar.

Under hela utredningstiden har samtal och diskussioner fortlöpande hållits med frivårdsinspektörer, personal på anstalter och företrädare för Kriminalvårdsstyrelsen.

Kriminalvården hjälpte hälften av klienterna att få IÖV-utsluss

Ett av villkoren för att IÖV-utsluss ska beviljas är att den intagne uppfyller kraven i en risk- och säkerhetsbedömning. Det innebär att IÖV-utsluss inte får beviljas om det kan befaras att den intagne kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol eller andra droger. Ett annat villkor för IÖV-utsluss är att den intagne har tillgång till bostad, telefon, elektricitet och ordnad sysselsättning. Om försörjning inte kan ordnas på annat sätt, genom exempelvis lön från arbete, kan den intagne få ersättning från kriminalvården. Enligt föreskrifterna ska kriminalvården hjälpa den intagne att skapa förutsättningar för IÖV-utsluss. Den intagne måste också, inom ramen för sin förmåga, vara aktiv för att uppnå dessa förutsättningar.

Av de 278 intagna som hade startat IÖV-utsluss hade mer än hälften (55 procent) fått stöd från kriminalvården att ordna bostad, sysselsättning och försörjning. I de flesta fall rörde det sig om hjälp med sysselsättning och försörjning. Den sysselsättning och försörjning de då fick kunde vara mer eller mindre stabil. En del av dem skulle ha en sysselsättning liknande samhällstjänst och försörja sig genom ersättning från kriminalvården, andra skulle delta i en arbetsmarknadsåtgärd.

Det var 45 procent som inte hade behövt något stöd. De hade ett arbete eller en annan sysselsättning och bostad sedan tidigare eller ordnade detta själva.

De som fått hjälp var i högre utsträckning tidigare dömda eller hade missbruksproblem innan de togs in på anstalt, än de som inte behövt hjälp

för att få IÖV-utsluss. Men även i den "självgående" gruppen fanns personer som hade en mindre gynnsam bakgrund när det gäller tidigare kriminell belastning.

Vid uppföljningen hade andelen med egen bostad och "riktigt" arbete ökat markant

Det är 203 klienter som hittills har kunnat följas så länge som sex månader efter villkorlig frigivning. När de lämnade anstalten för att inleda IÖV-utsluss hade drygt hälften, 52 procent, egen bostad. De övriga bodde vanligtvis hos sin partner eller hos sina föräldrar. Sex månader efter villkorlig frigivning hade andelen med egen bostad ökat till nästan tre fjärdedelar, 72 procent. Det var mycket få vars bostadssituation verkade ha försämrats och endast en klient var bostadslös.

Motsvarande förbättringar skedde också när det gäller arbete och försörjning. När IÖV-tiden inleddes hade en knapp tredjedel, 31 procent, ett arbete med lön. Den andelen hade ökat till 56 procent sex månader efter villkorlig frigivning. Ytterligare en knapp femtedel studerade eller deltog i en arbetsmarknadsåtgärd.

Det fanns också en mindre grupp vars situation försämrats, när det gällde arbete och försörjning. En femtedel levde på socialbidrag eller arbetslöshetsersättning.

Relativt få stödinsatser från frivården under IÖV-tiden

Frivården fick besvara en enkät för varje klient, när IÖV-utsluss upphörde. En fråga gällde vilka insatser som gjorts av frivården eller klienten själv under IÖV-tiden för att förbättra situationen, när det gällde arbete, bostad och försörjning. Av svaren framgår att relativt få sådana initiativ togs. Cirka en tiondel av klienterna hade enligt frivården tagit initiativ under IÖV-tiden för att förbättra sin situation på dessa tre områden. Ungefär lika vanligt var det att frivården, antingen på egen hand eller tillsammans med klienten, tagit initiativ för att förbättra situationen. Frivården var i stort sett aldrig involverad i att förbättra klientens bostadssituation. Skälet till att så lite gjordes under IÖV-tiden i dessa avseenden var, enligt frivårdens bedömning, att det i de allra flesta fall inte behövdes någon hjälp.

Klienterna tyckte att kombinationen sysselsättning och kontroll hade fungerat bra

För att bättre kunna förstå de positiva resultat som framkom i enkätundersökningen om den sociala situationen, gjordes också intervjuer med klienterna. Av de 76 klienter, som ursprungligen utvalts, samtyckte 55 till intervjun. Bland de intervjuade hade drygt hälften bott tillsammans med en part-

ner eller i några fall med en förälder under IÖV-utsluss. De övriga hade bott för sig själva.

De intervjuade är överlag positiva till IÖV-utsluss. Liksom de klienter, som intervjuades inför den förra rapporten, är de glada över den möjlighet IÖV-utsluss gav dem att få komma hem till familjen. När det gäller deras sociala återanpassning lyfter de som betydelsefullt fram både att de hade en ordnad sysselsättning när de kom ut och att fotbojan inneburit en ”korsett” av kontroll som hjälpt dem att sköta sig.

Intervjuade familjemedlemmar övervägande positiva till IÖV-utsluss

För att belysa hur sammanboende familjemedlemmar upplevt tiden då klienten hade fotboja i hemmet, har 28 familjemedlemmar intervjuats. Ganska många av dem som ursprungligen hade valts ut för intervju ville dock inte delta eller kunde av olika skäl inte nås; bortfallet var 40 procent. Det kan inte uteslutas att de som föll bort har en mer negativ bild av familjens tillvaro under IÖV-utsluss än de som deltog. Intervjuresultatet bör därför tolkas med försiktighet.

De som intervjuats är överlag positiva till att klienten fick erbjudande om fotboja, men de beskriver också att det inte alltid var så lätt för familjen. Flera tycker att livet blev lättare när klienten kom hem jämfört med anstaltstiden och de som har barn lyfter fram värdet med att de åter var två föräldrar som kunde hjälpas åt. Andra tyckte att detta att partnern hade fotboja i hemmet minskade även deras egen frihet. *”Jag fick mindre frihet för jag ville inte att han skulle sitta ensam.”* Alla som hade barn uppfattade dock att det var värdefullt för dem att tiden i fängelse kunde förkortas. I vissa fall påverkades också relationen mellan klienten och barnet positivt av de restriktioner som fotbojan innebär. *”Utan boja hade det inte blivit samma mjukstart mellan far och son. De fick umgås här och hade varandra.”*

BRÅ:s bedömning

Den fråga regeringen vill få besvarad i denna rapport är vilka effekter IÖV-utsluss haft på klienternas sociala situation. Det BRÅ:s uppföljning kan visa är att de allra flesta som haft IÖV-utsluss har en ordnad social situation sex månader efter villkorlig frigivning. Endast en person är då åter i fängelse. Om man jämför med situationen när de lämnade anstalten kan man se en tydlig förbättring. Andelen som har ett arbete med lön har ökat från 31 till 56 procent och andelen med egen bostad från 52 till 72 procent. Alla utom en hade någon form av bostad. Närmare 90 procent hade en mer ordnad försörjning i form av antingen arbete, arbetsmarknadsbidrag, studiemedel, arbetslöshetsersättning eller någon form av sjukersättning.

När man ska värdera denna positiva bild bör två saker beaktas. För det första redovisas situationen endast som den såg ut den dag då frivården fyllde i klientenkäten. Det är således inte känt hur permanent den redovisade

situationen är; kanske är det ett tillfälligt arbete som upphör veckan därpå. För det andra är uppföljningstiden relativt kort; BRÅ har följt klienterna fram till sex månader efter att IÖV-utsluss upphörde.

Även med detta i beaktande får bilden betraktas som ljus i jämförelse med resultaten från andra undersökningar om frigivnas livssituation. Bland annat BRÅ:s tidigare studie, *Efter muck* (BRÅ-rapport 2001:2), visade att övergången från anstalt till frihet är en kritisk period. Av de 73 villkorligt frigivna, som där studerades, var hälften åter misstänkta eller dömda för brott sex månader efter villkorlig frigivning. Inte heller hade deras sociala situation överlag förbättrats utan snarast försämrats. En studie från Riksrevisionen visar att av dem som villkorligt frigavs från anstalt år 2000 var det endast 14 procent som enligt SCB:s register hade ett arbete med lön (*Återfall i brott eller anpassning i samhället*; RiR 2004:5).

Utan en kontrollgrupp går det dock inte att med säkerhet säga om dessa förbättringar beror på att de fått IÖV-utsluss i stället för att avtjäna de sista månaderna före villkorlig frigivning på anstalt. Det är rimligt att anta att de goda resultaten delvis är en urvalseffekt, eftersom kraven för att beviljas denna form av utslussning är höga. De som tenderar att ha den mest utsatta sociala situationen efter frigivningen – de med många tidigare domar och missbruksproblem – är få i gruppen som fått IÖV-utsluss. Den ganska höga grad av kontroll och inskränkning som IÖV-utsluss innebär har också minskat utslussningsformens attraktivitet. Det gäller i synnerhet bland dem som är mindre motiverade att ta itu med sina liv. De som beviljas IÖV-utsluss skulle alltså kunna vara en grupp motiverade klienter, som är inställda på att förbättra sin situation och som skulle gjort det även om de inte hade haft fotboja.

Ett rimligt antagande är dock att även om klienterna i gruppen är motiverade, kan de behöva hjälp från samhället för att klara sig. Det har de fått genom IÖV-utsluss. Hjälpen är av två slag. Det ena är den hjälp med sysselsättning och försörjning de fått inför utslussningen. Om det har behövts har frivården kunnat ordna en samhällstjänstliknande sysselsättning och ersättning från kriminalvården. Den andra hjälpen är den "korsett" av elektronisk kontroll och drogkontroll som IÖV-utsluss inrymmer.

Det är svårt att säga vilken av dessa två "ingredienser" som haft störst betydelse. Flera av de klienter som intervjuats lyfter fram kombinationen av dem som det verksamma. Andra åter nämner främst betydelsen av att de fått hjälp att komma in på arbetsmarknaden genom den sysselsättning de haft. Den inledande sysselsättningen har fungerat som en språngbräda för flera av dem.

I den kriminalpolitiska diskussionen har frågan aktualiserats att på sikt införa en mer individanpassad tidpunkt för villkorlig frigivning än vad som är fallet i dag. Man kan i det sammanhanget reflektera över vilken roll IÖV-utsluss då skulle kunna ha. Det är möjligt att det bland dem, som i dag beviljas IÖV-utsluss, finns en grupp som i stället skulle kunna få tidigare villkorlig frigivning med förstärkt frigivningsstöd. De skulle få hjälp att ordna den sociala situationen, men skulle inte i övrigt behöva den stränga kontroll som IÖV-utsluss innebär. Det kommer emellertid troligen också att

finnas en annan grupp som både behöver det förstärkta frigivningsstödet och den kontroll som ingår i IÖV-utsluss.

På det urval av intagna som hittills beviljats IÖV-utsluss har förväntningarna på reformen infriats. Få missköter sig så att utslussningen får avbrytas och den sociala situationen förbättras i flera fall.

Enligt BRÅ:s bedömning finns det mot denna bakgrund all anledning att, som regeringen nu föreslår, utvidga gruppen som kan beviljas IÖV-utsluss. Det går naturligtvis inte att garantera att det kommer att fungera lika bra för dem med kortare straff. Uppföljning måste ske på samma sätt som i den inledande reformen. De goda resultaten förstärker emellertid den bedömning som BRÅ gjorde redan i den förra rapporten, att det finns skäl att utöka gruppen som får IÖV-utsluss.

Inledning

Övergången från anstalt till frihet är känd som en kritisk punkt, när det gäller risken för återfall i brott. Därför är det angeläget att övergången till frihet är så väl förberedd som möjligt och helst sker successivt i slutet av strafftiden¹. Detta har tidigare gjorts på i huvudsak tre sätt: genom övergång från sluten till öppen anstalt, genom frigång där den intagne lämnar anstalten under dagtid för arbete eller studier och genom placering på behandlings- eller familjehem enligt 34 § KvaL.

För att skapa ytterligare ett utslussningsalternativ inleddes den 1 oktober 2001, på regeringens uppdrag, en försöksverksamhet. Den innebär att långtidsdömda – intagna med en strafftid på minst två år – kan ansöka om att få avtjäna de sista månaderna av strafftiden i bostaden genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Det kallas i vardagligt tal IÖV-utsluss eller ”fotboja”. Under denna tid har den intagne daglig sysselsättning utanför bostaden, vanligen i form av arbete eller studier. Den intagne ska också få mera stöd från kriminalvården än vad som är normalt vid villkorlig frigivning direkt från anstalt. Kontrollen ska också vara större².

Villkor för att IÖV-utsluss ska beviljas

För att en ansökan om IÖV-utsluss ska beviljas krävs att den intagne har tillgång till bostad, telefon, elektricitet och ordnad sysselsättning. Kriminalvården ska stödja den intagne, när det gäller att skapa förutsättningar för IÖV-utsluss. Den intagne måste också, inom ramen för sin förmåga, vara aktiv för att uppnå dessa förutsättningar. Därutöver ställs krav för att tillgodose samhällsskyddet, det vill säga minimera risken för återfall i brott under IÖV-utsluss. I lagen om kriminalvård i anstalt anges att IÖV-utsluss inte får beviljas om det finns risk för att den intagne avviker, återfaller i brott eller missbrukar alkohol eller andra droger.

Även andra skäl kan tala emot att IÖV-utsluss beviljas. Hit hör till exempel att den intagne har begått brott som till sin karaktär kan utövas i eller från bostaden. Ett annat skäl kan vara att brottets riktats mot sammanboende. Utlänning som ska avvisas eller utvisas bör inte heller beviljas verkställighet utanför anstalt. Den intagne bör också ha skött permission med övernattning på egen hand innan IÖV-utsluss beviljas.

¹ Justieutskottets betänkande 2000/01:JuU21 *Från anstalt till frihet*.

² Proposition 2000/01:76.

Hur IÖV-utsluss går till

En intagen som vill avtjäna slutet av sin strafftid genom IÖV-utsluss ska inge en skriftlig ansökan om detta till anstalten. Därifrån skickas ansökan vidare till frivården, som gör en utredning, upprättar förslag till plan för IÖV-utsluss och förslag till beslut. Av utredningen ska framgå såväl anstalts-ens som frivårdens bedömning. Detta underlag sänds sedan till Kriminalvårdsstyrelsen för beslut.

När IÖV-utsluss har beviljats är det frivården, som ansvarar för själva verkställigheten; vilka regler, tider och aktiviteter som ska gälla. När IÖV-utsluss startar fäster frivården den elektroniska manschetten, fotbojan, kring den intagnes vrist och installerar övervakningsutrustningen i bostaden. Fotbojan är via en mottagare kopplad till den intagnes telefon, som i sin tur står i förbindelse med en databas, som är gemensam för alla med IÖV i hela landet. Om den intagne lämnar eller kommer till bostaden på tider som skiljer sig från det uppgjorda tidsschemat, går ett larm till centraldatorn och jourhavande tjänsteman på frivården underrättas.

Övervakning utanför bostaden sker i regel med hjälp av frivårdspersonal eller särskilt utsedda lekmannakontrollanter. De gör oanmälda besök i hemmet eller på arbetsplatsen. Om den intagne missköter sig allvarligt, till exempel genom att använda alkohol eller andra droger, avbryts IÖV-utsluss med omedelbar verkan. Den intagne förs då till häkte eller anstalt. Samtidigt anmäls ärendet till övervakningsnämnden som beslutar om huruvida IÖV-utsluss ska upphävas slutgiltigt.

BRÅ:s uppdrag

Införandet av IÖV-utsluss har skett i form av en försöksverksamhet, som påbörjades den 1 oktober 2001 och ska pågå i tre år. Syftet är att under denna tid skapa ett underlag för att bedöma om IÖV-utsluss är ett användbart redskap, när det gäller att underlätta de intagnas övergång från anstalt till frihet. Utvärderingen ska pågå under hela försöksverksamheten. Redovisningen till regeringen sker i form av två delrapporter och en slutrapport.

- Den första delrapporten³ redovisades för regeringen den 1 april 2003. Den innehöll en beskrivning av försöksverksamheten, som ett underlag för att bedöma behovet av eventuella korrigeringar av regelverk och rutiner.
- Den nu aktuella delrapporten, som ska redovisas senast den 1 april 2004, ska enligt regeringens direktiv innehålla en beskrivning av försöksverksamhetens effekter på de intagnas sociala situation.
- Slutrapporten ska redovisas den 1 april 2005. Den ska beskriva om, och i så fall hur, möjligheten till verkställighet genom IÖV-

³ BRÅ-rapport 2003:4.

utsluss som ett led i frigivningsförberedelserna påverkar de intagnas återfallsbenägenhet.

Sammanfattning av den första delrapporten

I den första rapporten beskrivs verksamheten för dem som påbörjade IÖV-utsluss under de första åtta månaderna av försöksperioden. Den bygger på jämförelser mellan tre grupper av intagna: de som beviljats IÖV-utsluss, de som fått avslag på ansökan och de som valt att inte ansöka om IÖV-utsluss. Rapporten bygger också på samtal och diskussioner med anställda inom kriminalvården.

Sammanfattningsvis visade utvärderingen att:

- Omkring 40 procent av de långtidsdömda ansökte om IÖV-utsluss. Cirka hälften av dessa beviljades⁴.
- De som beviljades IÖV-utsluss hade en mera gynnsam bakgrund än andra långtidsdömda.
- Kriminalvårdsstyrelsen var strängare i sin bedömning av vilka som borde beviljas IÖV-utsluss än vad anstalterna och frivården var.
- De flesta klienter var nöjda med IÖV-utsluss. Flertalet hade velat ha IÖV-utsluss under längre tid än fyra månader.
- Endast sex procent av dem som fått IÖV-utsluss misskötte sig och fick föras tillbaka till häkte eller anstalt.
- De intagna, som valt att inte ansöka om IÖV-utsluss, avstod främst för att de ansåg att det var för mycket regler och kontroll i IÖV-utsluss och att frihetsinskränkningen var för stor jämfört med exempelvis frigång.

BRÅ:s *bedömning* betonade att det var en mindre del av de långtidsdömda som dittills sökt och beviljats IÖV-utsluss och att trenden i fråga om ansökningar var nedåtgående. BRÅ gav följande förslag till hur verksamheten med IÖV-utsluss skulle kunna utökas:

- Kriminalvården kan bedöma ansökningarna något mindre strängt, det vill säga acceptera en något större risk för klienter som bedöms ha stort behov av IÖV-utsluss.
- Insatser kan vidtas för att öka attraktionskraften hos IÖV-utsluss bland dem som inte ansöker. Det skulle kunna ske genom mer och

⁴ Av de ursprungliga 315 ansökningarna under 2002 avskrevs 79, oftast därför att den intagne själv drog tillbaka sin ansökan. När dessa räknas bort återstår 236 ansökningar, som utgör nettoantalet. Av dessa beviljades 64 procent.

korrekt information om vad det innebär, införande av större frihet genom något utökad tid för frivilliga aktiviteter och möjligen enstaka permissionsdagar.

- Det skulle kunna vara möjligt att utvidga gruppen som kan beviljas IÖV-utsluss genom att sänka straffidsgränsen till exempelvis ett och ett halvt år.

Utvecklingen sedan den första delrapporten

Under det år som har gått sedan den första delrapporten presenterades har den nedåtgående trenden när det gäller antalet sökande fortsatt. Gruppen som beviljas IÖV-utsluss har också i någon utsträckning ändrat karaktär. Flera är tidigare dömda och flera har behövt hjälp med att ordna sin sociala situation för att kunna få IÖV-utsluss.

FÄRRE INTAGNA ANSÖKER OM IÖV-UTSLUSS

Statistik från Kriminalvårdsstyrelsen visar att antalet ansökningar har minskat från 236 under 2002 till 197 under 2003, vilket motsvarar en nedgång på 17 procent (tabell 1). Nedgången inleddes redan i slutet av 2002. Antalet ansökningar minskade då successivt från 90 till 72 mellan det första och fjärde kvartalet. Minskningen av antalet ansökningar skulle kunna tyda på en mera negativ inställning hos de intagna till att ansöka om IÖV-utsluss⁵. Det är angeläget att undersöka vad som kan göras för att bryta denna trend.

Samtidigt ökade emellertid andelen beviljade ansökningar från 64 till 74 procent mellan 2002 och 2003. Det innebär att antalet beviljade ansökningar var ungefär lika stort båda åren: under 2002 beviljades 151 intagna IÖV-utsluss och under 2003 var antalet 145.

Tabell 1. Antalet ansökningar om IÖV-utsluss under 2002 respektive 2003. Andel ansökningar som beviljats respektive avslagits av Kriminalvårdsstyrelsen.

| | 2002 | 2003 |
|-----------------------------------|------|------|
| Antal ansökningar ⁵ | 236 | 197 |
| Andel beviljade ansökningar | 64 % | 74 % |
| Andel ansökningar som fått avslag | 36 % | 26 % |

⁵ En indikation på detta är att anställda vid både frivård och anstalter i samtal med BRÅ har påpekat att många intagna anser att frihetsinskränkningen vid IÖV-utsluss är för stor och att de i stället föredrar andra utslussningsalternativ eller vistelse vid öppen anstalt.

⁶ Av det ursprungliga antalet ansökningar på 315 under 2002 och 260 under 2003 avskrevs 79 respektive 63 ansökningar, oftast därför att den intagne själv drog tillbaka sin ansökan. Det som redovisas här är således nettoantalet ansökningar för respektive år.

FLER AV DE BEVILJADE ÄR TIDIGARE DÖMDA OCH HAR BEHÖVT STÖD FÖR ATT KUNNA FÅ IÖV-UTSLUSS

En jämförelse mellan dem som beviljades IÖV-utsluss under det första året och dem som beviljades senare visar att gruppen i viss utsträckning förändrats. Den har blivit mera brottsbelastad och mer hjälpbehövande. Andelen som tidigare varit dömda för brott ökade från 29 till 41 procent. Andelen som behövt stöd under anstaltstiden för att få IÖV-utsluss ökade från 50 till 64 procent⁷.

Frågeställningar i den aktuella delrapporten

Enligt regeringens direktiv ska BRÅ i denna rapport redovisa *vilka effekter försöksverksamheten haft på de intagnas sociala situation*. Här måste direkt sägas att det inte varit möjligt att i strikt mening mäta effekter av IÖV-utsluss, eftersom det inte finns någon kontrollgrupp att jämföra med⁸.

Det BRÅ försökt göra är att ringa in och uppskatta betydelsen av reformen. Huvudfrågan i rapporten är hur den sociala situationen utvecklas för de klienter som beviljats IÖV-utsluss. Deras situation vid starten av IÖV-utsluss har därför jämförts med situationen sex månader efter villkorlig frigivning. I ljuset av denna jämförelse redovisas också i vad mån frivården tagit initiativ under IÖV-tiden för att klienternas situation ska förbättras.

Men därtill studeras också i vad mån klienterna *före* utslussningen, under anstaltstiden, behövt och fått hjälp av kriminalvården för att få en tillräckligt bra social situation för att överhuvudtaget kunna beviljas IÖV-utsluss.

Till den förra rapporten hade ett urval klienter som haft IÖV-utsluss intervjuats. Frågorna var då brett ställda och gällde motiv till deras ansökan, information, synen på kontrollen och stödet, hur de uppfattat tiden med fotboja och deras helhetsomdöme. Till denna rapport har ytterligare intervjuer med klienter genomförts. Det har gjorts för att få ytterligare fördjupad kunskap om hur klienterna ser på själva IÖV-utslussens betydelse för återinträdet i samhället efter ett långt fängelsestraff.

Sammanboende familjemedlemmar till klienterna har också intervjuats. Att få även deras bild av IÖV-tiden har bedömts som viktigt, eftersom fotbojan innebär att det gemensamma hemmet blir platsen för verkställighet av fängelsestraff under denna tid. Hur påverkar det familjemedlemmarna?

Slutligen redovisas ett antal synpunkter på brister och möjliga förbättringar av IÖV-utsluss, som framkom vid seminarier när den förra rapporten presenterades för personal inom frivård och på anstalt.

Följande frågor belyses alltså i rapporten:

⁷ Andelen som hade behövt stöd från kriminalvården för att kunna uppfylla kraven på ordnad social situation under IÖV-utsluss utgör 55 procent av hela gruppen som beviljats IÖV-utsluss.

⁸ Eftersom försöksverksamheten skulle omfatta ett relativt få personer beslöts att samtliga intagna som motsvarade kraven för IÖV-utsluss, skulle ha möjlighet att ingå i försöket. Därmed var det inte aktuellt att införa en kontrollgrupp.

1. *I vad mån behövde och fick de beviljade klienterna hjälp att förbättra sin sociala situation för att kunna få IÖV-utsluss?*
2. *Hur såg klienternas sociala situation ut sex månader efter villkorlig frigivning jämfört med situationen när de inledde IÖV-utsluss?*
3. *Vilka initiativ tog frivården under IÖV-tiden för att klientens sociala situation skulle förbättras?*
4. *Hur uppfattar klienterna att IÖV-utsluss påverkat deras sociala situation?*
5. *Hur tycker familjemedlemmarna att IÖV-tiden påverkat dem själva?*

Metod

Undersökningen bygger på flera olika metoder – enkätundersökning, intervjuer med klienter och familjemedlemmar, liksom seminarier och diskussioner med kriminalvårdens anställda.

ENKÄTUNDERSÖKNING

Genom enkäter till de berörda frivårdsinspektörerna har uppgifter inhämtats om samtliga 278 klienter, som påbörjade IÖV-utsluss mellan den 1 oktober 2001 och den 1 oktober 2003. Uppgifterna avser klienternas bakgrund som personliga karakteristika och brottsbelastning, vilken hjälp de fått för att kunna beviljas IÖV-utsluss samt deras sociala förhållanden när utslussningen inleddes.

Vid IÖV-tidens slut samlas enkätuppgifter in från frivårdsinspektörerna om stöd och kontroll under IÖV-utsluss, bland annat i vad mån initiativ tagits under IÖV-tiden för att förbättra den sociala situationen. Uppgifter om skötsamhet och eventuellt upphävande av IÖV-utsluss inhämtas också. Hittills har uppgifter för 269 av de 278 klienterna insamlats.

Den sista enkäten fylls i av frivårdsinspektörerna sex månader efter det att klienterna frigivits villkorligt. I den inhämtas uppgifter om klienternas sociala situation vid den tidpunkten. Hittills föreligger uppgifter om 203 av de 278 klienterna.

INTERVJUER MED KLIENTER

Samtliga klienter som startade IÖV-utsluss under tiden 1 februari–30 september 2003 utvaldes för en telefonintervjuundersökning om hur de ansåg att IÖV-utsluss hade påverkat deras möjligheter till anpassning i familj och samhälle. Totalt ingick 76 klienter i urvalet och av dem intervjuades 55. Bortfallet blev således 21 personer, motsvarande 28 procent. Av dem var 6 personer onåbara, 1 var tillbaka i fängelse och 14 ville inte delta.

INTERVJUER MED FAMILJEMEDLEMMAR

Totalt hade 47 av de 76 klienter som startade IÖV-utsluss under tiden 1 februari-30 september 2003 bott tillsammans med någon familjemedlem

under IÖV-tiden. Dessa familjemedlemmar tillfrågades om de ville delta i en telefonintervju om sin syn på IÖV-utsluss. Av de 47 tillfrågade deltog 28 personer, vilket innebär ett bortfall på 19 personer eller 40 procent. Av de 19 som inte deltog var 4 onåbara, i 1 fall var klienten åter i fängelse och i 6 fall var det skilsmässa eller starka slitningar mellan makarna. I de övriga 8 fallen ville klienten eller familjemedlemmen inte delta.

SEMINARIER MED FÖRETRÄDARE FÖR KRIMINALVÅRDEN

Under våren 2003 genomfördes seminarier vid samtliga regionkontor i landet och vid Kriminalvårdsstyrelsen. Syftet var att presentera och diskutera resultaten från den första delrapporten. Sammanlagt deltog uppskattningsvis 100–150 personer. Seminariedeltagarna lämnade många synpunkter på hur IÖV-utsluss skulle kunna förbättras. Synpunkterna dokumenterades.

För en närmare beskrivning av metoden, se bilaga 1.

Stödet till klienterna inför IÖV-utsluss

För att en intagen ska kunna beviljas IÖV-utsluss krävs att han eller hon har en godkänd bostad, sysselsättning och försörjning. Efter ett långt fängelsestraff är det många som inte lyckats behålla bostad och arbete och andra som saknade detta redan innan de togs in på anstalt. Om IÖV-utsluss ska kunna vara ett alternativ för alla intagna med längre straff krävs att de kan få hjälp att ordna bostad och sysselsättning.

Drygt hälften av de 278 klienter som hittills startat IÖV-utsluss har behövt och fått stöd från kriminalvården för att ordna den sociala situationen inför IÖV-tiden. Det vanligaste var att de hade fått hjälp att ordna sysselsättning, vilket drygt tre fjärdedelar i denna grupp fått. Det kunde till exempel handla om hjälp att få delta i en arbetsmarknadsåtgärd eller att få särskild sysselsättning liknande den som frivården ordnar för dem som har samhällstjänst.

Nästan hälften i den grupp som fått stöd hade också fått beslut om hjälp med att ordna försörjningen; de skulle få ersättning från kriminalvården. Däremot var det mindre vanligt att kriminalvården hjälpt dem att ordna bostad. Knappt tio procent hade fått stöd av kriminalvården för att ordna bostad. I reella tal är det 152 personer som fått någon form av ovanstående hjälp och därmed kunnat beviljas IÖV-utsluss.

Resultaten skulle kunna tolkas så att kriminalvården i många fall har möjlighet att ge dem som vill få IÖV-utsluss stöd, när det gäller sysselsättning och försörjning. Däremot antyder resultaten att bostadsfrågan kan vara ett hinder för dem som inte har eller själva kan ordna en bostad.

Knappt hälften av klienterna, 126 personer, hade uppfyllt villkoret om att ha en ordnad social situation (godkänd bostad, sysselsättning och försörjning) på egen hand. En del av dem hade behållit bostad och/eller arbete under fängelsetiden. Andra ordnade själva bostad, sysselsättning och försörjning med hjälp av egna kontakter och resurser.

FLER TIDIGARE DÖMDA OCH FLER MISSBRUKARE BLAND KLIENTER SOM VAR I BEHOV AV STÖD FÖR ATT FÅ IÖV-UTSLUSS

Inte helt förvånande är att de som behövt hjälp för att kunna beviljas IÖV-utsluss var mer belastade än de som inte var i behov av någon hjälp. De stödbehövande hade i högre utsträckning än de självgående begått brott tidigare och hade i större utsträckning haft missbruksproblem när de skrevs in på anstalt.

Även i andra avseenden hade de som fått stöd ett mindre gynnsamt socialt utgångsläge vid utslussningens början än den självgående gruppen. De hade något lägre utbildningsnivå och det var färre av dem som hade en familj att bo ihop med under IÖV-utsluss. De kvinnor som beviljats IÖV-utsluss hade nästan alla behövt stöd för att kunna få del av denna form av utslussning.

Hur de två grupperna skilde sig åt redovisas närmare i tabellerna 1 och 2 i bilaga 2.

Situationen vid IÖV-start jämfört med sex månader efter villkorlig frigivning

Även om alla som påbörjat IÖV-utsluss lever upp till de ställda minimi-kraven ifråga om ordnad social situation finns det stora variationer när det gäller hur väl ordnad denna är på sikt. Särskilt i den grupp, som behövde stöd att ordna sysselsättning och försörjning inför IÖV-utsluss, fanns det många som hade en temporär lösning. Tanken var att själva IÖV-utslusstiden skulle användas som en plattform för att skapa mera permanenta förhållanden för tiden efter den villkorliga frigivningen. I vad mån har då denna ambition kunnat realiseras? BRÅ har studerat detta genom att jämföra klienternas situation när det gäller bostad, sysselsättning och försörjning vid starten av IÖV-utsluss och sex månader efter villkorlig frigivning. Vid den senare mätpunkten har det då i genomsnitt gått mellan åtta och nio månader sedan de lämnade anstalten. Antalet klienter som hittills kunnat följas på detta sätt är 203. Det finns dock ett mindre internt bortfall för olika frågor, vilket framgår i tabellerna nedan.

Allmänt kan sägas att det är en positiv bild som framträder. Det är bara en person av dem som åter sitter i fängelse⁹. Andelen som har arbete med lön har ökat med från 31 till 56 procent och andelen som har en egen bostad från 52 till 72 procent under den studerade perioden.

En fråga som kan ställas är om det är vissa grupper av klienterna, som fått IÖV-utsluss som i större utsträckning än andra förbättrat sin situation. En hypotes skulle till exempel kunna vara att det främst är de förstagångsdomda utan tidigare missbruksproblem som lyckats förbättra sin situation. De torde ha det lättare att återanpassa sig i samhället än vad gruppen med tidigare brottsbelastning och missbruk har. Så är emellertid inte fallet. Det är en lika stor andel i den mer socialt belastade gruppen som lyckats förbättra sin situation som i gruppen utan tidigare domar och missbruk.

⁹ Fler kan dock ha återfallit i brott men ännu inte hunnit lagföras. En grundligare analys av vilka effekter IÖV-utsluss haft på återfall i brott kommer att redovisas i den avslutande rapporten, som redovisas i april 2005.

Tabell 2. Andelen av klienterna som har eget arbete respektive egen bostad dels vid starten av IÖV-utsluss, dels sex månader efter den villkorliga frigivningen. Procent

| | Arbete (n=200) | Egen bostad (n=203) |
|---|-------------------|---------------------------|
| Vid starten av IÖV-utsluss | 31 | 52 |
| Sex månader efter villkorlig frigivning | 56 | 72 |

Tabell 2 redovisar den grupp som har den bästa situationen. Även bland de övriga har dock de allra flesta någon form av en bostad, sysselsättning och försörjning. Hur klienternas situation utvecklats i dessa tre avseenden redovisas närmare nedan.

Bostadssituationen förbättrades

Sammanfattningsvis kan konstateras att klienternas bostadssituation generellt var relativt god. Redan vid starten av IÖV-utsluss hade drygt hälften av klienterna egen bostad och majoriteten av de övriga bodde i antingen partners eller föräldrarnas bostad. Sex månader efter den villkorliga frigivningen hade bostadssituationen förbättrats ytterligare, så att nästan tre fjärdedelar av dem hade egen bostad. Det var ovanligt att bostadssituationen hade försämrats. Fem av dem som hade egen bostad när utslussningen inleddes hade förlorat den sex månader senare och bodde då i andra hand, inneboende eller hos sin sambo. Totalt i hela materialet var det bara en person som var bostadslös sex månader efter villkorlig frigivning.

Tabell. 3. Bostadssituationen vid starten av IÖV-utsluss respektive sex månader efter villkorlig frigivning. Samtliga klienter, där minst sex månader förflutit sedan den villkorliga frigivningen. Antal.

| Bostad vid IÖV-start | Bostad sex månader efter villkorlig frigivning | | | | | | | Totalt: |
|------------------------|--|------------------------|------------|------------|-----------------------|------------|-----------------|---------|
| | Egen bostad | Sambos/partners bostad | Andra hand | Inneboende | Föräldrar/ släktingar | Bostadslös | Annat | |
| Egen bostad | 101 ¹⁰ | 1 | 2 | 1 | 0 | 0 | 1 | 106 |
| Sambos/partners bostad | 24 | 14 | 2 | 0 | 3 | 0 | 1 | 44 |
| Andra hand | 4 | 0 | 4 | 1 | 0 | 0 | 0 | 9 |
| Inneboende | 6 | 1 | 1 | 3 | 0 | 0 | 0 | 11 |
| Föräldrar/släktingar | 12 | 0 | 1 | 2 | 16 | 1 | 1 ¹¹ | 33 |
| Bostadslös | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Annat | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Totalt: | 147 | 16 | 10 | 7 | 19 | 1 | 3 | 203 |

LÄSANVISNING FÖR TABELLEN:

Klienternas bostadsförhållanden vid *IÖV-start* läses *horisontellt*. Man ser då längst ut i tabellen till höger till exempel på översta raden att 106 av de 203 klienterna hade egen bostad och på nästa rad att 44 av dem bodde i sambos/partners bostad.

Klienternas bostadsförhållanden *sex månader efter villkorlig frigivning* läses *vertikalt*. Längst ner i i botten på tabellen ser man till exempel i första kolumnen att 147 av de 203 klienterna hade egen bostad och i nästa kolumn att 16 av dem bodde i sambos/partners bostad.

Tre fjärdedelar hade sysselsättning sex månader efter villkorlig frigivning

Som nämnts ovan ökade andelen som hade ett eget arbete från 31 procent vid utslussningens början till 56 procent sex månader efter villkorlig frigivning. En stor del av de övriga hade emellertid också en fungerande sysselsättning sex månader efter villkorlig frigivning; knappt tio procent studerade och lika många deltog i en arbetsmarknadsåtgärd.

En liten del av klienterna, sju procent, hade försörjning i form av förtidspension eller sjukbidrag när de inledde IÖV-utsluss. Även för denna grupp krävs emellertid att de har någon form av sysselsättning under IÖV-tiden, bland annat för att de inte ska bli alltför isolerade i hemmet. De deltog därför antingen i en sysselsättning som kriminalvården ordnade eller studerade.

¹⁰ I denna grupp ingår en klient med försöksboende, som innebär villkorat eget boende.

¹¹ Intagen på anstalt.

Sex månader efter villkorlig frigivning är de flesta av dessa inte aktiva i någon sysselsättning, vilket kanske kan ses som naturligt.

Slutligen fanns det dock en grupp på 31 personer (16 procent av dem som följts upp) som när utslussningen inleddes hade arbete, arbetsmarknadsåtgärd eller särskild sysselsättning men som var arbetslösa sex månader efter den villkorliga frigivningen.

Tabell 4. Sysselsättning vid starten av IÖV-utsluss respektive sex månader efter villkorlig frigivning. Samtliga klienter, där minst sex månader förflutit sedan den villkorliga frigivningen. Antal.

| Sysselsättning vid IÖV-start | Sysselsättning sex månader efter villkorlig frigivning | | | | | | | | Totalt: |
|----------------------------------|--|-----------|----------------------|----------------------------------|-----------|---------------------------|-------------------------------|-----------------|------------|
| | Arbete | Studier | Arbetsmarknadsåtgärd | Särskilt anordnad sysselsättning | Arbetslös | Sjukskriven ¹² | Förtidspensionerad/sjukbidrag | Annat | |
| Arbete | 52 | 0 | 3 | - | 4 | 2 | 0 | 0 | 61 |
| Studier | 16 | 10 | 1 | - | 6 | 2 | 4 | 1 ¹³ | 40 |
| Arbetsmarknadsåtgärd | 32 | 2 | 5 | - | 13 | 2 | 1 | 1 | 56 |
| Särskilt anordnad sysselsättning | 12 | 4 | 8 | - | 7 | 1 | 5 | 1 | 38 |
| Arbetslös | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Förtidspensionerad/sjukbidrag | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Annat | 0 | 1 | 1 | - | 1 | 0 | 1 | 1 | 5 |
| Totalt: | 112 | 17 | 18 | - | 31 | 7 | 11 | 4 | 200 |

LÄSANVISNING FÖR TABELLEN:

Klienternas sysselsättning vid *IÖV-start* läses *horisontellt*. Man ser då längst ut i tabellen till höger till exempel på översta raden att 61 av de 200 klienterna hade arbete och på nästa rad att 40 av dem hade studier.

Klienternas sysselsättning *sex månader efter villkorlig frigivning* läses *vertikalt*. Längst ner i i botten på tabellen ser man till exempel i första kolumnen att 112 av de 200 klienterna hade arbete och i nästa kolumn att 17 av dem hade studier.

¹² En del av dem som i enkäterna har angivits som "sjukskrivna" har ingen sjukersättning utan lever på socialbidrag. De är således inte sjukskrivna i gängse mening utan borde kanske snarare kategoriseras endast som "sjuka".

¹³ Intagen på anstalt.

Nästan tre fjärdedelar hade lön, arbetsmarknadsbidrag eller studiemedel

Klienternas situation när det gäller försörjning liknar i stora drag situationen när det gäller sysselsättning. De allra flesta har en ordnad försörjning sex månader efter frigivning, varav drygt hälften försörjer sig genom lön av arbete. En femtedel försörjer sig emellertid genom socialbidrag eller arbetslöshetsersättning.

Tabell 5. Försörjning vid starten av IÖV-utsluss respektive sex månader efter villkorlig frigivning. Samtliga klienter, där minst sex månader förflutit sedan den villkorliga frigivningen.

| Försörjning vid IÖV-utsluss | Försörjning sex månader efter villkorlig frigivning | | | | | | | | Totalt |
|-------------------------------------|---|---------------------|----------------------|--------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|--------------|-----------------|------------|
| | Lön av arbete | Studiemedel/-bidrag | Arbetsmarknadsbidrag | Ersättning från kriminalvården | Arbetslöshetsersättning | Förtidspension/övrig sjukersättning | Socialbidrag | Annat | |
| Lön av arbete | 52 | 0 | 2 | - | 2 | 2 | 1 | 1 | 60 |
| Studiemedel/-bidrag | 10 | 7 | 0 | - | 1 | 0 | 3 | 1 ¹⁴ | 22 |
| Arbetsmarknadsbidrag | 33 | 2 | 5 | - | 6 | 1 | 6 | 1 | 54 |
| Ersättning från kriminalvården | 15 | 5 | 6 | - | 5 | 1 | 14 | 0 | 46 |
| Arbetslöshetsersättning | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Förtidspension/övrig sjukersättning | 1 | 0 | 1 | - | 0 | 11 | 0 | 1 | 14 |
| Socialbidrag | - | - | - | - | - | - | - | - | - |
| Annat | 1 | 0 | 1 | - | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 |
| Totalt | 112 | 14 | 15 | - | 14 | 15 | 24 | 5 | 199 |

LÄSANVISNING FÖR TABELLEN:

Klienternas försörjning vid IÖV-start läses horisontellt. Man ser då längst ut i tabellen till höger till exempel på översta raden att 60 av de 199 klienterna hade lön av arbete och på nästa rad att 22 av dem hade studiemedel eller studiebidrag.

¹⁴ Intagen på anstalt.

Klienternas försörjning *sex månader efter villkorlig frigivning läses vertikalt*. Längst ner i i botten på tabellen ser man till exempel i första kolumnen att 112 av de 199 klienterna hade lön av arbete och i nästa kolumn att 14 av dem hade studiemedel eller studiebidrag.

IÖV-tidens betydelse för klienternas sociala situation

Hur ska då den positiva bild som framträder förstås? Först kan diskuteras om uppföljningstiden, sex månader efter villkorlig frigivning, är för kort för att ge en riktig bild av hur situationen utvecklas för dem som haft IÖV-utsluss. Naturligtvis hade det varit bra om klienterna hade kunnat följas under en *längre* tid, men enligt BRÅ:s bedömning är det av värde att studera situationen även efter en mer begränsad tid. Detta med hänsyn till att den första tiden efter frigivningen erfarenhetsmässigt är en kritisk period (se till exempel *Efter muck*, BRÅ-rapport 2001:2). I slutrapporten om IÖV-utsluss år 2005 redovisas dock resultat som kan ses som en indikator på hur situationen utvecklas på lite längre sikt; då redovisas andelen som återfallit i brott ett år efter villkorlig frigivning.

Med ovanstående beaktat kan man tänka sig flera olika förklaringar till att klienternas situation i flera fall förbättras efter att de lämnat anstalten för IÖV-utsluss; över hälften har arbete med lön och tre fjärdedelar egen bostad sex månader efter villkorlig frigivning. En rimlig förklaring är att urvalet av klienter har betydelse. Kraven från kriminalvårdens sida för att beviljas IÖV-utsluss har varit höga. Därtill kommer att den ganska hårda kontroll som IÖV-tiden innebär, torde ha minskat utslussningsformens attraktivitet, i synnerhet bland dem som är mindre motiverade att ta itu med sina liv. Kanske är det så, att de som beviljas är en motiverad grupp, som är inställda på att förbättra sin situation, och som skulle gjort så även om de inte haft fotboja.

Men även motiverade klienter kan ha svårt att klara sig om de inte får stöd från samhället. Den positiva bilden sex månader efter villkorlig frigivning kan med den utgångspunkten tänkas bero både på förberedelserna under anstaltstiden och på vad som sker under själva IÖV-tiden. Den hjälp de fick från kriminalvården *under anstaltstiden* för att ordna den sociala situationen kan ha skapat den plattform de behövde för att kunna återinträda i samhället. Det kan också vara stödinsatser från frivården *under IÖV-tiden* som lett till att deras situation förbättrats. Det kan också vara den kontroll och det ”överjagsstöd” som fotbojan innebär, som hjälpt dem att stabilisera och förbättra sin situation. Det har inte varit möjligt för BRÅ att systematiskt analysera var och en av dessa faktorer. Troligen rör det sig om en kombination av samtliga faktorer, och att mäta deras relativa betydelse är svårt.

Två källor till information kring frågan finns dock i BRÅ:s material. Det ena är ett antal enkätfrågor till frivårdshandläggarna om i vad mån initiativ tagits under IÖV-utsluss för att förbättra klientens situation ifråga om bostad. Här finns uppgifter om de 203 klienter som ingår i analysen ovan, men även om ytterligare klienter som avslutat IÖV-utsluss men där det

ännu inte gått sex månader sedan villkorlig frigivning. Den andra källan är intervjuerna med klienterna.

Relativt få stödinsatser från frivården under IÖV-tiden

Av enkätsvaren framgår att det var relativt sällan som frivården tog initiativ till att förbättra klientens situation när det gäller bostad, arbete och försörjning under IÖV-utsluss.

När det gällde bostaden hade frivården tagit initiativ till förbättringar för endast två procent av klienterna. I ytterligare elva procent av fallen hade klienterna själva tagit initiativ till förbättringar. Att så få initiativ tagits berodde enligt frivården främst på att det inte behövdes någon hjälp. Detta svar gavs för 83 procent av klienterna. Det förekom i ett fåtal fall att frivården hade bedömt att bostadssituationen behövde förbättras, men att varken klienten eller frivården gjort något åt detta.

Inte heller när det gäller arbete och försörjning var det särskilt vanligt att frivården tog några initiativ för att förbättra klientens situation under IÖV-tiden. I 14 procent av fallen hade klienterna fått hjälp av frivården att förbättra sin sysselsättningssituation och i ytterligare 11 procent av fallen hade klienterna själva tagit initiativ till det. När det gäller försörjningen tog frivården initiativ till förbättring i 16 procent av fallen och klienten själv i 11 procent. I några få fall ansåg frivården att insatser hade behövts, men att det trots allt inte skedde.

Tabell 6. Initiativ till att förbättra situationen när det gäller bostad, arbete och försörjning under IÖV-utsluss. Samtliga klienter som fullföljt IÖV-utsluss. Andel i procent.

| Togs initiativ till förbättringar under IÖV-utsluss? | Bostad | Sysselsättning | Försörjning |
|--|--------|----------------|-------------|
| Ja, av klienten | 11 | 11 | 11 |
| Ja, av frivården | 0 | 3 | 3 |
| Ja, av klient och frivård tillsammans | 2 | 11 | 13 |
| Nej, det behövdes inte | 83 | 72 | 70 |
| Nej, det behövdes men skedde inte | 4 | 3 | 3 |
| Summa procent: | 100 | 100 | 100 |
| Antal: | 269 | 269 | 269 |

Ovanstående tabell avser samtliga 269 klienter som hittills *fullföljt IÖV-utsluss*, alltså fler än de som ingår i uppföljningen av den sociala situationen sex månader efter villkorlig frigivning. En särskild analys av svaren visar emellertid att bilden är i stort sett densamma, oavsett om det gäller enbart de 203 klienter som ingår i den uppföljningen eller samtliga 269. Det skiljer som mest en procentenhet på en del svars kategorier. (Se tabell 3 i bilaga 2).

Frivårdens svar om behov av insatser speglar endast IÖV-tiden, inte tiden därefter

Det är viktigt att komma ihåg att frivårdspersonalens svar i tabell 6 endast avser initiativ till förbättringar och behov av sådana initiativ under själva IÖV-tiden. Frivårdens svar på om initiativ tagits under IÖV-tiden överensstämmer ändå ganska väl med den bild av de faktiska förbättringarna som gavs i det förra avsnittet. Det är dock en större andel av klienterna som förbättrat sin bostadssituation sex månader efter villkorlig frigivning jämfört med vid utslussningens start än vad som framgår här. Det skulle antingen kunna bero på att frivården inte alltid känner till alla initiativ som klienten själv tog eller på att en del av förbättringarna kan ha skett efter att IÖV-utsluss avslutats. Uppföljningen har ju gjorts först sex månader efter det att IÖV-utsluss upphört och klienterna frigivits villkorligt.

Det är rimligt att tänka sig att de olika mätpunkterna spelat in också i de fall där frivården bedömt att det inte behövdes något stöd. Detta trots att klienten visar sig ha en problematisk situation sex månader efter villkorlig frigivning. Det är möjligt att en större andel av klienterna hade en tillfredsställande social situation under IÖV-tiden, men att den försämrades efter den villkorliga frigivningen. Det är förklarligt med hänsyn till att övergången till ett liv utan fotboja och kontinuerlig drogkontroll kan vara en känslig tidpunkt på samma sätt som övergången från anstalt till frihet är det för en del av klienterna.

Samtidigt finns det skäl att påpeka att andelen med en riktigt problematisk situation när det gäller bostad, arbete och försörjning sex månader efter villkorlig frigivning är liten.

Klienternas syn på vilken betydelse IÖV- utsluss haft för deras sociala situation

För att bättre kunna förstå de positiva resultat som framkom i enkätundersökningen om den sociala situationen, gjordes också intervjuer med ett urval av klienterna. Av de 76 klienter, som ursprungligen utvalts, samtyckte 55 till att bli intervjuade. De fick frågor om vad IÖV-utsluss hade betytt för dem när det gällde att komma tillbaka till samhälle, arbetsliv, familj och vänner. Bland de intervjuade hade drygt hälften bott tillsammans med någon familjemedlem under IÖV-utsluss, medan de övriga hade bott för sig själva. Familjemedlemmen var oftast en partner till klienten eller, mera sällan, en förälder.

De intervjuade är, liksom i den tidigare intervjuomgången, överlag positiva till IÖV-utsluss. På samma sätt som de som intervjuades till förra rapporten är de glada över den möjlighet IÖV-utsluss gav dem att få komma hem till familjen. När det gäller deras sociala återanpassning lyfter de som betydelsefullt fram både att de hade en ordnad sysselsättning när de kom ut och att fotbojan inneburit en ”korsett” av kontroll som hjälpt dem att sköta sig.

ETT MERA SKYDDAT SÄTT KOMMA TILLBAKA TILL SAMHÄLLET

Många ansåg att det viktigaste med IÖV-utsluss var att det gav dem möjligheten att gradvis komma tillbaka till samhället under lugna och skyddade former.

”Sakta men säkert har man fått komma tillbaka. Jag hade inte velat mucka direkt.”

”Det gav ju mycket att kunna sköta arbetet. Nu fick man en start, annars, om jag muckat direkt efter anstalten, då hade jag nog börjat gå på ”soc”. Det känns ju skumt att komma ut bland andra folk på arbetsplatsen, men mest så är det skönt.”

En del tyckte dock att fotbojan snarare hade försvårat än underlättat återinträdet i samhället.

”Där har fotbojan varit i vägen. Det är så stränga regler. På ett ställe där jag jobbade slutade personalen tidigare varje dag, men eftersom jag hade bestämt arbetstid till klockan fyra varje dag var arbetsgivarna tvungna att sitta och vänta tills min tid var inne. Det slutade med att de blev sura på mig. Hade varit mycket bättre om tiderna kunde varit mer flexibla.”

DET BLEV LÄTTARE ATT KOMMA IN PÅ ARBETSMARKNADEN

För många innebar IÖV-utsluss att de fick hjälp av kriminalvården att ordna en sysselsättning. Oavsett om denna sysselsättning var tillfällig eller permanent, tog flera intervjuade upp att de därigenom fick en bättre start än de annars skulle ha haft.

”Den har betytt väldigt mycket. Jag har fått ett nytt jobb och fått en omskolning.”

”Sjutton vet om jag hade haft ett jobb om jag inte haft fotboja. Men det krävs också eget initiativ, egen vilja.”

I en del fall hade ett tillfälligt arbete gått över i ett stadigvarande och i andra fall hade de fått referenser som de kunde använda för att söka andra arbeten.

”Det var helt klart bra att ha, jag har fått provanställning på det ställe jag jobbade på under fotbojetiden.”

”Det var menat att jag skulle få det (arbetet), de var jättenöjda med mig, men så fick de anställningsstopp. Men jag har fått goda referenser därifrån.”

För andra hade IÖV-tiden inte betytt särskilt mycket yrkesmässigt. De betonade mer det positiva i att de kunnat komma ut tidigare från anstalten och börja arbeta.

”Jag tror att jag hade kunnat klara mig annars också, om jag kommit ut direkt från anstalten, eftersom jag hade allt – jobb, hem etc. Men att få friheten var positivt.”

KONTROLLEN GJORDE DET LÄTTARE ATT SKÖTA SIG BÅDE PÅ ARBETET OCH PÅ FRITIDEN

Flera tog upp kontrollens betydelse under IÖV-utsluss som en hjälp att ta ansvar, passa tider och sköta sig. Tiden på anstalten uppfattades ofta som passiviserande och man hade blivit ovan vid att ta egna initiativ.

”Bojan var en bra inlotsning. Framför allt får man bra rutiner, man kommer in i ett inrutat system. Bojan bygger på skötsamhet, vilket är bra.”

En del uppfattade också fotbojan som ett stöd när det gällde att avstå från alkohol.

”Det var bra att det var lite jobbigt, det skulle inte varit bra om man kände sig helt fri. Om man är helt fri skulle det vara lättare att missköta sig. Jag tycker om att dricka, men på grund av fotbojan drack jag inte. Hade jag inte haft fotbojan hade jag gärna tagit mig en femma.”

Fotbojan innebär starka restriktioner i klienternas rörelsefrihet utanför hemmet och arbetet. Några tog upp de positiva aspekterna av detta, nämligen att fotbojan hade gjort det lättare för dem att byta umgänge och förändra beteendet:

”Jag har aldrig haft missbruksproblem, men dricker gärna när jag festar. Fotbojan och en kurs jag gick har gjort det enklare för mig att inte ta en öl. Vänner kommer och festar till och så sitter man där spik nykter – då ser man hur man själv blir när man är full. Hade man själv druckit hade jag inte sett beteendet lika klart.”

”Kompisarna har kommit hem till mig och hälsat på och då har jag sagt åt dem att de inte ska vara fulla. Vi har spelat Yatzy och druckit te i stället – man kan umgås på det sättet också.”

”Jag har inte kvar samma umgängeskrets som förut. För att få fotboja var man tvungen att rensa upp i sitt liv. De vännerna fick utgå ur sortimentet, de var inte särskilt bra.”

En del klienter uppfattade dock att fotbojan haft en negativ inverkan på deras förhållande till släkt och vänner. I dessa fall handlade det ofta om att omgivningen inte förstod eller brydde sig om de restriktioner som klienterna hade under fotbojetiden.

”Släktingarna och framför allt kompisarna har inte förstått – jag är ute från anstalten, men jag kan ändå inte komma och hälsa på. Har glidit ifrån kompisarna på grund av detta.”

Alla hade inte berättat om fängelsestraffet för omgivningen och för dem innebar fotbojan en större risk för upptäckt än om de hade varit helt fria när de lämnade anstalten.

”Alla vänner har inte känt till att jag har haft fotboja, det är ju inget man skryter med direkt. Jag har besökt mina vänner, men de tycker att det är konstigt när jag plötsligt måste sticka.”

Familjemedlemmarnas syn på IÖV-utsluss

När en person begår en kriminell handling och sätts i fängelse, drabbas även familjemedlemmarna på olika sätt – personligt, socialt och ekonomiskt. Möjligheten att få tillbringa den sista tiden av fängelsestraffet i hemmet med fotboja, ställer frågan om familjens situation på sin spets. Fotbojan innebär att det gemensamma hemmet blir platsen för verkställighet av fängelsestraff. Det kan upplevas både positivt och negativt av familjen. Visserligen har familjen möjlighet att tacka nej, men frågan är om det alltid är så lätt att väga den intagnes behov mot de övriga familjemedlemmarnas.

För att belysa frågor om bland annat frivillighet kontra tvång har 28 familjemedlemmar intervjuats. De har också svarat på frågor om hur de har uppfattat att deras egen tillvaro och relationen med klienten har påverkats under IÖV-utsluss. De har även lämnat sin syn på fotbojan. Av de 47 familjemedlemmar som ursprungligen valts ut var det dock ganska många som inte ville delta eller som av andra skäl inte kunde nå; bortfallet var 40 procent. Det kan inte uteslutas att de som föll bort har en mer negativ bild av familjens tillvaro under IÖV-utsluss. Intervjuresultaten bör därför tolkas med försiktighet.

De som intervjuats är överlag positiva till att deras partner, son eller dotter fått erbjudande om fotboja. Men de beskriver också att IÖV-tiden inte alltid varit så lätt för familjen.

Praktiskt taget alla de intervjuade familjemedlemmarna var kvinnor, bara fyra var män. Flertalet var partners till klienterna och några föräldrar. De var åldersmässigt ganska jämnt fördelade mellan 20 och 50 år med någon enstaka äldre person. I hälften av familjerna fanns det barn. Två tredjedelar av klienterna hade haft fotboja under tre eller fyra månader och resten kortare tid.

De flesta positiva till fotboja

De allra flesta intervjuade hade blivit glada över erbjudandet om fotboja och tyckt att det var bra. Skälen till det varierade. Många angav att de ville ha klienten hemma, att de kunde få hjälp hemma, att de inte ville ha henne eller honom på anstalten och att det var bra för kontakten med barnen.

”Tvekade aldrig. Tyckte att det skulle bli skönt att få hem honom. Det var jättejobbigt att ha honom på anstalten.”

”Det är min dotter och jag vill ha henne hemma.”

”Jag hade en hund som började bli gammal, så det var bra för att då kunde han vara hemma och hjälpa till. Det var mycket därför”.

Det fanns också de som inte hade varit så positiva till förslaget, men som ändå valt att ställa upp:

”Det blir ju ett straff för mig med, så det blev en lång process, ett övervägande”.

Skönt att slippa resorna till anstalten

Flera av de intervjuade beskrev hur livet hade blivit lättare genom att den intagne hade fotboja, jämfört med om han eller hon hade varit kvar på anstalten. Genom att de hade kunnat få hjälp med barnen och i hemmet och slapp resorna till anstalten hade de själva fått en ökad frihet.

”Man hade barnpassning. Han var ju fast i huset när han inte jobbade. Så jag kunde lämna över barnet och gå ut själv. Man hade en gemenskap tillsammans på ett annat sätt än när han var i fängelse. Man är en familj, fast han måste ha på sig bojan”.

”Slipper vara mörkrädd själv och vara orolig för att det händer honom något däruppe. Jag såg ju vilket klientel det var där uppe, när jag var där och hälsade på”.

”Min frihet har blivit mycket större. Det är mycket lättare att ta hand om vår dotter när man är två. Man är friare att göra andra saker, till exempel kan jag ta ett bad eller åka till stan och fika. Det kunde jag inte göra när jag tog hand om vår dotter helt själv.”

Men det fanns också de som tyckte att livet hade blivit svårare och att deras frihet begränsats. Ett viktigt skäl var känslan av bundenhet och rädsla för att den intagne skulle missa tiden.

”Det var fruktansvärt för både honom och oss. Det var jobbigt med alla tider, han klarade det inte. Vi var som asplöv allihopa för att vi oroade oss så mycket för tiderna.”

Bland dem som ansåg att deras frihet hade begränsats var det vanligt att det berodde på en känsla av solidaritet med den intagne som inte kunde gå ut:

”Jag fick mindre frihet för jag ville inte att han skulle sitta här ensam”.

Slutligen fanns det en grupp som ansåg att fotbojan inte hade haft någon betydelse för deras känsla av frihet, eller att friheten hade ökat på ett sätt och minskat på ett annat:

”Både och. Jag har fått mera fritid utanför hemmet, för han kan sköta innesysslor. I stället får jag sköta allt hans som han inte kan göra ute, så det går på ett ut.”

Relationer påverkas både positivt och negativt av fotbojan

När det gällde frågan hur tiden med fotboja påverkat relationen till den intagne varierade svaren. En del tyckte att den förbättrats medan andra lyfte fram de påfrestningar som den inneburit.

I de fall relationen förbättrats berodde det på att man fick möjlighet att träffas och prata med varandra:

”Den har påverkat relationen till det bättre. Vi har kommit varandra närmare. Det har inte varit fler irritationer än när han satt på anstalt. Vi löser saker bättre när vi kan diskutera tillsammans och inte behöver göra det över telefon”.

Andra tyckte att relationen både förbättrades och försämrades under fotbojetiden, medan ytterligare andra ansåg att instängdheten ledde till irritation mellan den intagne och familjemedlemmen:

”Det var mycket slitage, på grund av att man är så låst. Man kan inte göra något, man måste planera in ”allt” på de tider man har. Men det var aldrig så att vi funderade på att bryta upp. Det är ju positivt att man får vara tillsammans, och jag hade ju ställt in mig på att vara låst i fyra månader, jag var van. Men vi gick i luven på varandra, små grejer blev större på grund av att man inte kunde gå ut”.

Fotbojan var bra för barnen

Hur fotbojan påverkar barnen togs upp i cirka hälften av intervjuerna, praktiskt taget alltid i positiva termer. Barnens åldrar varierade från 11 månader till 19 år. När det gäller de små barnen betonades kontakten med den tidigare frånvarande föräldern:

”Han är glad över att ha fått lära känna sin pappa, och följer efter honom hela tiden”.

När det gäller äldre barn kunde fotbojan leda till att kontakten blev bättre än tidigare, som visas i nedanstående citat:

”I och med att han hade fotboja kunde han inte gå ut, så sonen kom ofta hit och höll oss sällskap. Utan boja hade det inte blivit samma mjukstart mellan far och son. De fick umgås här och hade varandra. Vi hade inte så mycket främmande under den tiden. Far och son fick tillfälle att träffa varandra, för X var ute från anstalten men ändå inte fri”.

För tre pojkar i nedre tonåren var det trevligt att pappa kom hem, men fångelset hade haft sina positiva sidor också:

”De tyckte att det var skönt att han kom hem, men tyckte att det var kul och spännande att åka till fängelset. Vi brukade ha familjedagar när de åkte dit där vi grillade och så. Fängelset såg inte heller så hemskt ut”.

De flesta nöjda med frivården och kontrollanterna

De allra flesta var nöjda med hur de blivit bemötta av frivården. I vissa fall kände familjerna att även deras situation, och inte bara klientens, hade uppmärksammats:

”Det har varit bra. Hon har gett mig kort och sagt att jag kan ringa, om jag behöver. Hon har ringt och erbjudit stöd. Hon informerade väldigt noga om att jag kunde säga ifrån, så skulle han åka tillbaka om jag ville det”.

”Positivt, väldigt bra. Det har varit trevligt folk, normala människor. Man fick alltid svar när man frågade dem något”.

När det gäller kontrollanterna ansåg nästan alla att kontrollerna hade fungerat helt utan anmärkning. Ett fåtal hade både goda och dåliga erfarenheter. I inget fall var någon helt negativ:

”Kontrollerna var inte särskilt ofta, men de var väldigt trevliga när de kom. De hade väldigt mycket respekt för att de kom hem till andra, något som var mycket positivt”.

”Det har varit ett väldigt springande. Eftersom man inte vet vem som kommer har vi begränsat vårt umgänge. Kontrollanterna har dock varit väldigt diskreta när de kommit”.

IÖV-utsluss fick högt betyg

Som framgått tidigare är det osäkert om de intervjuade är representativa för alla dem som bott ihop med dem som haft IÖV-utsluss, eftersom bortfallet var stort. Med detta i beaktande kan det ändå vara intressant att veta hur de intervjuade totalt sett värderar att den intagne fått vara hemma med fotboja i stället för på anstalt. De allra flesta var nöjda med fotbojan och gav den betyget åtta på en tiogradig skala. Hälften gav den betyget tio med följande motiveringar:

”En tia. Det har hjälpt mig otroligt mycket känslomässigt att vi kan sitta och prata med varandra varje kväll, i stället för att ringa till anstalten en kvart om dagen”.

”Tio! Super när man har barn och förhållande att ha all den tiden tillsammans. Man har haft möjlighet att ta igen lite av den tid man förlorat. Han har haft mer tid med sin dotter än vad de flesta pappor

har. Det hade varit mycket svårt om han hade blivit fri direkt, då hade han kommit tillbaka till samma liv som han levde innan”.

Några gav den ett betyg mellan sju och nio. En del av dessa hade emellertid givit betyget tio om det hade funnits mera generösa tidsmarginaler och permissioner:

”På grund av att de inte får permission, så sätter jag åtta. Hade de haft permission hade jag satt tio”.

”Sju för mig. Att jag blev indragen i det, hela fängelset flyttas ju hem hit. Det är apparater som tjuver, och det sociala livet blir begränsat. Men för hans del var det nog en tia”.

En liten grupp bland de intervjuade var mera missnöjda och gav den ett betyg mellan ett och fem:

”En etta. Det funkade varken för honom eller för oss. Han blev psykiskt sjuk av all stress kring fotbojan och är det fortfarande. Det hade nog varit bra för honom att vara kvar på anstalten.

Ökad fri tid och permissioner – vanligaste förslaget till förbättring

Många av de intervjuade hade förslag på hur IÖV-utsluss skulle kunna förbättras. Av dem ville de flesta ha mindre snäva tidsmarginaler och permissioner. Ett annat vanligt önskemål var att den intagne skulle ha möjlighet att komma ut i trädgården, både för sin egen skull och för att kunna göra sig nyttig.

”Det går inte att ha sådana tider, man måste ha mer marginaler. Hela familjen blev nervös av tiderna. Det är också dumt att man inte ens får vara i sin egen trädgård. Med fotboja blir man en fånge i sitt eget hem, man blir mer en fånge än man var i fängelset”.

”Att de hade fått permission, åtminstone en permission per månad och då minst 24 timmar”.

”Det skulle vara bra om man kunde ansöka om lite längre tider, så han kunnat följa med familj och vänner. Man hinner inte göra så mycket på den korta tid som ges”.

En annan viktig fråga, som togs upp av de intagna kvinnornas familjer, var att de fått fotbojor som var för stora och klumpiga för kvinnorna och som satt illa:

”Den lilla fotbojan är bra, men den stora var klumpig och skavde”.

”Sen skulle det vara bra att göra bojan mindre, som den är nu är den väldigt klumpig”.

Förslag till hur IÖV- utsluss kan förbättras

Under våren 2003 genomfördes en serie seminarier med ett stort antal deltagare från frivård, anstalter och Kriminalvårdsstyrelsens huvudkontor. Syftet var att förmedla och diskutera innehållet i den första delrapporten om IÖV-utsluss. Under seminarierna inkom en rad synpunkter på vad man såg som brister i dagens tillämpning av IÖV-utsluss och idéer kring vad som kan utvecklas och förbättras. I detta avslutande avsnitt redovisas de synpunkter som har framkommit tillsammans med förslag på hur de framlyfta problemen skulle kunna åtgärdas.

När det gäller permissionsregler och fria timmar sammanfaller dessa synpunkter med resultaten från en enkät som genomförts av Kriminalvårdsstyrelsen och som ställts till frivårdsinspektörer, som arbetar med IÖV-utsluss. I övrigt påtalas i enkäten förhållanden som BRÅ tog upp i den föregående rapporten, nämligen bristande information till de intagna och att kraven på skötsamhet för att få IÖV-utsluss är för höga.

Flera samtidigt beslut försvårar frivårdens arbete

Vid alla seminarierna påtalades en brist i dagens system. Anstalt och frivård lägger i vissa fall ner stora resurser på att ordna bostad och arbete och planera hela schemat för IÖV-utsluss för klienter, trots att det torde vara uppenbart att dessa inte kommer att beviljas IÖV-utsluss. Orsaken är att de inte uppfyller kriterierna för risk- och säkerhetsbedömning. Dagens ansökningsförfarande går till på följande sätt:

Processen startar med att den intagne lämnar in en skriftlig ansökan till anstalten, som skickar den vidare till den lokala kriminalvårdsmyndigheten på frigivningsorten, frivården. Frivården ansvarar för att en utredning, förslag till plan för IÖV-utsluss och ett förslag till beslut upprättas. För att kunna göra ett förslag till plan måste frivården först hjälpa de klienter, som så behöver, att ordna en godkänd bostad, sysselsättning och försörjning. Från frivården skickas utredningen till Kriminalvårdsstyrelsen, som fattar beslut om IÖV-utsluss ska beviljas.

Det nuvarande förfarandet innebär således att KVS beslutar om IÖV-utsluss utifrån en *samtidig* bedömning av lämpligheten (risk- och säkerhetsbedömning) och den färdiga planeringen (bostad, sysselsättning, schemaläggning av aktiviteter, etc) av IÖV-utsluss.

Av den föregående rapporten om IÖV-utsluss¹⁵ framgår emellertid att ungefär en tredjedel av ansökningar om IÖV-utsluss avslås av Kriminalvårdsstyrelsen. Motiven för avslag är främst att risken för återfall i brott och missbruk bedöms som för stor. Det innebär således att frivården lägger

¹⁵ BRÅ-Rapport 2003:4 sid. 28.

ner arbete på att ordna sysselsättning och försörjning för en ganska stor grupp som ändå inte kommer att beviljas IÖV-utsluss.

Förhandsbesked

Ett sätt att lösa detta problem skulle enligt BRÅ:s mening vara att låta handläggningen i stället ske i två steg – förhandsbesked och slutgiltigt beslut. Förhandsbeskedet skulle också omfatta uppgift om hur lång tid IÖV-utsluss kommer att beviljas, givet att de stipulerade villkoren uppfylls.

Ett negativt förhandsbesked skulle kunna ge den intagne mera tid att i stället undersöka andra utslussningsalternativ.

Om förhandsbeskedet är positivt kan det innebära ett incitament för den intagne att sköta sig under resten av anstaltstiden. Det kan också öka den intagnes engagemang att ordna de praktiska arrangemangen som bostad och sysselsättning inför IÖV-utsluss.

Genom att lämna ett förhandsbesked ökar förutsägbarheten för både den intagne och familjen. All framtidsplanering bygger på att individen har ett rimligt mått av förutsägbarhet. Detta har i sin tur en betydelse för förstågan till långsiktigt handlande.

Utöka antalet fria timmar

Vid seminarierna diskuterades också vad det kan bero på att många intagna med längre fängelsestraff avstår från att ansöka om IÖV-utsluss. Enligt anstaltspersonalens samstämmiga bedömning är bristen på permissioner det viktigaste skälet till detta. De nuvarande reglerna för fri tid innebär att klienterna har möjlighet att delta i särskilda aktiviteter – frivilliga och obligatoriska – varje vecka. Dessa är tolv timmar per vecka under den första månaden och ökar sedan successivt till 24 timmar under den fjärde månaden. Högst hälften av dem får användas för frivilliga aktiviteter. De obligatoriska aktiviteterna var ursprungligen tänkta för en annan och mera behövande grupp av klienter och utnyttjas i relativt liten utsträckning i dag.

En möjlighet som diskuterades vid seminarierna var att kriminalvården i stället skulle ge dem som har IÖV-utsluss "fri tid" i paritet med vad som gäller för permission från öppen anstalt. Även i övrigt skulle då samma regler gälla som vid permissioner, när det gäller planering, eventuell anmälningsplikt, etc.

Både klienter och deras familjemedlemmar har påtalat att dagens stränga tidsschema skapar stark stress. Det för också med sig att klienterna inte har möjlighet att uträtta enkla ärenden, som att gå till posten eller hämta barnen på dagis. De problemen skulle minska om klienterna hade några fria timmar i veckan. Ett ytterligare förslag var därför att det, utöver de föreslagna permissionerna, skulle införas exempelvis fem fria timmar i veckan. De skulle kunna fördelas efter behov, med en timme per vardag eller fördelat på ett färre antal vardagar, vilket skulle det möjligt för klienten att exempelvis ägna någon tid åt fysisk träning.

Vid seminarierna ifrågasattes slutligen om inte de obligatoriska aktiviteterna enligt dagens regler skulle kunna tas bort helt. I stället skulle man

kunna införa möjligheter för klienterna att vid behov delta i olika behandlingar eller motsvarande, enligt de regler som gäller för särskild permission enligt 32§ och 37§ KvaL. Dessa permissioner beviljas normalt efter klientens behov och är därför inte tidsbegränsade.

Referenser

- Brottförebyggande rådet** (2001). *Efter muck. Från anstalt till livet i frihet.* BRÅ-rapport 2001:2. Stockholm: BRÅ. Fritzes
- Brottförebyggande rådet** (2003). *Fängelse i frihet. En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll.* BRÅ-rapport 2003:4. Stockholm: BRÅ. Fritzes
- Justitiedepartementet** (2000). *Från anstalt till livet i frihet.* Ds 2000:37
- Justieutskottets betänkande** (2000). *Från anstalt till frihet.* 2000/01:JuU21
- Proposition 2000/01:76.** *Från anstalt till frihet.*
- Riksrevisionen** (2004). *Återfall i brott eller anpassning i samhället.* RiR 2004:5.

Bilagor

Bilaga 1. Metod

Undersökningen bygger på flera olika metoder – enkätundersökning, intervjuer med klienter och familjemedlemmar, samt seminarier och diskussioner med kriminalvårdens anställda.

ENKÄTUNDERSÖKNING

Uppgifter om samtliga klienter, som startar IÖV-utsluss under tiden den 1 oktober 2001–1 oktober 2003 samlas in. En enkät för varje klient har skickats ut till respektive frivårdsinspektör. Enkäten innehåller frågor dels om de intagnas bakgrund som personliga karakteristika och brottsbelastning, dels om deras sociala förhållanden inför, under och efter IÖV-utsluss.

Enkäten består av tre delar. Den första delen består av bakgrundsuppgifter som kön, ålder, brottsbakgrund och social situation vid IÖV-utsluss och skulle enligt instruktionerna skickas in till BRÅ direkt efter det att klienten fått sin fotboja påsatt. Den andra delen innehåller uppgifter om stöd, kontroll och skötsamhet under IÖV-utsluss. Den skulle skickas in till BRÅ, när IÖV-utsluss var klar eller hade avbrutits, det vill säga mellan en och fyra månader efter start. Del tre av enkäten innehöll uppgifter om klientens sociala förhållanden sex månader efter den villkorliga frigivningen och skulle skickas in först när denna tid gått. Det innebär att uppgifter om den enskilda klienten insamlas i tre etapper under mellan sju och tio månader. Det innebär att insamling av uppgifter om de klienter som senast startade IÖV-utsluss kommer att pågå som längst till augusti 2004.

I denna undersökning har hittills uppgifter samlats in, helt eller delvis, om 278 klienter. Eftersom datainsamlingen sker etappvis finns ännu inte samtliga delar insamlade för alla klienter. I de tre delarna av enkäterna finns hittills följande data:

- Del 1: 278 klienter
- Del 2: 269 klienter
- Del 3: 203 klienter

När det gäller del 3 av enkäten, så kommer data för 26 av de 278 klienterna inte att insamlas av följande skäl:

- Åtta klienter saknar övervakning och därför finns inga uppgifter att tillgå efter den villkorliga frigivningen.
- Sjutton klienter har fått IÖV-utsluss upphävd och har återförts till häkte eller anstalt.
- En klient har avbrutit IÖV-utsluss av familjeskäl och återförts till anstalt.

Bortfallet är cirka två procent och beror på att den berörda frivårdsinspektören inte har skickat in någon enstaka enkät eller del av enkät, trots upprepade påminnelser.

INTERVJUER MED KLIENTER

Samtliga klienter som påbörjat IÖV-utsluss under tiden 1 februari–30 september 2003 utvaldes för en telefonintervjuundersökning om hur de ansåg att IÖV-utsluss hade påverkat deras möjligheter att komma tillbaka in i familj och samhälle efter fängelsevistelsen. Totalt ingick 76 klienter i urvalet.

Intervjuerna genomfördes under hösten 2003 och våren 2004. Av de utvalda klienterna deltog 55, vilket motsvarar ett bortfall på 28 procent. Av de 21 som inte deltog var 6 onåbara, 1 var tillbaka i fängelse och 14 ville inte delta. Av de 14 som inte vill delta, angav 3 att de ville lägga fängelsestiden och straffet bakom sig och 1 att han inte förstod varför han skulle intervjuas. De övriga angav inga skäl.

Av etiska skäl kunde inte BRÅ kontakta klienterna direkt. I stället fick respektive frivårdsinspektörer uppgift om vilka klienter som ingick i urvalet. Frivårdsinspektörerna ombads kontakta klienterna och fråga dem om de ville delta i undersökningen. Om klienten samtyckte lämnades telefonnumret till klienten ut till BRÅ, liksom uppgift om vilken tid det var lämpligt att ringa till dem.

INTERVJUER MED FAMILJEMEDLEMMAR

Av de 76 klienter, som startat IÖV-utsluss under tiden 1 februari–30 september 2003, hade 47 bott tillsammans med någon familjemedlem under IÖV-tiden. Den närmaste familjemedlemmen till dessa 47 klienter valdes ut för intervju. Som närmast räknades i första hand sambo/make/maka/partner till klienten, i andra hand förälder och i tredje hand vuxna barn. I urvalet var i två tredjedelar av fallen de intervjuade familjemedlemmarna partners eller motsvarande till klienten och en tredjedel föräldrar. Familjemedlemmarna tillfrågades om de ville delta i en telefonintervju om hur IÖV-utsluss hade påverkat livet för dem.

Av de 47 familjemedlemmarna i urvalet samtyckte 28 till intervju. Det innebär ett bortfall på 19 personer, motsvarande 40 procent av urvalet. I de flesta fall meddelades orsaken till bortfallet till berörd inspektör på frivården och vidarebefordrades till BRÅ. I några få fall meddelades orsaken direkt av klienten till BRÅ. Följande orsaker angavs: i 4 fall var klienten eller familjemedlemmen onåbar, i 6 fall var det skilsmässa eller starka slitningar mellan makarna, i 1 fall hade klienten återfallit i brott och var i fängelse och i 8 fall ville klienten eller familjemedlemmen inte delta. Av de 8 som inte ville delta angavs i 1 fall att familjemedlemmen inte kunde svenska, i 1 fall att familjemedlemmen inte ville uttala sig av rädsla att såra klienten och i 3 fall att man ville lägga allt som hade med straff eller fängelsevistelse bakom sig. I de övriga fallen angavs inga skäl.

Av etiska skäl kunde BRÅ inte kontakta vare sig klienter eller familjemedlemmar direkt. I stället gick förfrågan via frivårdsinspektörerna till

klienterna, som i sin tur först beslutade om de ville att familjemedlemmen tillfrågades och därefter, i så fall, själva frågade den berörda familjemedlemmen. Det är möjligt att detta omständliga förfarande har bidragit till den höga andelen bortfall.

SEMINARIER OCH DISKUSSIONER MED KRIMINALVÅRDEN

Resultaten från det första årets utvärdering av försöksverksamheten med IÖV-utsluss presenterades för personal vid kriminalvården under våren 2003. Sammanlagt hölls sju seminarier som fördelades på följande sätt:

- ett seminarium vid vart och ett av de fem regionkontoren på Kriminalvårdsstyrelsen, där personal från frivård och anstalter deltog
- ett seminarium för berörd personal vid Kriminalvårdsstyrelsens huvudkontor i Norrköping och
- ett för ledningsgruppen för IÖV-utsluss på Kriminalvårdsstyrelsen.

Sammanlagt deltog uppskattningsvis 100-150 personer. Seminariedeltagarna lämnade många synpunkter på hur IÖV-utsluss skulle kunna förbättras. Det fanns en hög grad av samstämmighet både inom och mellan olika grupper och regioner i fråga om vad som behövde förbättras och förslag till hur detta skulle ske.

De synpunkter som hade kommit fram under seminarierna diskuterades sedan vidare vid ett ytterligare möte med fyra företrädare för frivården och anstalterna – två frivårdsinspektörer, en kriminalvårdsinspektör och en vårdare/kontaktman vid anstalt.

Bilaga 2. Tabeller

Tabell 1. Kön, ålder, högsta avslutade utbildning och ensam-/sammanboende vid start av IÖV-utsluss för klienter, som startat IÖV-utsluss under perioden 1 oktober 2001–1 oktober 2003. Dels samtliga, dels uppdelat i "självgående" respektive "stödbehövande" klienter med avseende på om de behövt stöd från kriminalvården för att uppfylla kraven på ordnad social situation (bostad, sysselsättning eller försörjning) för att få IÖV-utsluss. Andel i procent.

| | Samtliga % | Självgående % | Stödbehövande % |
|--|---------------|------------------|--------------------|
| Kön: | | | |
| Kvinna | 5 | 2 | 8 |
| Man | 95 | 98 | 92 |
| Summa procent: | 100 | 100 | 100 |
| Antal: | 278 | 126 | 152 |
| Ålder: | | | |
| 20-29 år | 23 | 21 | 24 |
| 30-39 år | 34 | 29 | 38 |
| 40-49 år | 25 | 29 | 22 |
| 50 år eller äldre | 18 | 21 | 16 |
| Summa procent: | 100 | 100 | 100 |
| Antal: | 278 | 126 | 152 |
| Högsta avslutade utbildning: | | | |
| Ingen avslutad utbildning | 3 | 1 | 4 |
| Grundskola (motsvarande) | 33 | 30 | 36 |
| Yrkesskola (motsvarande) | 22 | 20 | 23 |
| Gymnasium | 37 | 44 | 31 |
| Universitet | 5 | 5 | 5 |
| Summa procent: | 100 | 100 | 100 |
| Antal: | 244 | 107 | 137 |
| Ensam- eller sammanboende vid start av IÖV-utsluss: | | | |
| Ensam | 28 | 21 | 34 |
| Med partner | 13 | 15 | 10 |
| Med barn | 4 | 5 | 3 |
| Med partner och barn | 36 | 45 | 29 |
| Med släktingar/vänner | 19 | 13 | 24 |
| Annat | 0 | 1 | 0 |
| Summa procent: | 100 | 100 | 100 |
| Antal: | 278 | 126 | 152 |

Tabell 2. Huvudbrott, strafftid, antal tidigare domar och missbruk av alkohol eller andra droger vid anstaltstidens början för klienter, som startat IÖV-utsluss under perioden 1 oktober 2001–1 oktober 2003. Dels samtliga, dels uppdelat i "självgående" respektive "stödbehövande" klienter med avseende på om de behövt stöd från kriminalvården för att uppfylla kraven på ordnad social situation (bostad, sysselsättning eller försörjning) för att få IÖV-utsluss. Andel i procent.

| | Samtliga % | Självgående % | Stödbehövande % |
|---|---------------|------------------|--------------------|
| Huvudbrott: | | | |
| Våldsbrott | 17 | 13 | 20 |
| Sexualbrott | 19 | 18 | 20 |
| Tillgreppsbrott | 6 | 5 | 7 |
| Rån, även grovt | 8 | 8 | 9 |
| Bedrägeri, förskingring, borgenärsbrott | 17 | 24 | 10 |
| Brott mot allmänhet och stat | 3 | 4 | 3 |
| Narkotikabrott/ varusmuggling | 28 | 25 | 30 |
| Övrigt | 2 | 3 | 1 |
| Summa procent: | 100 | 100 | 100 |
| Antal: | 278 | 126 | 152 |
| Strafftidens längd: | | | |
| 2:0 – 2:11 år | 53 | 53 | 52 |
| 3:0 – 3:11 år | 24 | 25 | 23 |
| 4:0 år eller längre | 23 | 22 | 24 |
| Summa procent: | 100 | 100 | 100 |
| Antal: | 278 | 126 | 152 |
| Antal tidigare domar: | | | |
| Inga | 67 | 75 | 60 |
| En | 16 | 15 | 17 |
| Två eller flera | 17 | 10 | 23 |
| Summa procent: | 100 | 100 | 100 |
| Antal: | 278 | 126 | 152 |
| Missbruk av alkohol eller andra droger vid anstaltstidens början | | | |
| Inget missbruk | 81 | 89 | 74 |
| Narkotikamissbruk, gravt | 4 | 3 | 5 |
| Narkotikamissbruk, ej gravt | 9 | 7 | 11 |
| Alkoholmissbruk | 4 | 1 | 6 |
| Alkohol/narkotikamissbruk, gravt | 1 | 0 | 1 |
| Alkohol/narkotikamissbruk, ej gravt | 1 | 0 | 3 |
| Summa procent: | 100 | 100 | 100 |
| Antal: | 278 | 126 | 152 |

Tabell 3. Initiativ till att förbättra situationen när det gäller bostad, arbete och försörjning under IÖV-utsluss, dels samtliga klienter som fullföljt IÖV-utsluss (samtliga), dels klienter där sex månader förflutit efter den villkorliga frigivningen (VF-gruppen). Andel i procent.

| Togs initiativ till förbättringar under IÖV-utsluss? | Bostad | | Sysselsättning | | Försörjning | |
|--|----------|------------|----------------|------------|-------------|------------|
| | Samtliga | VF-gruppen | Samtliga | VF-gruppen | Samtliga | VF-gruppen |
| Ja, av klienten | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 | 11 |
| Ja, av frivården | 0 | 1 | 3 | 3 | 3 | 3 |
| Ja, av klient och frivård tillsammans | 2 | 2 | 11 | 10 | 13 | 12 |
| Nej, det behövdes inte | 83 | 83 | 72 | 73 | 70 | 72 |
| Nej, det behövdes men skedde inte | 4 | 3 | 3 | 3 | 3 | 2 |
| Summa procent: | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Antal: | 269 | 201 | 269 | 198 | 269 | 198 |

English Summary

On October 1st 2001, a trial project was initiated using so-called electronic monitoring (EM) for inmates serving a prison term of at least two years. These inmates were given the opportunity to serve the final part – between one and four months – of their sentence outside prison under intensive supervision by means of electronic monitoring, also known as an EM release programme. The objective is to reduce criminal recidivism by facilitating the inmates' readjustment to life in the community. By means of the EM release programme, the inmates are given the opportunity to spend time in the community under conditions involving a greater level of supervision and support than they will receive following their final conditional discharge from the prison system.

The Government has assigned the task of evaluating this trial project to the National Council for Crime Prevention (BRÅ) in consultation with the National Prison and Probation Administration (*Kriminalvårdsstyrelsen*). This, the second progress report from this evaluation, describes the inmates' social situation following their participation in the EM release programme. The report is based on questionnaire data, collected from the probation service, relating to inmates who have participated in the EM release project. The information collected relates to the inmates' background and social situation prior to their entering the EM release programme, the measures introduced during their time within the programme, and their social situation six months subsequent to their conditional discharge from the prison system. Additional interviews have been conducted with inmates themselves and with members of their families.

Throughout the course of the evaluation, a continuous dialogue has been maintained with probation officers, prison staff and representatives for the National Prison and Probation Administration.

THE PRISON SERVICE ASSISTED HALF OF THE INMATES TO ENTER THE EM RELEASE PROGRAMME

One of the conditions for being accepted into the EM release programme is that the inmate fulfils the requirements included in a risk and security assessment. This means that an inmate cannot be granted an EM release if it is deemed that there is a risk that he or she may abscond, reoffend or abuse alcohol or other drugs. A further condition for inclusion in the EM release programme is that the inmate has access to a place to live, a telephone, electricity and some form of organised occupation. If an income cannot be arranged by other means, such as through paid work, for example, then the prison service may provide the inmate with benefit payments. According to the relevant directives, the prison service is to assist the inmate in fulfilling the requirements needed for inclusion in the EM release programme. The inmate must also, to the best of his abilities, work actively to fulfil these requirements.

Of the 278 inmates who started on the EM release programme, over half (55 per cent) received assistance from the prison service in sorting out a

place to live, an occupation and an income. In the majority of cases, this assistance was occupation- and income-related. Some of them were provided with an occupation similar to community service and received an income from the prison service. Others were given places on labour market schemes.

Forty-five per cent of the inmates did not require any form of assistance. They either had a place to live and a job or some other form of occupation from the time prior to their incarceration, or they were able to organise these things themselves.

Those given assistance by the prison service were more likely to have previous convictions or drug abuse problems prior to their admission to prison than were those who did not need assistance in fulfilling the requirements for inclusion in the EM release programme. The “self-sufficient” group nonetheless also included individuals from less favourable backgrounds as regards their levels of prior involvement in crime.

AT THE TIME OF THE FOLLOW-UP, THE PROPORTION WITH A PLACE TO LIVE AND A “REAL” JOB HAD UNDERGONE A MARKED INCREASE

To date it has been possible to follow 203 inmates for as long as six months subsequent to their conditional discharge from the prison system. When they left prison to begin their time in the EM release programme, just over half of these had a home of their own in which to live. The remainder lived either with their partner or with their parents. Six months subsequent to their conditional discharge from prison, the proportion with their own home had increased to almost three in four, 72 per cent. The housing situation of very few of those included in the EM release programme appeared to have deteriorated, and only one of the inmates was homeless.

There were also corresponding improvements in relation to the inmates’ employment and income situation. At the beginning of their time on the EM release programme, slightly under one-third of the inmates were in paid employment. This proportion had increased to 56 per cent six months subsequent to their conditional discharge from prison. In addition, just under one-fifth were studying or participating in some form of labour market scheme.

There was also a small group of inmates whose work and income situation had deteriorated. One-fifth were living on welfare or unemployment benefit.

RELATIVELY LITTLE ASSISTANCE PROVIDED BY THE PROBATION SERVICE DURING THE INMATES’ TIME IN THE EM RELEASE PROGRAMME

The probation service was asked to complete a questionnaire relating to each inmate at the end of their time in the EM release programme. One of the questionnaire items related to what efforts had been made either by the probation service, or by the inmate himself, to improve the inmate’s work, housing and income situation. The responses show that relatively few initiatives of this kind were taken. According to the probation service, approximately one-tenth of the inmates had themselves made efforts during their time in the EM release programme to improve their situation in these

three areas. It was approximately as common for the probation service, either on their own or together with the inmate, to have taken the initiative to improve the inmate's situation. The probation service was almost never involved in improving the inmate's housing situation. The probation service's assessment as to the reason so little was done in these respects during the inmates' time in the EM release programme, was that in the vast majority of cases no assistance was required.

THE INMATES FELT THAT THE COMBINATION OF EMPLOYMENT AND CONTROL HAD WORKED WELL

In order to arrive at a better understanding of the positive findings produced by the questionnaire survey of the inmates' social situation, interviews were also conducted with the inmates themselves. Of the 76 inmates originally included in the sample for the interview study, 55 agreed to be interviewed. Among those interviewed, slightly over half had lived together with a family member, mostly with a partner and in some cases with a parent, during their time in the EM release programme. The remainder had lived alone.

The inmates interviewed were on the whole positive towards EM releases. Like the inmates interviewed prior to the publication of the first progress report from the evaluation project, these interviewees were also pleased about the opportunity that the EM release programme provided them with to return to their families. As regards their social readjustment, they pointed to the importance both of having some form of organised occupation waiting for them when they left prison, and of the fact that the intensive supervision with electronic monitoring involved a kind of "corset" of control that had assisted them in staying on the straight and narrow.

THE FAMILY MEMBERS INTERVIEWED WERE PREDOMINANTLY POSITIVE ABOUT THE EM RELEASE PROGRAMME

In order to examine how family members living together with the inmates viewed the time the inmates had spent at home under electronic monitoring, 28 family members were interviewed. Quite a large number of those originally selected for interview did not want to participate or could not be reached for various reasons, however; in all, the level of attrition stood at 40 per cent. It cannot be ruled out that those who did not participate in the interviews may have had a more negative view of the situation in the family during the inmates' time in the EM release programme than those who chose to participate. The interview findings should therefore be interpreted with caution.

Those who were interviewed were generally positive about the inmate having been given the opportunity to participate in the EM release programme, but they also reported that it hadn't always been very easy for the family. Several felt that life became easier when the inmate returned home by comparison with the situation experienced during the inmate's time in prison, and those with children emphasised the importance of once again being able to share the work between two parents. Others felt that it also served to reduce their own freedom. *"I had less freedom because I*

didn't want him to have to sit by himself." All those who had children, however, perceived that they had benefited from the reduction in the length of time the inmate had spent in prison. In some cases, the relationship between the inmate and the child had also been affected positively by the restrictions associated with EM release programme. *"Without the EM release programme, there wouldn't have been the same gentle start for father and son. They were able to spend time together here and had each other."*

THE NATIONAL COUNCIL'S ASSESSMENT

The question the Government wished to have answered in this report is that of the effect the EM release programme has had on the inmates' social situation. The National Council's follow up shows that the social situation of the vast majority of those who have participated in the EM release programme has been in order six months subsequent to their final conditional discharge from prison. Only one individual had been readmitted to prison by this time. If this is compared with the situation when they first left prison on EM release, there is a clear improvement. The proportion in paid work had increased from 31 to 56 per cent and the proportion with a home of their own had increased from 52 to 72 per cent. All the inmates except one had somewhere to live. Almost 90 per cent had an income of some kind either in the form of paid work, labour market benefits, study grants, unemployment benefit or some form of sickness benefit.

Two things should be born in mind when evaluating this positive image. Firstly, it only relates to the situation as it was at the time the probation service completed the inmate questionnaire. Thus it is not known how permanent the situation described in the questionnaire data might be; it is possible for example that the jobs referred to were of a temporary nature and were to be terminated the following week. Secondly, the follow-up period is relatively short; the National Council for Crime Prevention has followed the inmates until six months after they completed their time in the EM release programme.

Even given these considerations, however, the image presented is to be regarded as relatively positive by comparison with the findings of other studies examining the situation of inmates following their release from prison. Amongst others, the National Council's study *Efter muck* (From prison to a life at liberty – on the outside, BRÅ Report 2001:2), showed that the period of transition from prison to life in the community is a critical one. Of the 73 inmates conditionally discharged from prison in the study in question, half had been suspected or convicted of further offences within six months of this conditional release. Nor had their social situation undergone a general improvement, but had rather deteriorated. A study by the State Audit Institution (*Riksrevisionen*) shows that of those conditionally released from prison in the year 2000, only fourteen per cent were in paid employment according to the register maintained by Statistics Sweden (*Återfall i brott eller anpassning i samhället; Reoffending or adjustment to life in the community* RiR 2004:5).

In the absence of a control group, however, it is impossible to state with certainty whether the improvements noted in the present instance are a result of the fact that the inmates were included in the EM release programme rather than serving the final months of their sentence leading up to their conditional release in prison. It would be reasonable to assume that to some extent, the positive results reflect a selection effect related to the considerable demands that inmates are required to meet before being given the opportunity to participate in the EM release programme. The inmates whose social situation tends to be the most disadvantaged following their release from prison – i.e. those with a large number of previous convictions and with substance abuse problems – are rare within the group given places in the EM release programme. The relatively high levels of control, as well as the other restrictions associated with EM releases, have also reduced the attractiveness of this form of pre-release programme. This is particularly so among those who are less motivated to take control of their lives. Those whose applications for EM releases were granted may thus comprise a group of well-motivated inmates, who are intent on improving their situation and who would have done so even if they had not been included in the EM release programme.

It is reasonable to assume, however, that even if the inmates included in this group are well-motivated, they may nonetheless require assistance from society at large in order to cope. The EM release programme has provided them with this kind of assistance. The help they have received takes two forms. On the one hand they are provided with assistance to sort out some form of organised occupation and income prior to their release within the programme. If required, the probation service has been able to organise employment in a form similar to community service and has provided income benefit from the prison service. The other form of assistance relates to the “corset” of electronic and drug controls associated with the EM release programme.

It is difficult to say which of these two “ingredients” has been most significant. Several of the inmates interviewed emphasise that it is the two in combination that produce the effect. Others focus primarily on the importance of the help they have been given to find their feet on the labour market via the period of employment associated with their participation in the EM release programme. For many, this initial period of employment has functioned as something of a springboard.

Within the context of the general crime policy debate, the issue has been raised of introducing a more individualised means of determining the date for a conditional release from prison than is the case today. It is therefore worth reflecting over the role that the EM release programme might play in the context of such a possibility. It is possible that among those who are today accepted into the EM release programme, there is a group who might instead be given an earlier conditional release from custody in combination with intensified support to adjust to life in the community. They might be given assistance in sorting out their social situation, but without requiring the strict controls that are associated with an EM release programme. There is also likely to be a group, however, who need both increased levels of

support in connection with their release into the community, and also the kind of supervision that is provided by an EM release programme.

In the context of the sample of inmates that have to date been given the opportunity to participate in the EM release programme, the reform has lived up to expectations. Few inmates have breached the terms of the programme in a way that would necessitate their EM release being terminated, and the inmates' social situation has undergone improvement in a considerable number of cases.

The National Council's assessment is that against this background, there is good reason, as the Government now proposes, to broaden the group that may be given the chance to participate in the EM release programme. There is naturally no guarantee that the programme will work as well for inmates serving shorter prison terms. Follow-up work must be conducted in the same way as was the case in connection with the initial reform. The positive findings confirm the assessment already made by the National Council in the previous report, namely that the expansion of the group included in the EM release programme is warranted.