

Från anstalt till frihet

Förstärkta frigivningsförberedelser

April 2003

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
Författare: Inka Wennerberg
© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
En första mätning som utgångspunkt för utveckling	6
En ny blankett för verkställighetsplanen har införts	6
Resultat från första mätningen	6
BRÅ:s bedömning	8
INLEDNING	10
SYFTE, INNEHÅLL OCH METOD	13
Syfte	13
Innehåll	13
Metod	14
UTREDNING OCH PLANERING	16
Stor ökning av nya blankettstödet för verkställighetsplanering	16
ASI och MAPS användes i liten utsträckning	16
PÅVERKANS- STÖD OCH KONTROLLINSATSER UNDER ANSTALTSTIDEN	17
Drygt en tredjedel hade deltagit i program	17
Få hade regelbunden individuell samtalskontakt	17
Specialredovisning av insatser för missbrukarna	18
KRIMINALVÅRDENS ROLL SOM KONTAKTFÖRMEDLARE	20
Drygt 70 procent bedömdes behöva hjälp av socialtjänsten	20
De som ville få hjälp från arbetsförmedlingen hade fått det	20
AA, NA, Länkarna och KRIS är de frivilligorganisationer som flest haft kontakt med	21
Specialredovisning av missbrukare	21
SAMBANDEN MED FRIVÅRDEN	22
För endast hälften av klienter med övervakning, fanns gemensam planering mellan anstalt och frivård	22
UTSLUSSNINGSINSATSER	23
60 procent ”skrevs ut” från en sluten anstalt eller avdelning	23
Drygt en fjärdedel fick utslussning i form av 34 §-placering, frigång eller IÖV	23
Hälften hade inte någon form av successiv övergång från anstalt till frihet	24
DE INTAGNAS SOCIALA SITUATION INFÖR FRIGIVNINGEN	26
85 procent hade någon form av ordnat boende	26
Mer än hälften saknade sysselsättning	26
En tredjedel skulle försörja sig med socialbidrag	26
DOKUMENTATION	27
Missbruk dokumenterades mest – enstaka samtalskontakter minst	27
REFERENSER	28
BILAGOR	29
Bilaga 1. PM angående kriminalvårdens utvecklingsarbete – kriminalvårdens egen beskrivning	29
Bilaga 2. Metod	31
ENGLISH SUMMARY	34

Förord

Kriminalvårdens ansvar för att förebygga återfall i brott har uppmärksammats allt mer. Övergången från anstalt till frihet är känd som en kritisk punkt när det gäller risken för återfall i brott. Det är därför viktigt att övergången är väl förberedd och att den om möjligt sker successivt. Med bakgrund av detta gav regeringen kriminalvården i uppdrag att inleda en treårig försöksverksamhet för att intensifiera och strukturera arbetet med frigivningsförberedelser. Försöksverksamheten inleddes den 1 oktober 2001. Som en del av försöksverksamheten infördes möjligheten för långtidsdömda att avtjäna den sista delen av strafftiden under elektronisk övervakning.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) gavs i uppdrag att i samråd och samarbete med kriminalvården utvärdera försöksverksamheten. Denna rapport, som är den första redovisningen av två, behandlar den mer generella delen av försöksverksamheten. Rapporten beskriver försöksverksamheten och redogör för hur kriminalvården arbetade med frigivningsförberedelser i början av försöksperioden. Slutredovisningen den 1 april 2004 kommer att innehålla en uppföljning av försöksverksamhetens utveckling.

Utvärderingen har lagts upp av fil. dr Eva Olkiewicz och analyserats av fil. mag. Inka Wennerberg, som även har skrivit rapporten. Båda är verksamma som utredare vid BRÅ. Hanna Bergman har hjälpt till vid datainsamlingen. Professor Lars Oscarsson vid Örebro Universitet har vetenskapligt granskat rapporten och kommit med värdefulla synpunkter. Kriminalvården har representerats av Ulf Jonsson, Gunilla Nilsson och Kerstin Wedin som har granskat rapporten och lämnat viktiga synpunkter.

Stockholm i april 2003

Jan Andersson
T.f. generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Riksdagen har beslutat att kriminalvården under en treårig försöksperiod ska förstärka sitt arbete med att förbereda intagna för frigivningen från anstalt. Intentionen är att arbetet ska förstärkas på två sätt. För det första har en ny utslussningsform skapats för intagna med minst två års strafftid. Den innebär att de kan få avtjäna slutet av strafftiden i hemmet under elektronisk övervakning med hjälp av så kallad ”fotboja” (IÖV-utsluss). För det andra ska kriminalvården mer generellt satsa på arbetet med frigivningsförberedelser. I propositionen (prop. 2000/01:76) framhålls särskilt behovet av att

- förbättra utredning, planering och dokumentation av frigivningsförberedelserna
- stödja och underlätta de intagnas kontakter med olika samhällsorgan så att de intagnas behov av bostad, arbete, behandling och nätverk kan tillgodoses
- anstalt och frivård samverkar och
- eftersträva en successiv övergång från anstalt till frihet.

Försöksperioden inleddes den 1 oktober 2001. BRÅ har regeringens uppdrag att utvärdera försöket. Denna rapport, som är den första av två, avser den generella delen av försöksverksamheten. Nästa rapport kommer den 1 april 2004. En separat utvärdering görs av IÖV-utsluss.

En första mätning som utgångspunkt för utveckling

Denna rapport belyser hur anstalterna arbetade med frigivningsförberedelser i ett tidigt skede av försöksperioden. Redovisningen grundar sig på uppgifter om drygt 400 intagna, som efter minst sex månaders strafftid skulle lämna sina anstalter under sommaren respektive hösten 2002. Uppgifterna har inhämtats genom enkäter som fyllts i av de intagnas kontaktmän. Denna första mätning ska följas av en ny under hösten 2003. Avsikten är att de två mätningarna tillsammans ska visa om försöksverksamheten lett till förbättringar när det gäller att förbereda de intagna för frigivningen.

Ett syfte med den första mätningen är också att den ska vara till nytta för kriminalvården under försöksperioden. Den ger kriminalvården aktuella ”nyckeltal” att förhålla sig till under utvecklingsarbetet.

En ny blankett för verkställighetsplaneringen har införts

I anslutning till att försöksverksamheten inleddes, infördes en ny blankett för planeringen av den intagnes verkställighetstid. Den ska ersätta tidigare blankettstöd som varierat från anstalt till anstalt. Blanketten ”följer med” den intagne vid varje förflyttning under verkställigheten och den kommer att finnas inlagd i kriminalvårdens datasystem KLAS¹. Därmed underlättas informationsutbytet mellan anstalter och mellan anstalt och frivård och risken minskar att viktiga frågor glöms bort. Av BRÅ:s mätning framgår att kontaktmännen i stor utsträckning gått över till den nya blanketten.

Resultat från första mätningen

DRYGT EN TREDJEDEL HAR DELTAGIT I PROGRAM

- 32 procent av de intagna i studien har fullföljt ett brotts- eller missbruksrelaterat program under tiden i anstalt. De flesta av dem som påbörjat programmen eller något annat drogprogram har också fullföljt det. Avhoppet är få.

¹ KLAS (Klientadministrativt system) är ett databaserat registersystem där kontaktmännen bland annat för journalanteckningar.

- 17 procent av de intagna i studien har haft en *regelbunden* kontakt med antingen psykolog, psykiatriker, terapeut eller präst under tiden i anstalt. Det vanligaste är att de haft en regelbunden kontakt med en psykolog. Ytterligare 22 procent har enbart haft *enstaka* samtal med någon eller några av ovanstående personalkategorier. Vanligast är då att man har talat med en präst.
- Ungefär 70 procent av de intagna i studien är missbrukare. Missbrukargruppen har deltagit i programverksamhet i något större utsträckning, men det finns ingen större skillnad mellan missbrukare och icke-missbrukare när det gäller samtalskontakter.

DE FLESTA SOM BEHÖVDE OCH VILLE HA KONTAKT MED SOCIALTJÄNSTEN OCH ARBETSFÖRMEDLINGEN FICK DET

- Drygt 70 procent bedömdes ha behov av kontakt med socialtjänsten inför frigivningen. För de allra flesta av dem hade också en personlig kontakt tagits med socialtjänsten för att förbereda frigivningen. Vanligast var att klienten själv hade tagit den första kontakten.
- Närmare hälften bedömdes behöva hjälp från arbetsförmedlingen eller KrAMI². Av dessa hade hälften fått eller skulle få hjälp av arbetsförmedlingen. 37 procent ville inte ha hjälp och 13 procent hade inte fått hjälp trots att de ville det.
- Det var relativt vanligt att socialtjänsten deltog i planeringen inför frigivningen tillsammans med den intagne och anstalten. För nästan hälften av de intagna hade socialtjänsten deltagit. Att arbetsförmedlingen deltog i planeringen var däremot ovanligt.

LÅNGA AVSTÅND FÖRSVÅRAR SAMARBETE MED FRIVÅRDEN

- Nästan 90 procent av dem som skulle frigges skulle ha övervakning. För denna grupp har frivården ett ansvar att delta i frigivningsplaneringen. Frivårdens deltagande försvåras dock av långa geografiska avstånd mellan aktuell frivårdsenhet och anstalt. Närmare hälften av de intagna befann sig på en anstalt som låg mer än tio mil från deras frivårdsenhet.
- En ytterligare faktor, som kan bidra till att frivårdens arbete med intagna inte prioriteras, framkom vid seminarierna med kriminalvården. Arbete med klienter, som ännu inte lämnat anstalt, räknas inte som ett "ärende" och ingår därmed inte i den statistik, som frivårdsenhetens resurser baseras på.

EN FJÄRDEDEL SLUSSADES UT GENOM 34 §-PLACERING, FRIGÅNG ELLER IÖV-UTSLUSS

I propositionen framhålls att övergången från anstalt till frihet ska ske successivt. Målsättningen bör vara att det för varje klient med längre strafftid ska finnas en planering för en strukturerad övergång från anstalt till frihet. I normalfallet bör det innebära att om den intagne befunnit sig på slutan anstalt bör han eller hon först föras över till en öppen anstalt, om inget särskilt talar emot en sådan överflyttning. Före frigivningen bör den intagne också få någon form av placering eller aktivitet, som åtminstone delvis är förlagd utanför anstalten. De alternativ för utslussning som nämns i propositionen är frigång, placering enligt 34 § och IÖV-utsluss.

- Trots intentionen att anstaltstiden ska verkställas under gradvis öppnare former har cirka 60 procent av dem som ingår i studien avslutat sin tid i anstalt på en slutan anstalt.
- Andelen som fick någon form av utslussningsalternativ var ganska liten. Totalt fick 28 procent av de intagna utslussning genom 34 §-placering, frigång eller IÖV-utsluss. Övriga 72 procent frigavs direkt från en anstalt. Placering på behandlingshem eller dylikt enligt 34 § kriminalvårdslagen var det vanligaste utslussningsalternativet. Mer än hälften av dem som skulle lämna anstalten för att slussas ut skulle till ett behandlingshem eller motsvarande.

² KrAMI (Kriminalvården, Arbetsmarknadsinstitutet) är ett samarbete mellan kriminalvården, arbetsmarknadsmyndigheten och socialtjänsten. Verksamheten syftar till att få ut klienter inom kriminalvården i arbetslivet.

- Cirka en tiondel av de intagna skulle ha frigång som utslussning och fyra procent hade beviljats IÖV-utsluss.

85 PROCENT HADE BOSTAD, MEN MÅNGA SAKNADE SYSSELSÄTTNING

För dem som skulle frigges direkt från en anstalt ställdes också frågor om i vad mån den sociala situationen var ordnad. De flesta, men inte alla, hade bostad ordnad inför frigivningen. En dryg tredjedel skulle bo i egen bostad. Däremot var det flera som saknade arbete eller annan ordnad sysselsättning.

- 85 procent hade någon form av bostad ordnad inför frigivningen. Graden av långsiktighet och stabilitet i boendet varierade dock. Drygt 10 procent saknade bostad eller hade inte bestämt hur de skulle bo.
- När det gäller försörjning skulle drygt hälften leva på olika typer av bidrag. En tiondel visste inte hur de skulle försörja sig.
- Mindre än hälften skulle arbeta, studera eller ha sysselsättning i form av arbetsmarknadsåtgärd. En dryg tredjedel var arbetslösa eller visste inte vad de skulle arbeta med. Övriga hade någon form av arbetshinder.

BRÅ:s bedömning

FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR BRA PLANERING OCH DOKUMENTATION HAR ÖKAT

Mätningarna visar att den nya blanketten för verkställighetsplanering börjat användas i stor utsträckning. Vid höstmätningen hade blanketten använts för en majoritet av dem med kortare strafftider. Därmed har kriminalvården tagit ett viktigt steg i den riktning som eftersträvas i propositionen, som ligger till grund för försöksverksamheten. Förutsättningarna för att kunna arbeta med planering, dokumentation och informationsöverföring har förbättrats.

BRÅ:s nästa mätning kommer att kunna belysa vilka effekter det nya blankettstödet får för att uppnå att planeringen är strukturerad och inleds tidigt, sker i samverkan med andra och dokumenteras väl.

UTVECKLA METODERNA ATT MOTIVERA DE INTAGNAS MOTIVATION ATT DELTA I PROGRAM

BRÅ:s enkät inrymmer frågor om deltagande i brotts- och missbruksrelaterade program. Hur ska då resultaten, att till exempel totalt en tredjedel deltagit, tolkas? Borde andelen vara högre? Allmänt kan sägas att med beaktande av att andelen intagna, som återfaller i brott inom tre år, totalt är över 40 procent (KVS, 2000) och att 70 procent av de intagna i studien är missbrukare, så borde fler ha behov av att delta i program. Både forskning och erfarenhet visar dock att en förutsättning för goda effekter är att programdeltagaren är motiverad och att programmet är anpassat till individens behov och problem. Viktigare än att i dag slå fast hur många som bör gå program torde därför vara att utveckla metoderna att arbeta med de intagnas motivation. Det är även betydelsefullt att utveckla programutbud och urvalsarbete så att rätt intagen går rätt program. En annan fråga av stor vikt är att använda sig av de program som har visat sig ha någon effekt på återfall i brott. Detta är ett område inom kriminalvården där det för närvarande pågår ett stort utvecklingsarbete.

KONTAKTER MED SOCIALTJÄNST OCH ARBETSFÖRMEDLING UPPRÄTTAS, MEN PROBLEMEN MED BOSTAD OCH SYSSELSÄTTNING ÄR INTE LÖSTA

En stor majoritet av de intagna behöver enligt kontaktmännens bedömning kontakt med socialtjänsten för att ordna sin situation efter frigivningen. Många bedöms också behöva hjälp från arbetsförmedlingen. Den bild som mätningen ger är att de flesta som anses behöva det också får sådana kontakter under anstaltstiden. De allra flesta av dem som bedömdes behöva - och även var motiverade till en hjälpkontakt med socialtjänsten eller arbetsförmedlingen - hade också inlett en sådan kontakt.

Men detta innebär ju inte med någon automatik att de problem med bostad, sysselsättning och försörjning, som de intagna har, blir lösta. I vad mån de intagnas behov på dessa områden tillgodoses är beroende av faktorer som myndigheternas resurser, prioriteringar och arbetssätt.

Det är faktorer som inte kriminalvården rå över. Oaktat att kontakter upprättats mellan den intagne och ansvariga myndigheter i hemkommunen, är det många intagna som frigges till en instabil boende- och försörjningssituation och många som inte har ordnad sysselsättning.

FLER BEHÖVER UTSLUSSNING FÖR ATT FÖRBEREDA SIG FÖR FRIGIVNINGEN

Vad kan kriminalvården göra ytterligare inom ramen för den nuvarande ”normaliseringsprincipen”³, för att flera intagna ska ha en ordnad social situation vid frigivningen? För det första kan kontaktmännen försöka få fler av dem, som man bedömer behöver förändra sin sociala situation för att inte återfalla i brott, att bli motiverade att *vilja* förändra den och vilja ha kontakt med myndigheter som skulle kunna hjälpa dem.

För det andra borde man satsa ytterligare på att ge intagna möjlighet att få någon form av utslussningsperiod. Under den perioden kan klienterna själva utanför anstalten arbeta vidare med de initiativ och kontakter som behövs för att den sociala situationen ska vara ordnad inför frigivningen. BRÅ:s mätning visar att av dem som frigges efter minst sex månaders strafftid, har inte mer än en fjärdedel haft en utslussningsinsats. Den andelen måste öka. Andelen som frigges direkt från en sluten anstalt borde minska. Det finns dock klienter som på grund av säkerhetsskäl inte kan placeras på en öppen anstalt. Däremot borde fler kunna avsluta anstaltstiden på öppen anstalt. Att uppnå detta kan dock försvåras av överbeläggningen på anstalterna. Om fler skulle slussas ut genom exempelvis 34 §-placering eller IÖV-utsluss, skulle dock fler platser frigöras på anstalterna.

Det enda av dagens utslussningsalternativ som lämpar sig för missbrukare är 34 §-placering. Det är dock endast en minoritet av missbrukarna som får en sådan placering. Kriminalvården har i uppdrag av regeringen att kartlägga omfattningen och typen av problem som hindrar placeringar utanför anstalt med stöd av 34 § KvaL⁴. Kartläggningen ska presenteras senast den 1 oktober 2003.

³ Normaliseringsprincipen innebär att det är de vanliga samhällsorganen som ansvarar för de intagnas behov av arbete, vård och bostad m.m. på samma sätt som för medborgare i allmänhet.

⁴ KvaL – Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

Inledning

BRÅ har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera en försöksverksamhet inom kriminalvården med syfte att förbättra frigivningsförberedelserna för intagna på anstalt. Avsikten är att underlätta de intagnas övergång från anstalt till frihet för att därigenom minska risken för återfall i brott efter frigivningen. Försöksverksamheten inleddes den 1 oktober 2001 och ska pågå under tre år. Detta är den första redovisningen av två. Slutrapporten redovisas för regeringen den 1 april 2004.

Tidigare BRÅ-studier om frigivningsförberedelser

Många intagna i fängelser frigges till en svår social situation. Det har konstaterats i flera studier, bland annat i en gemensam studie av BRÅ och Kriminalvårdsstyrelsen 1998 (BRÅ, 1998). I rapporten påpekas att det krävs att kriminalvården har ett gott samarbete med socialtjänsten, arbetsförmedlingen och hälso- och sjukvården. Vidare uppmärksammas att förberedelserna inför frigivning behöver följas upp och utvärderas i större utsträckning.

BRÅ har därefter på regeringens uppdrag gjort ytterligare en studie om frigivningsförberedelser (BRÅ, 2000). Den bygger på ett slumpmässigt urval av 95 intagna, som skulle frigges i november och december 1999 efter minst sex månaders strafftid och ställas under övervakning. Studien tar upp några områden som kriminalvården bör arbeta vidare med, bland annat behandlingsplaner och dokumentation. BRÅ lyfter särskilt fram att behandlingsplaneringen oftast inte uppfyllde de krav som ställs i kriminalvårdens föreskrifter. Dokumentationen av vad som planerats och genomförts var också ofullständig. Delvis som en konsekvens av den bristande dokumentationen var kontaktmännens kunskap om de intagna ibland otillräcklig. Lite mindre än hälften av de intagna i studien (44 procent) hade deltagit i något brotts- eller missbruksrelaterat program⁵. De flesta som inte gått något program hade heller inte blivit erbjudna något sådant.

Regeringens riktlinjer för försöksverksamheten och utvärderingen

Bland annat mot bakgrund av resultaten i dessa studier har regeringen fattat beslutet om en försöksperiod med förstärkta frigivningsförberedelser. Syftet med försöksverksamheten redovisas närmare i propositionen 2000/01:76 *Från anstalt till frihet*. Där anges inledningsvis att ytterligare ansträngningar måste göras för att underlätta de intagnas övergång från anstalt till ett liv i frihet. För att denna övergång ska bli så bra som möjligt måste kriminalvårdens insatser intensifieras och struktureras bättre. Det är främst sex områden som lyfts fram.

1. I propositionen betonas att frigivningssituationen ska utredas och planeras på ett strukturerat och enhetligt sätt.
2. Regeringen betonar att det är de vanliga samhällsorganen som har ett huvudansvar för att klientens behov av bostad, arbete med mera inför frigivningen tillgodoses och att kriminalvården inte har resurser för detta. Kriminalvården måste dock *förmedla kontakter mellan den intagne och olika samhällsorgan* och hjälpa den intagne att bygga upp fungerande nätverk både av social och samhällsstödjande karaktär. Kriminalvården ska också vara en drivande part när det gäller att utveckla samarbetet med de andra huvudmännen.
3. Eftersom det vanligtvis är frivården som har kontakter och lokalkännedom om den intagnes hemort, understryks vikten av att frigivningen förbereds i *nära samverkan mellan anstalt och frivård*. Denna samverkan måste intensifieras mot slutet av verkställigheten.
4. En *successiv övergång för den intagne från anstalt till frihet bör eftersträvas*. De alternativ för utslussning som tidigare funnits är frigång samt placering utanför anstalten enligt 34 § KvaL. Dessa utslussningsformer utökas genom försöksverksamhet med elektronisk

⁵ Programverksamheten inkluderar även föräldrautbildningar.

övervakning i slutet av verkställigheten, IÖV-utsluss⁶. När det gäller placeringar enligt 34 § KvaL betonar regeringen särskilt värdet av så kallade halvvägshus. Sådana förekommer enligt propositionen i viss utsträckning. Regeringens bedömning är dock att denna form av verksamhet bör kunna utvecklas ytterligare.

5. Kriminalvården har ett krav på sig att under verkställigheten och inför frigivningen *verka för att den intagnes behov av arbete, vård, bostad med mera identifieras och i möjligaste mån tillgodoses*.
6. Det anges även att åtgärder och ställningstaganden i det enskilda fallet bör *dokumenteras*. Det är viktigt för att uppnå struktur och enhetlighet men också av utvärderingsskäl.

BRÅ har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera försöksverksamheten. I uppdraget anges att den första delredovisningen den 15 april 2003 framförallt bör innehålla en beskrivning av försöksverksamheten⁷. Beskrivningen ska omfatta hur kriminalvårdens arbete har bedrivits och dokumenterats enligt de nya riktlinjerna. Slutredovisningen den 1 april 2004 kommer att beskriva och följa upp hur arbetet med försöksverksamheten har utvecklats.

Kriminalvårdsstyrelsens implementering av försöksverksamheten

Kriminalvården har gjort en stor satsning för att förbättra och strukturera verkställighetsplaneringen för de intagna. För intagna på anstalt ingår att planera för frigivningen. Nya föreskrifter om planering av kriminalvårdspåföljd trädde i kraft den 1 oktober 2001, samtidigt som försöksverksamheten inleddes.

I samband med att nya föreskrifter om planering av kriminalvårdspåföljd trädde i kraft, infördes även nya blanketter som stöd för planeringen. Blanketterna ska införas successivt för alla nya klienter med början den 1 oktober 2001. Avsikten är att denna blankett ska följa den intagne genom hela verkställigheten. Utbildningar avseende de nya föreskrifterna och blanketterna har ägt rum under 2001 och 2002.

Kriminalvårdsstyrelsen har därutöver tillsatt en projektgrupp, vars syfte är att under en treårsperiod utveckla frigivningsfrågorna inom ramen för försöksverksamheten. I projektgruppen ingår representanter från kriminalvårdens samtliga regioner. Målet för gruppens verksamhet är att förbereda, genomföra och följa upp försöksverksamheten med intensifierade frigivningsförberedelser. Gruppen har hittills arbetat med följande frågor:

1) Samverkansfrågor

- För att underlätta spridningen av information om kriminalvården till andra myndigheter har gruppen tagit initiativ till att flera olika informationsbroschyrer om kriminalvården har producerats. Gruppen har även tagit initiativ till att kriminalvårdens personaltidning spridits till kommunerna. Syftet med dessa åtgärder är att öka omvärldens intresse för samarbete.
- För att stimulera ökat samarbete mellan kriminalvården, socialtjänsten och arbetsförmedlingen har gruppen arrangerat en konferens om KrAMI. Syftet med konferensen var att utöka verksamheten med KrAMI till fler orter.
- Gruppen har tagit initiativ till en försöksverksamhet med kontaktpersoner hos socialtjänsten.
- En konsult har inom projektets ram genomfört en enkätundersökning för att få fram i vilken utsträckning och på vilket sätt kriminalvården samarbetar med den ideella sektorn. Syftet var även att samla in förslag på hur samarbetet kan förbättras. Riktlinjer har också tagits fram för samarbete med den ideella sektorn. Kriminalvården har uppmuntrat och stimulerat samarbete med den ideella sektorn genom att avsätta särskilda medel.

⁶ IÖV-utsluss (Utslussning genom Intensivövervakning) innebär att intagna med minst två års strafftid får möjlighet att verkställa högst fyra månader i slutet av strafftiden med elektronisk övervakning i hemmet. BRÅ studerar IÖV-utsluss i en separat utvärdering och en första delrapport "Fängelse i frihet" har publicerats (BRÅ, 2003).

2) Utslussning

- Inom projektgruppen har en särskild arbetsgrupp tillsatts för att utarbeta riktlinjer för utslussning från anstalt.
- Antalet anstaltsavdelningar med självförvaltning har ökat och planeras att öka ytterligare. En särskild arbetsgrupp inom projektgruppen har arbetat fram en idéskrift kring självförvaltning med tips och vägledning. Det har hållits flera konferenser om självförvaltning och sedan 2001 finns en särskild handledarresurs avsatt.

3) Klienternas behov av ekonomisk rådgivning

- En socialjuridisk handbok har utvecklats på gruppens initiativ och publicerats på kriminalvårdens intranät.

Redan innan försöksverksamheten infördes, påbörjades ett utvecklingsarbete inom kriminalvården gällande frigivningsförberedelser. Utöver vad som redan redovisats arbetade man med risk- och behovsbedömningar. Under 2002 utbildades personal i dessa frågor. Även utbildningar gällande expertbedömningar enligt särskilda instrument har hållits. År 2001 påbörjades utbildningar i Motivational Interviewing (MI). Allmänt kan sägas att försöksverksamheten bedrivits inom kriminalvårdens befintliga ramar. Några nya resurser för försöksverksamheten har inte tillförts.

I bilaga 1 finns kriminalvårdens egen beskrivning av vilka insatser som vidtagits.

Syfte, innehåll och metod

Syfte

Syftet med undersökningen är att utvärdera kriminalvårdens försöksverksamhet med intensifierade och strukturerade frigivningsförberedelser. BRÅ:s första delrapport belyser hur anstalterna arbetade med dessa frågor i ett tidigt skede av försöksperioden. Rapporten är således en form av ”ingångsmätning”. Den ska följas av en ny mätning under hösten 2003 för att se om den pågående försöksverksamheten lett till förbättringar när det gäller att förbereda de intagna för frigivningen. Den kommande mätningen redovisas i BRÅ:s nästa rapport i april 2004. En ambition med BRÅ:s mätningar är också att de i sig ska kunna tjäna som utvecklingsinstrument för kriminalvården under försöksperioden. De ger kriminalvården aktuella nyckeltal att förhålla sig till under utvecklingsarbetet. Därför har också de resultat som framkommit så snart som möjligt återkopplats till både Kriminalvårdsstyrelsen och till ansvariga på anstalter och inom frivård med information om att mätningen kommer att upprepas.

Innehåll

De frigivningsförberedelser som studerats är de som lyfts fram som centrala i regeringens proposition. Frågeområdena har emellertid breddats något. Frågor har således även ställts om i vad mån de intagna deltagit i påverkansprogram eller haft samtalskontakt med psykolog eller motsvarande. Motivet till detta är att olika typer av påverkans- och behandlingsinsatser kan vara nödvändiga för att den intagne ska vara motiverad att delta i förberedelserna för ett mer socialt välfungerande liv efter frigivningen.

Slutligen har frågor även ställts om i vilken utsträckning anstalterna, genom urinprov, kontrollerat om de intagna använt alkohol eller andra droger under anstaltstiden.

Följande områden belyses i rapporten:

- Arbetet med *utredning och planering*.
- De intagnas deltagande i *program* samt olika typer av *samtalskontakter*.
- I vad mån de intagna får *kontakt med olika samhällsorgan och frivilliga organisationer* och vilken roll kriminalvården spelar för att *förmedla kontakterna*.
- Hur *anstalt och frivård samverkar* inför den villkorliga frigivningen.
- Omfattningen av olika *utslusningsalternativ* inför den villkorliga frigivningen.
- De intagnas *sociala situation inför den villkorliga frigivningen*.
- I vad mån de intagnas problem och behov och vidtagna insatser *dokumenterats*.

En särskild redovisning har gjorts av missbrukare. Analyser för denna grupp gällande påverkansstöd och kontrollinsatser, kontakt med frivilligorganisationer och utslusningsinsatser redovisas separat under respektive kapitel.

BRÅ har i redovisningen av resultaten i huvudsak avstått från att värdera om de ska betraktas som ”bra” eller ”dåliga”. Ett skäl är att på många områden ger varken kriminalvårdens föreskrifter eller propositionen underlag för några enkla bedömningar av hur vanligt förekommande en insats bör vara. Hur stor andel av de intagna som bör få del av en typ av insats är ofta beroende av behoven i varje enskilt fall och kan inte på förhand anges. Det har också setts som rimligt att begränsa bedömningarna, eftersom det rör sig om en basmätning i inledningen av en försöksperiod. I slutkapitlet tas dock några centrala utvecklingsområden upp till diskussion.

Redovisningen grundar sig på uppgifter om två grupper av intagna, med minst sex månaders strafftid, som lämnat anstalt. Den ena gruppen lämnade anstalt under juni/juli 2002, den andra under oktober/november 2002.

Metod

UPPGIFTER OM 410 INTAGNA

Frigivningsförberedelserna på anstalterna i början av försöksverksamheten har kartlagts med hjälp av två enkätundersökningar. De genomfördes med fyra månaders mellanrum och innehöll samma mätningar. Syftet med den andra mätningen var i första hand att öka antalet personer i urvalet. Genom att göra två på varandra följande undersökningar minimerades risken för att säsongsmässiga variationer skulle snedvrída resultaten. Analysen visade att resultaten från de två undersökningarna inte väsentligt skilde sig från varandra. I de frågor, där resultaten från de två mätningarna sammanföll, har de två datamaterialen slagits samman till ett. För att ingå i urvalet skulle den intagne:

- ha minst sex månaders strafftid
- lämna anstalten under maj-juni respektive oktober-november 2002 genom
 - villkorlig frigivning,
 - placering enligt 34 § KvaL eller
 - IÖV-utsluss

Personer med utvisningsbeslut exkluderades.

Enligt instruktionerna till kontaktmännen skulle en enkät fyllas i för varje intagen, som motsvarade urvalet, en till tre veckor innan den intagne lämnade anstalten. Frågorna i enkäten besvarades av de intagnas kontaktperson på anstalten. Sammanlagt ingick 410 intagna i de båda urvalen. Det externa bortfallet uppgick till 25 procent i den första enkätundersökningen och 20 procent i den andra (se Bilaga 2 för en utförligare redovisning av bortfallet).

Det interna bortfallet var litet. Däremot var andelen ”vet ej”-svar större i den första enkätinsamlingen än i den andra. Detta gällde i synnerhet frågor om programverksamhet, samtalskontakter och kontakter med frivilliga föreningar, organisationer och trossamfund. När andelen som svarat ”vet ej” minskade i den andra enkätinsamlingen, ökade andelen som svarat ”nej”. Skillnaden kan bero på att den första datainsamlingen ägde rum i juni-juli, då många vikarier arbetar på anstalterna.

70 PROCENT I STUDIEN ÄR MISSBRUKARE

92 procent av de klienter som ingår i studien är män, endast åtta procent är kvinnor. Åldern sträcker sig från 17 till 66 år och medelåldern och medianålder är 34 år. Majoriteten av dem har begått vålds- eller narkotikabrott. Dessa två brott är huvudbrott⁸ för vardera knappt 30 procent av de intagna i studien. De hade i genomsnitt 6 tidigare domar bakom sig⁹. Knappt 70 procent av de intagna i studien har någon form av känt missbruk. I de flesta fall rör det sig om narkotika- eller blandmissbruk. 60 procent av de studerade är narkotika- eller blandmissbrukare och en tiondel är rena alkoholmissbrukare. 34 procent hade ett gravt narkotikamissbruk enligt kriminalvårdens definition¹⁰. Om man jämför den studerade gruppen med uppgifter om samtliga intagna med minst sex månaders strafftid i kriminalvårdens egen statistik, är överensstämmelsen stor (KVS, 2002a).

⁸ Om en dom består av flera brott som har varierande svårighetsgrad redovisas som huvudbrott det brott som har det högsta straffvärdet. Om fler än ett brott har samma straffvärde bestäms huvudbrottet genom lottning.

⁹ Uppgiften om tidigare domar avser endast dem som ”skrevs ut” i oktober/november, eftersom frågan inte ingick i den första enkäten. Uppgiften kommer från kontaktmännen som fyllt i enkäten och dessa har endast tillgång till kriminalvårdsregistret. Kriminalvårdsregistret innehåller endast domar till kriminalvårdspåföljd. Efter fem års

¹⁰ Gravt narkotikamissbruk definieras som att den intagne har injicerat narkotika en eller flera gånger under de senaste tolv månaderna i frihet, eller använt narkotika på annat sätt dagligen eller så gott som dagligen (KVS, 2001)

TVÅ SEMINARIER MED KRIMINALVÅRDEN

Utöver detta diskuterades resultaten från den första enkätundersökningen med representanter från kriminalvården vid två seminarier som arrangerades av BRÅ. Resultaten skickades dessutom ut till samtliga anstalter och kommenterades av personalen via e-post. Synpunkterna från kriminalvården sammanfattas i rapporten.

I bilaga 2 finns en utförligare redovisning av metoden.

Utredning och planering

I propositionen uppges att den intagnes frigivningssituation ska utredas och planeras. Detta sker givetvis redan i stor utsträckning, men propositionen betonar att utredningarna ska göras på ett mer strukturerat och enhetligt sätt.

Stor ökning av nya blankettstödet för verkställighetsplanering

För att göra planeringen av verkställigheten mer enhetlig och strukturerad och förbättra dokumentationen, har kriminalvårdsstyrelsen infört ett blankettstöd för verkställighetsplanering. Blankettstödet är en mall som förutom personuppgifter innehåller följande: utredning, risk- och behovsprofil, plan för anstaltsvistelsen, plan för övervakning vid villkorlig frigivning och checklista för frigivningsarbetet. Blankettstödet finns tillfälligt i Word-programmet, men planeras att läggas in i KLAS¹¹ hösten 2003.

Uppgifterna ligger kvar i systemet under hela verkställighetstiden. När klienten byter anstalt eller blir aktuell hos frivården följer uppgifterna med klienten. När verkställigheten upphör skrivs den senaste versionen ut och läggs i akten tillsammans med daganteckningarna. Detta ersätter tidigare blanketter, som varje kriminalvårdsmyndighet eller annan enhet själv utformat. Det nya blankettstödet skulle införas successivt för alla nya klienter med början den 1 oktober 2001.

Avsikten var att detta skulle leda till:

- att en ändamålsenlig verkställighetsplan som löper under hela tiden i kriminalvård skapades
- en gemensam dokumentation av planering för verkställigheten
- att inga viktiga områden glömdes bort
- att informationsutbytet mellan anstalt och frivård underlättades
- att fortlöpande revideringar och dokumentationen av dessa underlättades.

Vid det första mättillfället i juni-juli 2002 hade det nya blankettstödet använts för 32 procent av klienterna i undersökningen. Vid det andra mättillfället i oktober-november 2002 hade det skett en signifikant ökning. Blankettstödet användes då för 56 procent av klienterna. Om man endast ser till intagna med en strafftid på 6-12 månader, hade de nya blanketterna använts för två tredjedelar av dem vid den andra mätningen i oktober-november 2002. En verkställighetsplan kan dock ha funnits även för de klienter där det nya blankettstödet inte användes. Någon sådan fråga ingick dock inte.

ASI och MAPS användes i liten utsträckning

TVå instrument, som gradvis har börjat användas inom kriminalvården för strukturerad planering och dokumentation, är ASI (Addiction Severity Index) och MAPS (Monitoring Area Phase System). ASI används för att utreda och dokumentera klienternas behov. Mål för verkställigheten upprättas i MAPS, som utgår från problembilden och motivationsnivån hos klienten. Med MAPS upprättas tillsammans med klienten mål som är realistiska och uppföljningsbara.

Sju procent har utretts enligt ASI och fyra procent enligt MAPS. Här bör man dock hålla i minnet att en ASI-utredning görs i början av anstaltstiden och att de intagna i studien hade en genomsnittlig strafftid på 19 månader. Det innebär att många påbörjade sin verkställighet då personalens utbildning i ASI just börjat.

¹¹ KLAS (Klientadministrativt system) är ett databaserat registersystem där kontaktmännen bland annat för journalanteckningar.

Påverkans-, stöd- och kontrollinsatser under anstaltstiden

Att delta i någon form av påverkans-, stöd eller kontrollinsatser under anstaltstiden är inte en frivillningsförberedelse i snäv bemärkelse. BRÅ har ändå valt att inrymma frågor om detta i studien. Motivet är att det kan vara nödvändigt att arbeta med den intagnes missbruksproblem, våldsbenägenhet eller kriminella livsstil under anstaltstiden för att främja den intagnes återanpassning till samhället.

I detta avsnitt belyses i vad mån den intagne deltagit i programverksamhet. I förslaget till handlingsplan för narkotikasatsningen anges att målet för 2002 var att 30 procent av de identifierade missbrukarna vid verkställighetens slut ska ha genomgått brotts- eller missbruksrelaterad programverksamhet (KVS, 2002b).

Avsnittet behandlar även i vilken utsträckning klienterna haft regelbunden eller enstaka samtalskontakt med behandlingspersonal. Uppgifter om samtal med präst redovisas också. Sådana samtal kan både fungera som stöd och motivera till förändring.

En kontrollåtgärd som kan användas för att upptäcka och identifiera missbruk på anstalten är urinprov. I avsnittet beskrivs även i vilken mån kontaktmännen känner till om klienterna missbrukat under verkställigheten och i vilken utsträckning anstalterna använder sig av urinprov för att upptäcka missbruk.

Drygt en tredjedel hade deltagit i program

- 32 procent av de intagna i studien hade fullföljt något program¹² under tiden i anstalt. En del intagna hade fullföljt mer än ett program.
- I enkäten fanns sex av de vanligare programmen namngivna¹³. Av dessa var Brottsbrytet det vanligaste programmet, som 5 procent hade genomgått. En fråga fanns även om klienten hade deltagit i något annat drogprogram eller något övrigt program. Det hade 20 procent av klienterna gjort.
- De flesta av dem som påbörjat något av de namngivna programmen eller annat drogprogram hade också fullföljt det¹⁴. Avhoppen var få.
- Drygt tio procent av dem som påbörjat ett program hade fullföljt mer än ett program.

Få hade regelbunden individuell samtalskontakt

- 17 procent av de intagna i studien hade haft en *regelbunden* kontakt med antingen psykolog, psykiatriker, terapeut eller präst under tiden i anstalt. En tiondel av dem hade haft två regelbundna kontakter.
- Vanligast är att de haft en regelbunden kontakt med en psykolog; det hade åtta procent haft.
- Ytterligare 22 procent hade enbart haft *enstaka* samtal med någon eller några av ovanstående personalkategorier. Vanligast är då att man talat med en präst.
- Kontaktmännen, som är de som lämnat uppgifterna, känner ofta inte till i vad mån den intagne haft samtal av detta slag. Detta gäller i synnerhet samtal med präst, där närmare en femtedel av kontaktmännen inte kände till om sådan samtalskontakt funnits. Det innebär att andelen som haft samtalskontakt kan vara något högre än vad som redovisas här.

¹² Med program avses brotts- och missbruksrelaterade program samt föräldrautbildning.

¹³ Cognitive Skills, One to one, Våga välja, ART, Brottsbrytet och Kriminell livsstil.

¹⁴ Frågan om klienten hade deltagit i något övrigt program gällde endast fullföljda program.

KRIMINALVÅRDEN: VIKTIGT ATT RÄTT PERSONER GÅR PROGRAMMEN

Någon av representanterna för kriminalvården betonade vid seminarierna att det krävs ett aktivt motivationsarbete för att få klienter att genomgå program. Flera tog upp att det i dag finns flaskhalsar, som när de åtgärdas kan leda till ett större programdeltagande. I dag saknas till exempel programutbildad personal, samtidigt som all personal som är utbildad för det inte leder något program. Någon uppfattade att det inte finns någon inom kriminalvården som har den samlade överblicken över behovet och tillgången på anställda som är utbildade i olika program, vilket sågs som en brist.

När det gäller om rätt personer går programmen var det flera som lyfte fram att det är en viktig fråga. Någon påpekade att klienter riskerar att skadas om de deltar i program de inte passar för. Det framfördes dock att programledarna tidigare var mer omedvetna om dessa risker, men att de nu har blivit mer professionella när det gäller att välja ut deltagare. Någon tog även upp att ASI och MAPS kan vara ett bra underlag för att utröna om en person skulle ha glädje av ett program.

► Specialredovisning av insatser för missbrukarna

FÅ MISSBRUKARE HADE GÅTT NÅGOT PROGRAM ELLER HAFT REGELBUNDEN INDIVIDUELL SAMTALSKONTAKT

Eftersom en stor andel av de intagna är missbrukare – cirka 70 procent i denna studie - har en särskild analys gjorts av hur anstalterna arbetar med denna grupp. Nedan redovisas i vilken mån missbrukarna deltagit i program och samtalskontakter.

- En tredjedel av missbrukarna hade genomgått något program, vilket kan jämföras med icke-missbrukarna där endast en fjärdedel genomgått program¹⁵. Endast 16 procent av missbrukarna hade fullföljt något missbruksrelaterat program. Ytterligare fem procent hade påbörjat ett missbruksrelaterat program, men avbrutit. Av övriga program var Cognitive Skills och Brottsbrytet vanligast.
- 17 procent av missbrukarna hade haft regelbunden individuell samtalskontakt med psykolog, psykiatriker, terapeut eller präst. Detta skiljer sig inte från icke-missbrukarna.
- Totalt sett hade 40 procent av narkotikamissbrukarna fått något stöd eller påverkansinsats genom fullföljt program och/eller regelbunden individuell samtalskontakt, jämfört med 37 procent av icke-missbrukarna.

DE FLESTA NARKOTIKAMISSBRUKARE LÄMNADE URINPROV, MEN INTE SÄRSKILT OFTA

- I enkäten fick kontaktmännen frågan om hur ofta klienten uppmanas att lämna urinprov. Syftet med frågan var att få en uppfattning om i vilken utsträckning narkotikabruket inne på anstalterna kontrolleras. Frågans presensform innebär att svaren i huvudsak ger en bild av situationen när enkäten fylldes i, det vill säga i slutet av anstaltstiden. En fjärdedel av narkotikamissbrukarna uppmanades lämna urinprov minst en gång i veckan. I de allra flesta fall, drygt 70 procent, uppmanades narkotikamissbrukarna att lämna urinprov mer sällan än en gång i veckan.
- Enligt kontaktmännens kännedom har 23 procent av dem, som bedömts som missbrukare vid verkställighetens början, missbrukat under de sex sista månaderna på anstalt. Denna uppgift bör tas med försiktighet, då mörkertalet förmodligen är stort och bland annat styrs av hur ofta urinprov tas.
- Det reses ibland farhågor att anstaltstiden kan vara en inkörspport till missbruk. Detta får inget stöd i materialet. Endast två personer som inte var narkotikamissbrukare vid verkställighetens början har, såvitt kontaktmännen känner till, missbrukat andra droger än alkohol under de senaste sex månaderna på anstalten. I dessa fall skulle det kunna röra sig om personer som har ett missbruk som tidigare varit okänt för kriminalvården.

¹⁵ Skillnaden är signifikant enligt Chi2, p<0,05.

KRIMINALVÅRDEN: DELADE MENINGAR OM VÄRDET AV URINPROV

Seminariedeltagarna påpekade att det troligen finns ett stort mörkertal när det gäller hur stor andel av missbrukarna, som missbrukat någon gång under anstaltstiden. När det gäller urinprov fanns det olika uppfattningar om värdet av sådana. En del framhöll att urinprov i sig inte minskar den intagnes missbruk. En anstaltskultur som domineras av kontroll förenat med negativa sanktioner bidrar inte till att motivera missbrukaren att försöka förändra sitt liv. Andra menade att urinprov kan fylla en positiv funktion om de kan tjäna som en utgångspunkt till en dialog med den intagne om dennes missbruksproblem och erbjudande om behandling. I det sammanhanget var det flera som önskade att man på anstalten i större utsträckning kunde få utdela belöningar vid skötsamhet och inte bara negativa sanktioner vid misskötsamhet.

Kriminalvårdens roll som kontaktförmedlare

Frigivningen ska enligt propositionen förberedas i nära samverkan med den intagne och i samarbete med berörda myndigheter, organisationer och enskilda.

Propositionen betonar att kriminalvården har en central uppgift att förmedla kontakter med olika myndigheter och organisationer för att bygga upp ett kontaktnät som kan fungera även efter frigivningen. I normala fall bör det vara klienten som själv håller i kontakterna med andra myndigheter och organisationer. Om detta av någon orsak inte är möjligt måste dock kriminalvården inta en mer aktiv roll.

För att tillgodose klienternas behov av bostad, sysselsättning och försörjning måste därför kriminalvården samarbeta med till exempel socialtjänst och arbetsförmedling. Enligt normaliseringsprincipen har dessa myndigheter ett ansvar för att hjälpa kriminalvårdens klienter efter frigivningen. I propositionen betonas dock att kriminalvården även här ska förmedla kontakter till klienterna och vara drivande för att utveckla samarbetet.

Drygt 70 procent bedömdes behöva hjälp av socialtjänsten

- Drygt 70 procent bedömdes ha behov av kontakt med socialtjänsten inför frigivningen. De behövde hjälp med främst bostad och försörjning. För de allra flesta av dem hade också en personlig kontakt tagits med socialtjänsten för att förbereda frigivningen. Vanligast var att klienten själv hade tagit den första kontakten.
- Hälften av klienterna i studien hade en handläggare inom socialtjänsten innan de togs in på anstalt. För 15 procent av de intagna uppgav kontaktmännen att de inte kände till om handläggare hos socialtjänsten funnits tidigare.
- För 44 procent av samtliga intagna hade den intagne, anstalten och socialtjänsten gemensamt planerat förberedelsen för frigivningen.

De som ville få hjälp från arbetsförmedlingen hade fått det

- 44 procent bedömdes behöva hjälp från arbetsförmedlingen eller KrAMI.
- Av de klienter som bedömdes ha behov av hjälp, hade hälften fått eller skulle få hjälp av arbetsförmedlingen. 37 procent ville inte ha hjälp och 13 procent hade inte fått hjälp trots att de ville ha det.
- Jämfört med socialtjänsten var det mindre vanligt att kriminalvården och arbetsförmedlingen gemensamt hade gjort en plan inför frigivningen. Gemensam planering mellan kriminalvården och arbetsförmedlingen fanns för endast fem procent av de intagna.
- Tre procent av klienterna hade haft kontakt med KrAMI.

AA, NA, Länkarna och KRIS är de frivilligorganisationer som flest haft kontakt med

Olika frivilligorganisationer och religiösa sammanslutningar kan i många fall fungera som stöd i samband med frigivningen. Kriminalvården bör därför initiera kontakter mellan klienten och relevanta organisationer.

- 22 procent av de intagna i studien hade haft kontakt med en frivilligorganisation, förening eller ett trossamfund under tiden i anstalt. Kontakterna hade oftast gällt klientorganisationer för före detta missbrukare (AA, NA eller Länkarna¹⁶) och KRIS¹⁷. Åtta procent av de intagna hade haft kontakt med AA, NA eller Länkarna och lika många med KRIS.
- Besöksverksamhet på anstalter innebär att representanter från till exempel Röda Korset, Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare och kyrkor besöker anstalter för att träffa och samtala med intagna. En fjärdedel hade deltagit i sådan besöksverksamhet.
- Det var ganska vanligt att kontaktmannen inte visste om den intagne haft kontakt med någon frivilligförening, organisation eller trossamfund eller hade deltagit i besöksverksamhet på anstalten¹⁸.

► Specialredovisning av missbrukare

KONTAKT MED FRIVILLIGFÖRENINGAR, ORGANISATIONER OCH TROSSAMFUND VANLIGARE FÖR MISSBRUKARE

- En fjärdedel av missbrukarna hade haft kontakt med någon frivilligförening, organisation eller trossamfund. Missbrukarna hade haft sådana kontakter i högre utsträckning än icke-missbrukare¹⁹. Drygt en tiondel av missbrukarna hade haft kontakt med AA, NA eller Länkarna. För ytterligare en tiondel, visste inte kontaktmannen om kontakt tagits med någon av dessa organisationer.

¹⁶ AA (Anonyma Alkoholister), NA (Narcotics Anonymous) och Länkarna är en klientorganisationer för missbrukare.

¹⁷ Kriminellas Revansch I Samhället, en klientorganisation bestående av före detta kriminella.

¹⁸ Elva procent av kontaktmännen kände inte till om klienten hade haft kontakt med AA, NA eller Länkarna. 14 procent kände inte till om klienten hade haft kontakt med KRIS, 21 procent kände inte till om klienten deltagit i besöksverksamhet på anstalten.

¹⁹ Skillnaden är signifikant enligt Chi2. $p < 0,005$.

Samarbete med frivården

Nästan 90 procent av dem som skulle frigges från anstalten skulle ha övervakning. För denna grupp har frivården ett ansvar att delta i frigivningsplaneringen. Att öka frivårdens deltagande i frigivningsförberedelserna under anstaltstiden är ett viktigt mål för den pågående försöksverksamheten. Mot denna bakgrund har BRÅ valt ut några enkla indikatorer för att belysa samarbetets förutsättningar och kvalitet för de intagna som ingår i studien.

För endast hälften av klienter med övervakning, fanns gemensam planering mellan anstalt och frivård

- 55 procent av de intagna befann sig på en anstalt som låg närmare än tio mil från deras frivårdsenhet. Avståndet var något större för dem som skrevs ut i oktober-november 2002 än för dem som skrevs ut i juni-juli 2002²⁰. Om anstalten och frivården ligger nära varandra geografiskt underlättas möjligheten att gemensamt med klienten förbereda frigivningen. Särskilt påverkas möjligheterna för handläggaren inom frivården och exempelvis socialtjänsten att personligen delta i möten kring verkställighets- och frigivningsplan. Den så kallade närhetsprincipen innebär att den intagne ska frigges nära hemorten. Principen har dock i praktiken fått minskad betydelse, då en mängd andra faktorer ska vägas in vid valet av anstalt. Den platsbrist som för närvarande råder på anstalterna kan ha påverkat möjligheten att placeras nära hemorten inför frigivningen.
- När den intagne ska ha övervakning är det vanligen anstalten som tagit den första kontakten med frivården inför frigivningen. Drygt 20 procent av klienterna hade själva tagit den första kontakten medan frivården gjort det i 16 procent av fallen. För 11 procent hade ingen kontakt förekommit alls med frivården för att förbereda frigivningen.
- För endast 47 procent av de klienter som skulle ha övervakning fanns en gemensam planering mellan anstalt och frivård.

KRIMINALVÅRDEN: SVÅRT FÖR FRIVÅRDEN ATT PRIORITERA INSATSER UNDER ANSTALTSTIDEN

Flera deltagare vid seminarierna ansåg att det är viktigt att prioritera närhetsprincipen vid placering på anstalt. Geografisk närhet betyder mycket för samarbetet både med frivården och med socialtjänsten. Specialisering inom anstalten när det gäller målgrupp och program bedömdes av dem som mindre viktigt. Programverksamheten skulle till exempel kunna äga rum inom frivården.

Alla var eniga om att det är viktigt att både frivården och socialtjänsten kommer in tidigt i behandlingsplaneringen. Rutinerna för att detta ska fungera tycks dock variera något från anstalt till anstalt och mellan olika frivårdsmyndigheter. Från frivårdens sida framfördes att handläggarnas arbetsprestationer räknas på ett sådant sätt att arbetet med frigivningsförberedelser tenderar att nedprioriteras. Handläggarna på frivården har både klienter som fortfarande är på anstalt och klienter som är villkorligt frigivna under övervakning. Det är endast arbetet med dem som lämnat anstalt, de villkorligt frigivna, som räknas som "ärenden". Arbetet med frigivningsförberedelser från frivårdens sida får därmed inte samma utrymme som arbetet med klienterna efter frigivningen.

²⁰ Skillnaden är inte signifikant, enligt Chi2.

Utslussningsinsatser

I propositionen framhåvs att övergången från anstalt till frihet ska ske successivt. Målsättningen bör vara att det för varje klient med ”längre strafftid” ska finnas en planering för en strukturerad övergång från anstalt till frihet. I normalfallet bör det innebära att de intagna, som först befunnit sig på slutan anstalt, förs över till en öppen anstalt om inget särskilt talar emot en sådan förflyttning. Före frigivningen bör den intagne också få någon form av placering eller aktivitet, åtminstone delvis utanför anstalten. De alternativ för utslussning som finns i propositionen är frigång, placering enligt 34 § och IÖV-utsluss. Det finns dock undantag, då klienten av säkerhetsskäl eller på grund av bristande motivation inte kan komma ifråga för någon av dessa utslussningsformer.

60 procent ”skrevs ut” från en slutan anstalt eller avdelning

- Trots intentionen att anstaltstiden ska verkställas under gradvis öppnare former hade de flesta som ingår i studien, cirka 60 procent, ”skrivits ut”²¹ från en slutan anstalt eller avdelning. Något fler hade dock skrivits ut från öppen anstalt eller avdelning vid det andra mättillfället i oktober-november 2002 jämfört med juni-juli 2002²².
- Det absolut vanligaste var också att de ”skrevs ut” från en normalavdelning²³. I den första mätningen i juni-juli hade 80 procent skrivits ut från en normalavdelning. I den andra mätningen oktober/november hade andelen sjunkit till 71 procent²⁴. Övriga hade skrivits ut från avdelningar med specialinriktning, varav motivations- och behandlingsavdelning var den vanligaste. Andelen som skrevs ut från motivations- och behandlingsavdelning hade ökat från 8 till 14 procent mellan första och andra mättillfället.
- I linje med detta är det 60 procent som tillbringat hela anstaltstiden på samma anstalt. Att en intagen bytt anstalt flera gånger, till exempel genom ”knalltransport”²⁵ på grund av misskötsamhet, var ovanligt. Endast sju procent hade flyttat mer än två gånger.

ANDELEN MISSBRUKARE SOM ”SKREVS UT” FRÅN EN NARKOTIKAPLATS HADE ÖKAT

I första mätningen juni-juli 2002 hade endast drygt tio procent av narkotikamissbrukarna skrivits ut från en motivations- eller behandlingsavdelning. De kan dock ha varit på någon sådan avdelning tidigare under anstaltstiden; någon fråga om detta ingick inte. I den andra mätningen hade emellertid andelen ökat markant såtillvida att 23 procent av narkotikamissbrukarna då lämnade anstalten från en sådan avdelning.

Drygt en fjärdedel fick utslussning i form av 34 §-placering, frigång eller IÖV

- Totalt fick 28 procent av de intagna utslussning genom 34 §-placering, frigång eller IÖV-utsluss. Några få klienter hade flera av dessa utslussningsvarianter.
- 11 procent av dem som ingick i studien var på väg att påbörja frigång.
- 16 procent av klienterna skulle avsluta verkställigheten genom 34 §-placering. De flesta av dem var missbrukare.
- Andelen planerade 34 §-placeringar ökade från juni-juli 2002 (12 procent) till oktober-november 2002 (19 procent)²⁶. Av de totalt 68 personer som fått en 34 §-placering var 46 (73 %) narkotikamissbrukare, 11 (18 %) alkoholmissbrukare och 6 (10 %) hade inget

²¹ Med ”skrevs ut” avses här att personen lämnat anstalten genom frigivning, för att påbörja behandling enligt 34 § eller IÖV-utsluss.

²² Skillnaden är dock inte signifikant enligt Chi2.

²³ En normalavdelning har inte någon speciell inriktning och kan vara både öppen och slutan.

²⁴ Skillnaden är inte signifikant enligt Chi2.

²⁵ Knalltransporter används som begrepp då en person på grund av misskötsamhet flyttar till en annan anstalt.

²⁶ Skillnaden var nära signifikant enligt Chi2. P=0,054

känt missbruk. Det innebär att det förekommer, men inte är särskilt vanligt, att sådana placeringar utnyttjas som en övergångsinsats även när det inte finns missbruk med i bilden²⁷.

- Ansökan om ansvarsförbindelse hos socialtjänsten för 34 §-placering gjordes för 21 procent. Av dem beviljades flertalet ansvarsförbindelse, motsvarande 19 procent av samtliga. Avslag på begäran om ansvarsförbindelse hos socialtjänsten var alltså inte särskilt vanligt. Det går däremot inte att uttala sig om i vilken mån det funnits problem i samarbetet med socialtjänsten i ett tidigare skede, vilket lett till att kriminalvården avstått från att söka ansvarsförbindelse. Endast 16 procent av samtliga skulle dock påbörja 34 §-placering. Det innebär att omkring en fjärdedel av de klienter, för vilka kriminalvården begärt ansvarsförbindelse, inte skulle komma att påbörja 34 §-placering. Skälen till detta kommer att undersökas närmare och redovisas i slutrapporten.
- Fyra procent hade beviljats IÖV-utsluss.

KRIMINALVÅRDEN: FLER BORDE FÅ EN 34 §- PLACERING

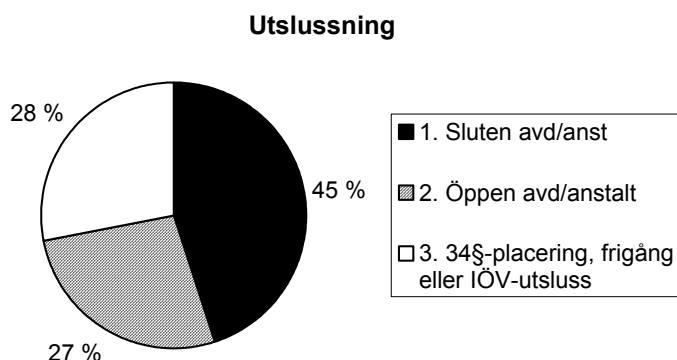
Av de olika alternativ för utslussning som tas upp i propositionen, var det i första hand 34 §-placering som deltagarna vid seminarierna hade synpunkter på. Bedömningen var att fler intagna skulle behöva en sådan placering, men att det är svårt att få kommunerna att ställa upp. Det framkom också att anstalternas praxis när det gäller sådana placeringar varierar, både när det gäller kraven för att en intagen ska kvalificera sig till placering och kraven på vad socialtjänsten måste åta sig för att placeringen ska bli av.

När det gäller IÖV-utsluss framfördes att många klienter hellre väljer att avsluta verkställighetstiden på öppen anstalt än med elektronisk övervakning i hemmet. Särskilt de som lever ensamma uppfattar att den öppna anstalten i kombination med fler permissioner är ett bättre alternativ än att vara hemma med elektronisk fotboja .

Hälften hade inte någon form av successiv övergång från anstalt till frihet

För att få en sammantagen bild av i vilken mån klienterna fick en successiv övergång från anstalt till frihet, studerades i vilken utsträckning de frigavs från öppen avdelning/anstalt eller slussades ut till 34 §-placering, frigång eller IÖV-utsluss. Det gick då att urskilja tre grupper.

1. De som inte varit föremål för någon utslussning och frigavs från en sluten anstalt eller avdelning.
2. De som frigavs från öppen anstalt eller avdelning, men inte fått placering enligt 34 §, frigång eller IÖV-utsluss.
3. De som fått en utslussning genom att placeras utanför eller delvis utanför anstalten genom 34 §-placering, frigång eller IÖV-utsluss. De hade ”skrivits ut” antingen från en sluten eller öppen avdelning.



Figur 1. Andelen av klienterna som fått en successiv utslussning, respektive frigivits från öppen anstalt/avdelning.

²⁷ Möjligheten att använda sig av en 34 §-placering för personer som saknar missbruk, kan t.ex. vara studier vid en folkhögsskola, vård i familjehem eller behandling för något brottsrelaterat beteende.

Figuren visar att endast drygt hälften av klienterna fått någon form av successiv utslussning, antingen genom att frigives från en öppen anstalt/avdelning eller genom att placeras utanför eller delvis utanför anstalten via 34 §-placering, frigång eller IÖV-utsluss. 45 procent frigavs från en sluten avdelning eller anstalt utan någon gradvis utslussning.

KRIMINALVÅRDEN: PLATSBRIST OCH RÄDSLOR FÖR FÖRÄNDRING BLAND INTAGNA

Många av seminariedeltagarna hade synpunkter på varför klienterna inte frigavs från öppen anstalt/avdelning i större utsträckning. Synpunkterna kretsade i princip kring två områden: platsresurser och de intagnas brist på motivation att flytta till öppen anstalt.

Det var flera som tog upp bristen på platser som skäl till den bristande rörligheten. ”Det finns helt enkelt inget att flytta till.” ”Om beläggningen på anstalten bara var 85 procent så skulle en annan rörlighet kunna skapas. Som läget är nu är det svårt att hitta sängplatser åt alla.”

Men andra deltagare uppfattade att det inte är antalet platser som är problemet utan de intagnas bristande motivation att flytta. (Delvis tycktes synen på platsernas betydelse påverkas av vilken region man kom från.) De menade att många klienter ”växer fast” på de slutna anstalterna och inte vågar flytta. De är rädda att inte klara av det och då skulle de komma tillbaka till ursprungsanstalten som förlorare. På slutna anstalt blir de intagna inlåsta vid en given tidpunkt. Det finns en tydlig struktur och tydliga ramar. De får vanor och de får en identitet bland personal och andra intagna. Därför drar de sig för att flytta .

I jämförelse med en sluten anstalt kan en öppen upplevas som rörig. Den intagne måste kanske dela rum, låses inte in och kvällar och nätter ägnas åt kortspel. Det är lättare att få tillgång till narkotika. Flera tog upp att det speciellt är de tidigare så kallade klass tre anstalterna som har dåligt rykte - och som delvis lever upp till det.

Flera lyfte också fram att det behövs fler belöningar för att förmå de intagna att vilja och våga flytta. Det behövs också en tidig planering för hur den totala anstaltstiden ska avtjänas. Det måste finnas tillräckligt med personal på slutna anstalter för att någon ska hinna åka med intagna på ”studiebesök” till en öppen anstalt. Deltagarnas erfarenhet var att sådana besök hade en positiv effekt.

Slutligen tog en del upp att de tyckte att systemet med ”knalltransporter” försvårar arbetet. Vid abrupta förflyttningar på grund av misskötsamhet spolieras ofta den ursprungliga planeringen för den intagne. Ibland är förflyttningar nödvändiga men de hamnar ändå i konflikt med andra mål för arbetet med den intagne.

De intagnas sociala situation inför frigivningen

I propositionen anges att kriminalvården bland annat ska utreda den intagnes bostads- och sysselsättningssituation med mera. Utredningen ska syfta till att den intagne vid frigivningen i möjligaste mån ska ha sin försörjning ordnad genom arbete eller annat och att bostadsfrågan ska vara löst. Nedan redovisas hur den sociala situationen såg ut inför frigivningen, vad gäller bostad, sysselsättning och försörjning. Uppgifterna är baserade på kontaktmännens uppgifter och gäller de klienter som skulle frigges direkt från anstalten. Personer som skulle ha 34 §-placering eller IÖV-utsluss har därför inte inkluderats.

85 procent hade någon form av ordnat boende

En tredjedel av klienterna skulle bo i egen bostad. Knappt hälften skulle ha någon form av mindre stabilt boende. Totalt skulle 85 procent ha någon form av ordnat boende vid den villkorliga frigivningen.

- 37 procent skulle bo i egen bostad.
- 43 procent skulle ha ett mindre stabilt boende. Det skulle främst bo hos partner eller föräldrars, vara inneboende eller hyra bostad i andra hand.
- 5 procent skulle bo på institution.
- 15 procent saknade bostad eller hade inte bestämt hur de skulle bo.

Mer än hälften saknade sysselsättning

Mindre än hälften planerade någon form av arbets- eller studieinriktad sysselsättning. Bland de övriga dominerade olika slag av arbetshinder och arbetslöshet.

- 45 procent skulle ha sysselsättning i form av arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd.
- 20 procent uppgavs ha någon form av arbetshinder - de var sjukskrivna, förtidspensionerade eller gick i behandling.
- 35 procent var arbetslösa eller hade inte bestämt vad de skulle arbeta med.

Enligt BRÅ:s tidigare studie (BRÅ, 2000) visade sig kontaktmännens uppgifter om sysselsättningen till viss del skilja sig från de intagna. Kontaktmännens bild var då mindre osäker i jämförelse med de intagna.

En tredjedel skulle försörja sig med socialbidrag

Bara en dryg tredjedel skulle försörja sig genom arbete, studier eller arbetsmarknadsbidrag. De övriga var i huvudsak beroende av olika hjälpinsatser och bidrag från samhället.

- 36 procent skulle ha en försörjning i form av lön, arbetsmarknadsbidrag eller studiebidrag.
- 18 procent skulle försörja sig genom olika former av bidrag – sjukpenning, förtidspension eller arbetslöshetskassa.
- 33 procent skulle försörja sig genom socialbidrag.
- 11 procent hade inte bestämt vilken försörjning de skulle ha.

Generellt är de intagna ganska dåligt rustade för att komma tillbaka till ett liv i frihet. Bostadssituationen är dock ordnad på något sätt för majoriteten, medan sysselsättning och försörjning är problematiska för de allra flesta.

Dokumentation

I propositionen anges att åtgärder och ställningstaganden i det enskilda fallet bör dokumenteras. Även de kontakter som tas för att förbereda frigivningen bör dokumenteras. BRÅ har studerat dokumentationen ur ett något vidare perspektiv. För nästan samtliga frågor, som togs upp i enkäten, ställdes också frågan om uppgiften var dokumenterad i behandlingsjournalen eller KLAS. Nedan har ett antal viktiga områden valts ut. I vilken omfattning dessa områden hade dokumenterats redovisas nedan.

Missbruk dokumenterades mest – enstaka samtalskontakter minst

Redovisningen som avser ”kända fall” innebär att frågan om dokumentationen endast ställdes för de klienter, som enligt kontaktmännens uppgift hade exempelvis ett missbruk eller en samtalskontakt. Det är möjligt att för de områden där kontaktmännen i hög grad svarade ”vet ej”, exempelvis enstaka samtalskontakter, kan dokumentationen ha varit sämre än den redovisade. Att kontaktmännen inte kände till sådant kan bland annat ha berott på att dokumentation saknats.

ANDEL AV KÄNDA FALL SOM DOKUMENTERATS

Gravt drogmissbruk	96 %
Drogmissbruk, ej gravt	91 %
Alkoholmissbruk	93 %
Avslutade program	92 %
Avbrutna program	85 %
De som haft regelbundna samtal	65 %
De som haft enstaka samtal	35 %
De som har behov av kontakt med socialtjänsten	76 %

ANDEL AV KÄNDA FALL SOM DOKUMENTERATS

Klienten har haft kontakt med;	
AF:s kontaktperson	68 %
AF på hemorten	61 %

ANDEL KLIENTER DÄR DOKUMENTATION FINNS OM

Bostadssituation vid frigivning	80 %
Sysselsättningssituation ”	83 %
Försörjningssituation ”	76 %

Av svaren framgår att förekomsten av missbruk dokumenterats i nio fall av tio. Dokumentationen av vilka som fullföljt ett program var också god, i synnerhet om programmet avslutats. Hur bostads, sysselsättnings- och försörjningssituation skulle komma att se ut efter frigivning var relativt väl dokumenterat. Det som var sämst dokumenterat, var samtalskontakter inom kriminalvården med psykolog, psykiatriker, terapeut eller präst. Enstaka samtal av sådan karaktär dokumenterades i de flesta fall inte alls.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet** (1998). *Frigivning från fängelse*. BRÅ-rapport 1998:6. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet** (2000). *Från anstalt till livet i frihet – inför muck*. BRÅ-rapport 2000:20. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet** (2003) *Fängelse i frihet – en utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll*. BRÅ-rapport 2003:4. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Kriminalvårdsstyrelsen** (2000). *Kriminalvårdens Redovisning om Återfall*. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdsstyrelsen** (2001). *Kriminalvårdens redovisning om drogsituationen år 2000*. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdsstyrelsen** (2002a). *Kriminalvårdens officiella statistik 2001*. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Kriminalvårdsstyrelsen** (2002b). *Insatser mot narkotika. Forskningsbaserad narkomanvård – ett förslag till handlingsplan*. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- Proposition 2000/01:76**. *Från anstalt till frihet*.

Bilagor

Bilaga 1. PM angående kriminalvårdens utvecklingsarbete – kriminalvårdens egen beskrivning

Kriminalvården har de senaste åren tagit åtskilliga steg mot en mer strukturerad kriminalvård som syftar mot minskade återfall i brott. Nya metoder införs i stor skala för att professionalisera kontakten med de intagna: riskbedömningar, Motivational Interviewing (MI), ASI/MAPS och nationella program. Här har narkotikasatsningen medfört en ökad möjlighet att arbeta mer riktat mot missbrukarna, bland annat genom införandet av differentierade narkotikaplatser. Den positiva utvecklingen har dock under det senaste året bromsats upp av den höga beläggning som rått inom kriminalvården. Vid ett platsutnyttjande som överstiger 90 procent omöjliggörs den differentiering av klienterna som riktade insatser utifrån klienternas behov kräver.

Exempel på detta är föreskrifter om verkställighetsplanering, vilka trädde i kraft hösten 2001. De innehåller ett stort avsnitt om frigivningsarbete. Fokus skall läggas på frigivningsdagen.

Det nya sättet att planera innebär att man alltid gör en risk- och behovsbedömning som grund för planeringen såväl vad avser säkerhet som de individuellt prioriterade brottsrelaterade behoven. En omfattande utbildningsinsats har gjorts för kriminalvårdspersonal beträffande införandet av strukturerade riskbedömningar och ett särskilt framtaget beslutsstöd. För risk- och farlighetsbedömningar som kräver expertmedverkan har utbildning skett av psykiater- och psykologkonsulter i kriminalvården.

Ett arbete har bedrivits i projektform för att sprida ASI (Addiction Severity Index) som det grundläggande risk- och behovsinstrumentet. I samband med narkotikasatsningen har det fastlagts att alla narkomaner som tas in på de särskilda narkotikaplatserna ska bedömas med hjälp av ASI. Detta har inneburit att ett antal särskilda tjänster har inrättats med huvuduppgift att göra utredningar, vilket resulterat i att antalet utredningar ökar i rask takt.

Motivational Interviewing - en samtalsmetodik och ett förhållningssätt som utvecklats av en amerikansk och en brittisk forskare är under införande på bred front i kriminalvården. 1500 personer har utbildats sedan år 2001 och tanken är att alla med klientkontakt skall kunna denna metod.

Självförvaltning införs vid allt fler anstalter. Detta innebär att den intagne utför ett mera självständigt arbete med ansvar för planering, utförande och till viss del ekonomi. Verksamheten bör också sikta mot att den intagne tar eget ansvar för hushållsbudgeten. Självförvaltning bedrivs enligt definitionen vid tolv anstalter och omfattar sammanlagt drygt 200 platser. Större delen av verksamheten startade under år 2002 och en utökning pågår innevarande år. En särskild handledarresurs har tillsatts för att stimulera utvecklingen och handleda nya anstalter.

Hela programområdet är föremål för översyn. Med program på anstalt menas all verksamhet (arbete, studier, brotts- och missbruksrelaterade program) som har tydliga mål, är strukturerade och schemalagda samt syftar till ökade kunskaper, insikter och/eller förbättrade färdigheter eller ändrat beteende hos klienten. En utredning angående utbildning för intagna har resulterat i olika utvecklingsprojekt angående bland annat försök med anställda lärare under pedagogiskt ledarskap av Nationellt Centrum för flexibelt lärande. Vidare planeras nätbaserad undervisning och validering av praktiska arbetsmoment till gymnasiepoäng. Även arbetsdriften håller på att omdesignas.

Kriminalvårdens ambition att utveckla så kallade nationella brotts- och missbruksrelaterade program har medfört att en omfattande försöksverksamhet pågår. Under ledning av en särskild projektgrupp prövas och utvecklas programmen Cognitive Skills, One to One, Våga välja, Aggression Replacement Training (ART), Brottsbrytet, Våld i nära relationer, Relation och samlevnad och det individuella narkotikaprogrammet PRISM. Under 2002 har en så kallad ackrediteringspanel inrättats, som består av deltagare från olika universitet och som besitter fördjupad kunskap inom området samt deltagare med fördjupad kriminalvårdskännedom. Panelen arbetar på uppdrag av Kriminalvårdsstyrelsen och bedömer de brotts- och missbruksrelaterade programmen utifrån ett antal kriterier, vilka samtliga syftar till att säkerställa att programmen har evidens för sina effekter på återfall i brott.

Även fritidsverksamheten är under översyn. Bland annat ska förslag till riktlinjer för denna tas fram.

Utslussningsenheter byggs upp med ett speciellt innehåll riktat mot frigivningen. Särskilda riktlinjer för utslussning är under utarbetande mot bakgrund av en utredning om långtidsdömda.

Ökad fokusering har skett på samarbete med ideella organisationer. En enkätundersökning visar på samarbete med cirka 50 ideella organisationer. Generellt har samarbetet ökat och också stimulerats genom att särskilda medel har avsatts för verksamheten och genom att riktlinjer har skrivits om samverkan med ideella sektorn. Kriminalvårdsstyrelsen har från och med år 2003 möjlighet att ge statsbidrag till frivilligorganisationer.

Kriminalvårdsstyrelsen ingår också i ett europeiskt samarbete genom Equal-projektet Bättre frigivning, som drivs på tre svenska anstalter.

Inom projektet Frigivningsförberedelser har bland annat följande insatser skett:

- 1) Ett antal informationsbroschyrer har tagits fram bland annat för att användas i kontakterna med socialtjänsten. Samtliga kommuner har tillsänts kriminalvårdens personaltidning och erbjudits gratisprenumeration. En artikel har skrivits i KommunAktuellt. Överläggningar har skett med Svenska Kommunförbundet.
- 2) Bildandet av nya KrAMI har stimulerats genom en konferens och särskilda medel för verksamheten har avsatts.
- 3) Kartläggning av samarbetet med den ideella sektorn har genomförts. Särskilda medel har avsatts för att stimulera samarbetet och riktlinjer för samverkan med den ideella sektorn har tagits fram.
- 4) Förslag till riktlinjer för utslussning har utarbetats.
- 5) Riktlinjer angående självförvaltning har utarbetats. Särskild handledarresurs har avsatts och flera konferenser har genomförts.
- 6) En nätverkskonferens har genomförts. Särskilda medel har avsatts för att stimulera nätverksarbete.
- 7) Ett metodstöd för socialjuridik har publicerats på intranätet för att användas vid ekonomisk sanering.
- 8) Kontakter har tagits med Aktionsgruppen för narkotika för att få till stånd försöksverksamhet med kontaktpersoner från socialtjänsten gentemot kriminalvården

Gunilla Nilsson, KVS

Bilaga 2. Metod

Två enkätundersökningar har genomförts. Syftet var att kartlägga vilka frigivningsförberedelser, som vidtogs på anstalterna i början av försöksverksamheten. Den första enkätundersökningen genomfördes i juni-juli 2002, en kort tid efter det att utbildningen för kriminalvårdspersonalen i det nya blankett- och dokumentationsstödet hade avslutats. Den andra, där samma mätningar upprepades, genomfördes fyra månader senare. Genom att göra två på varandra följande undersökningar minimerades risken för att säsongsmässiga variationer skulle snedvrída resultaten. Analysen visade att resultaten från de två undersökningarna inte skilde sig från varandra, annat än på ett fåtal punkter. Dessa frågor kommer att redovisas i nästa uppföljning. I de frågor, där resultaten från de två mätningarna sammanföll, har de två datamaterialen slagits samman till ett. Att ingångsmätningarna inte utfördes tidigare, i försöksverksamhetens inledningsskede, berodde på att det tog en viss tid att förbereda projektet och planera hur utvärderingen skulle utformas.

En uppföljande undersökning kommer att göras inför slutrapporteringen. Detta gör det möjligt att följa frigivningsförberedelserna över tid och ta reda på om frigivningsförberedelserna har förbättrats under försöksverksamheten.

POPULATION OCH URVAL

Enligt propositionen omfattar försöksverksamheten alla intagna med längre fängelsestraff. Populationen har, efter samtal med företrädare för kriminalvården, definierats som intagna som hade dömts till fängelse i sex månader eller längre. Intagna som har mindre än sex månaders strafftid, har därmed exkluderats. Det bedöms också att kriminalvårdens har begränsade möjligheter att arbeta med frigivningsförberedelser, när tiden i anstalt är alltför kort.

Populationen omfattade samtliga intagna:

- som hade minst sex månaders strafftid
- som under två bestämda tidsperioder skulle lämna anstalten genom:
 - villkorlig frigivning
 - placering enligt 34 § KvaL
 - IÖV-utsluss

För att ingå i populationen skulle de intagna inte ha utvisning i domen.

Ur denna population har urvalen till de två enkätundersökningarna dragits. Urvalet till den första enkätundersökningen bestod av intagna, som skulle lämna anstalten under perioden 10 juni till 9 juli. Urvalet till den andra omfattade intagna som skulle lämna anstalten mellan den 16 oktober och 15 november. Sammanlagt ingick 410 intagna i de båda urvalen.

Enligt instruktionerna skulle en enkät fyllas i för varje intagen, som motsvarade populationen, en till tre veckor innan den intagne lämnade anstalten.

BORTFALL

Det föreligger ännu ingen statistik från Kriminalvårdsstyrelsen över antalet intagna som frigavs under 2002. Därför baseras bortfallsberäkningarna på antalet intagna utifrån 2001 års siffror.

Enligt statistiken frigavs 3 420 intagna med en strafftid på minst sex månader under 2001. Det motsvarar i genomsnitt 285 personer varje månad. Antalet inkomna enkäter var under den första enkätundersökningen 202 och under den andra 208. Antalet intagna med utvisningsbeslut var 13 respektive 19 i de båda enkätundersökningarna. Det innebär att bortfallet i den första undersökningen uppskattningsvis var omkring 25 procent och i den andra 20 procent. Det högre bortfallet i den första undersökningen kan ses mot bakgrund av att datainsamlingen ägde rum i början av sommaren, då en del av den ordinarie personalen kan ha hunnit påbörja sin sommaresemester. I de flesta fall krävdes minst en telefonpåminnelse till varje anstalt om att enkäterna skulle fyllas i och skickas in till BRÅ.

Enkäterna kontrollerades när de inkom till BRÅ. Om det fanns oklarheter eller internt bortfall på frågorna kontaktades den intagnes kontaktperson för att i efterhand besvara frågan. Det innebär att internbortfallet i enkäterna är mycket lågt.

ENKÄTENS UTFORMNING

Frågorna i enkäten utgick från regeringens riktlinjer för försöksverksamheten (Proposition 2000/01:76 sid 16 ff) och BRÅ:s riktlinjer för utvärderingen:

1. Frågor om de intagnas personliga karakteristika, som kön och ålder, och brottsbakgrund.
2. I vilken utsträckning frigivningsförberedelserna utreds och planeras enhetligt och strukturerat.
Här ingår frågor om:
 - användning av det nya blankett- och dokumentationsstödet
 - användning av ASI och MAPS
3. I vilken utsträckning de intagna har fått påverkans-, stöd eller kontrollinsatser under anstaltstiden. Här ingår frågor om:
 - programverksamhet
 - samtalsstöd
 - drogkontroller
4. I vilken utsträckning kriminalvården förmedlar kontakter mellan de intagna och olika samhällsorgan och hjälper den intagne att bygga upp nätverk. Här ingår frågor om:
 - uppbyggnaden av ett socialt nätverk under anstaltstiden
 - behov av kontakt med olika myndigheter, vem som tog kontakten och samarbete mellan olika myndigheter
5. I vilken utsträckning det förekommer samverkan mellan anstalt och frivård inför den villkorliga frigivningen. Här ingår frågor om:
 - avstånd mellan anstalt och frivård
 - vem som tar initiativet till samverkan mellan anstalt och frivård
6. I vilken utsträckning det förekommer olika utslussningsalternativ inför den villkorliga frigivningen. Här ingår frågor om:
 - placering på öppen anstalt
 - placering enligt 34 §
 - frigång
 - IÖV-utsluss
7. Den intagnas sociala situation inför den villkorliga frigivningen
 - bostad
 - sysselsättning
 - försörjning
8. I vilken utsträckning frigivningsförberedelserna dokumenteras i det enskilda fallet.

Frågorna i enkäten är främst så kallade faktafrågor, men några frågor innehåller även bedömningar, till exempel om klienternas behov av hjälp eller behov av kontakt med andra samhällsorgan.

Frigivningsförberedelserna för intagna som får 34 §-placering eller IÖV-utsluss skiljer sig emellertid från dem för övriga intagna. De som slussas ut via IÖV-utsluss eller 34 §-placering lämnar anstalten redan under verkställighetstiden, ofta flera månader före den villkorliga frigivningen. I dessa fall är frigivningsförberedelserna på anstalten framför allt inriktade på att ordna förutsättningarna för själva utslussningen, inte på de sociala förhållandena vid den villkorliga frigivningen. Dessa två grupper redovisas därför på följande sätt.

För dem som beviljats placering enligt 34 § KvaL består frigivningsförberedelserna på anstalten i ansökan om placering i familjehem eller behandlingshem. För att ansökan ska godkännas av Kriminalvårdsnämnden, krävs i regel en ansvarsförbindelse från socialtjänsten. Frågor om samarbetet med socialtjänsten ingår därför i enkäten för denna grupp. Däremot ingår inga frågor som rör den intagnes förhållanden inför den villkorliga frigivningen eller vilka åtgärder som vidtas, eftersom dessa dels sker utanför anstalten, dels ligger längre fram i tiden.

När det gäller den grupp, som beviljats IÖV-utsluss, genomförs parallellt med denna undersökning en särskild utvärdering. I den ingår detaljerade uppgifter både om vilka insatser kriminalvården gör för att skapa förutsättningar för IÖV-utsluss och för att förbereda den

villkorliga frigivningen. Dessa uppgifter redovisas separat i en rapport till regeringen och tas därför inte upp här²⁸.

Däremot inhämtades samma uppgifter för denna grupp som för övriga intagna, när det gäller personliga karakteristika, brotts- och missbruksbakgrund och olika åtgärder under verkställighetstiden på anstalten. Hit hör uppgifter om anstaltsbyten, avdelning, övergång till öppen anstalt, missbrukskontroll, deltagande i påverkansprogram, samtalskontakter, kontakt med sociala nätverk, utslusningsformer, frigivningsplanering och dokumentation

Enkäterna skickades ut till anstalterna i maj respektive september 2002. De fylldes i av de tjänstemän, som var ansvariga för verkställighetsplaneringen. Dessa var oftast de intagnas kontaktpersoner.

MÄTNINGEN BYGGER PÅ KONTAKTMÄNNENS UPPGIFTER

I BRÅ:s tidigare studie om frigivningsförberedelser "Från anstalt till frihet – före muck" fick både kontaktmän och intagna samma frågor om behov och insatser för att förbereda frigivningen (BRÅ, 2000). Uppgifterna från kontaktmännen samlades in genom enkät medan de intagna intervjuades, eftersom den senare gruppen sällan besvarar enkäter. Det framgick då att kontaktmannen och den intagne inte alltid hade samma bild av behoven och insatserna. Med hänsyn därtill övervägdes om även denna studie skulle inrymma frågor till de intagna. BRÅ valde dock att denna gång fokusera på uppgifter från kontaktmännen. Det gjordes dels av resursmässiga skäl dels utifrån syftet med kartläggningen. Studiens syfte är att vara en ingångsmätning för att följa om *förändringar* i positiv riktning uppnås i sättet att arbeta till följd av den satsning som försöksperioden innebär. För att kunna mäta detta måste en och samma informationskälla användas vid bägge tillfällena. I de fall svaren i BRÅ:s tidigare undersökning (BRÅ, 2000) visat att svaren från kontaktmän och intagna skilde sig åt på ett tydligt sätt, anges detta i resultatredovisningen under aktuellt avsnitt.

DISKUSSIONER MED FÖRETRÄDARE FÖR KRIMINALVÅRDEN

Under hösten 2002 inbjöds kriminalvården till två seminarier på BRÅ. Representanter från 40 anstalter och 17 frivårdsenheter deltog.

Utgångspunkten för diskussionerna var en sammanställning av resultaten från den första enkätundersökningen. Resultaten presenterades i form av ett overheadmaterial, där också diskussionsfrågor ingick. Materialet skickades dessutom ut till samtliga anstalter. Personalen ombads att diskutera resultaten inom anstalten och lämna synpunkterna till BRÅ via e-post.

I denna rapport sammanfattas kriminalvårdens synpunkter.

²⁸ Den första delrapporten om IÖV-utsluss redovisades till regeringen den 1 april 2003. *Fängelse i frihet. En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll*. Rapport 2003:4, Brottsförebyggande rådet. 2003.

English summary

From prison to life at liberty – improved release preparations

Author: Inka Wennerberg

Published by:
National Council for Crime Prevention (BRÅ)
P.O.Box 1386
SE-111 93 Stockholm
Sweden

Available in Swedish from:
www.bra.se/publications

It has been determined by the Swedish Parliament that for a trial period of three years, the prison and probation service is to improve the work it conducts to prepare prison inmates for release. The intention is that this work will be improved in two ways. Firstly, a new form of pre-release programme has been introduced for inmates serving a prison term of at least two years. This involves giving them the opportunity to serve the last part of their sentence at home under intensive supervision with electronic control (also known as ISEC-release, or “electronic tagging”). Secondly, the prison and probation service is to make a more general effort to improve the work conducted to prepare inmates for release. In the relevant Government Bill, (prop. 2000/01:76) particular emphasis is placed on the need

- to improve the analysis, planning and documentation of release preparations,
- to support and facilitate contacts between inmates and various social agencies so as to meet the inmates’ needs for housing, employment, treatment and a functioning social network,
- to ensure cooperation between prisons and the probation service and
- to attempt to ensure a gradual transition from prison to life in the community.

The trial period started on October 1st 2001. The Government has given the National Council for Crime Prevention the task of evaluating the project. This, the first of two reports, relates to the more general aspects of the project. The next report will be published on April 1st 2004. A separate evaluation is being conducted of the ISEC-release programme.

A first survey to serve as a reference point for developments

This report illustrates how the prisons worked with release preparations during the early stages of the period covered by the project. The presentation builds on data relating to a little over 400 inmates, who were to be released from prison having served a sentence of at least six months during the summer or autumn of 2002. The data were collected by means of questionnaires filled in by the inmates’ contact persons. This initial survey is to be followed by a second, which will be conducted during the autumn of 2003. The intention is that in combination, these two measures will provide a picture of whether the project has led to improvements regarding the way inmates are prepared for release from prison.

Another of the objectives associated with this first measurement is that of providing information that will be of use to the prison and probation service over the course of the project period. It will provide the prison and probation service with a relevant “benchmark” to relate to in the context of their work to improve release preparations.

A new form has been introduced for use in planning how sentences are put into effect

In connection with the initiation of the trial project, a new standardised form was introduced, to be filled in when planning the way inmates' sentences would be put into effect. This was to replace the earlier forms, which varied from one prison to another. The form then "follows" the inmate when he/she is transferred during the course of a sentence and is entered into the prison and probation service computer system, known as KLAS²⁹. This will facilitate the exchange of information between different prisons and between prisons and the probation service, and will reduce the risk that important issues are neglected or forgotten. The survey conducted by the National Council indicates that inmates' contact persons have largely moved over to the use of this new form.

Results from the first survey

APPROXIMATELY ONE-THIRD HAVE PARTICIPATED IN PROGRAMMES

- 32 per cent of the inmates in the study have completed a crime or drug abuse related programme during their time in prison. Most of those who started in these programmes, or in some other form of drug programme, also went on to complete them. Few chose to drop out.
- 17 per cent of the inmates in the study have been in *regular* contact with either a psychologist, psychiatrist, therapist or priest during their time in prison. Most common among these alternatives was having been in regular contact with a psychologist. A further 22 per cent have only had *occasional* meetings with one or more of the above categories of professionals. In these cases the most common alternative is to have spoken with a priest.
- Approximately 70 per cent of the inmates in the study are drug abusers. The members of this group have participated in various programmes to a somewhat greater extent than others, but there is no major difference between drug abusers and others when it comes to counselling contacts.

THE MAJORITY OF THOSE WHO NEEDED AND WANTED TO ESTABLISH CONTACTS WITH THE SOCIAL SERVICES AND JOB CENTRES WERE ABLE TO DO SO

- Slightly over 70 per cent were assessed to be in need of contact with the social services prior to their release from prison. In the majority of these cases, personal contact was established with the social services in order to prepare for release. The most common form was for the client him/herself to establish the initial contact.
- Almost half were assessed to be in need of assistance from a job centre or KrAMI³⁰. Of these, half had already received or would be receiving help from a job centre. Thirty-seven per cent did not want assistance and thirteen per cent had not received assistance despite wanting to.
- It was relatively common for the social services to participate in the planning work that took place prior to release together with the inmate and the prison itself. The social services had participated in this way in the release preparations for almost half the inmates studied. By contrast it was unusual for job centres to participate in this planning process.

²⁹ KLAS (Client administration system) is a computerised registration system where, amongst other things, contact persons register and update their case notes.

³⁰ KrAMI (Prison and Probation Service, Labour Market Institute) constitutes a collaboration between the prison and probation service, the labour market authority and the social services. The project's objective is to reintroduce prison and probation service clients into the working population.

LONG DISTANCES OBSTRUCT COLLABORATION WITH THE PROBATION SERVICE

- Almost 90 per cent of those to be released were to be placed on probation. The probation service has a responsibility to participate in the release preparations for this group. The participation of the probation service is rendered more difficult however when the prison and the relevant probation service offices lie at a substantial distance from one another. Almost half the inmates were in prisons that lay at a distance of over 100 km from the relevant probation service offices.
- An additional factor that may serve to lower the priority of the work conducted by the probation service with the inmates emerged at seminars that were arranged with the prison and probation service. Work with clients who have as yet not left prison is not counted as constituting a “case”. This means that this work is not included in the statistics which form the basis for assessing the level of resources to be made available to the probation service.

ONE QUARTER ARE RELEASED BY MEANS OF PARAGRAPH 34 PLACEMENTS, PAROLE OR THE ISEC-RELEASE PROGRAMME

The Government Bill emphasised that the transition from prison to life in the community should take place gradually. The goal should be to ensure that there is a plan describing a structured transition from prison to life at liberty for every prison service client serving a long sentence. In normal cases, this should involve inmates in higher security prisons first being transferred to open prisons, provided there are no specific circumstances to indicate that such a transfer would be unsuitable. Prior to release, the inmate should also be assigned some form of placement or activity that is at least partially located outside of the prison. The pre-release alternatives named in the Bill are parole, paragraph 34 placements and ISEC-releases.

- Despite the intention that inmates’ prison terms should be served in successively more open categories of prison, approximately 60 per cent of those included in the study concluded their prison term in a closed prison.
- Only a relatively small proportion were assigned to some form of pre-release programme. A total of 28 per cent of the inmates were released via paragraph 34 placements, parole or the ISEC-release programme. The remaining 72 per cent were released directly from prison. The most common form of pre-release alternative was placement in a treatment home or similar in accordance with paragraph 34 of the Act on Correctional Treatment in Institutions (KvaL). Over half of those who left prison on a pre-release programme of some kind were placed in a treatment home or the equivalent.
- Approximately one-tenth of the inmates in the study were to be released on parole and four per cent had been admitted to the ISEC-release programme.

EIGHTY-FIVE PER CENT HAD A PLACE TO LIVE, BUT MANY HAD NO FORM OF EMPLOYMENT

For those who were to be released directly from prison, a number of questions were also asked as to the extent to which the inmates’ social situation was in order. Most, but not all, had sorted out a place to live prior to their release from prison. Just over one-third had a home of their own to go to. By contrast, there were many who had no work, nor any other form of organised occupation.

- 85 per cent had some form of housing arranged prior to their release from prison. The stability of these arrangements and the extent to which they were of a long term nature varied however. Slightly over ten per cent had no place to live or had as yet not decided where they would be living.
- As regards income, slightly over half of the inmates were going to live on various forms of public subsidy. One in ten did not know how they would support themselves.
- Less than half were going to be working, studying or finding employment in some form of labour market programme. Just over one-third were going to be unemployed or did not know what type of work they would be doing. The remainder had some form of work-related handicap.

The National Council's assessment

THE CONDITIONS FOR GOOD PLANNING AND DOCUMENTATION HAVE IMPROVED

The surveys show that use of the new standardised form for planning how sentences will be put into effect has started to spread. The survey conducted in the autumn found that the form had been used for a majority of the inmates serving relatively short sentences. The prison service has thereby taken an important step towards achieving the objectives outlined in the Government Bill on which the trial project is based. The conditions necessary for the work of planning, documentation and information transfer have improved.

The next survey to be conducted by the National Council will be able to illustrate the effects that the use of the new form has had on ensuring that the planning and structuring of sentence execution is initiated early, that it takes place in collaboration with others and that it is well documented.

IMPROVING THE METHODS USED TO MOTIVATE INMATES TO PARTICIPATE IN PROGRAMMES

The National Council's questionnaire includes questions on participation in programmes focused on crime and substance abuse. How then, for example, should the finding that a total of one third of inmates have participated in such programmes be interpreted? Should this proportion be higher? In general, given that the proportion of inmates that reoffend within the space of three years lies at a total of over 40 per cent (KVS, 2000) and that 70 per cent of the inmates included in the study are drug abusers, there are likely to be a larger number of inmates who might benefit from participating in programmes of this kind. Both research and experience indicate, however, that for such programmes to have a positive effect, it is important both that the participant is well motivated and that the programme is suited to the needs and problems of the individual. Rather than simply establishing how many inmates ought to be participating in programmes today, it is probably more important to improve the methods of working to motivate inmates. It is also important to develop the range of programmes on offer and the selection process employed so that the right inmate participates in the right programme. Another important question is that of making use of those programmes that have been shown to have some effect on reoffending. This is an area of the prison and probation service where a great deal of developmental work is at present underway.

CONTACTS WITH SOCIAL SERVICES AND JOB CENTRES ARE INITIATED, BUT HOUSING AND EMPLOYMENT PROBLEMS HAVE NOT BEEN RESOLVED

According to the assessments of their contact persons, a large majority of the inmates require contacts with the social services in order to put their situation in order following release from prison. Many are also assessed to be in need of assistance from a job centre. The picture provided by the survey is that the majority of those regarded as being in need of such contacts *do* establish contacts of this kind during their time in prison. A large majority of those who were assessed as requiring assistance from the social services or a job centre – and who were motivated to establish a contact to this end – had also initiated such a contact.

This does not however mean that the problems inmates have in the areas of housing, employment and income are automatically resolved in any way. The extent to which the inmates' needs in these areas are met depends on such factors as the relevant agencies' resources, priorities and working methods. These are factors that the prison and probation service has no control over. Irrespective of whether contacts have been established between an inmate and the responsible agencies in his or her local authority area, many inmates are nonetheless released into a situation characterised by unstable housing and income, and many have no form of organised occupation.

MORE ARE IN NEED OF PRE-RELEASE PROGRAMMES AS A MEANS OF PREPARING FOR RELEASE INTO THE COMMUNITY

What else can the prison and probation service do within the framework of the existing “normalisation principle”³¹ in order to ensure that the social situation of more inmates is in order when the time comes for them to be released from prison? Firstly, the inmates’ contact persons could attempt to motivate more of those deemed to require an altered social situation in order to avoid reoffending to *want* to change their social situation and to want to establish contacts with the agencies that could help them in this.

Secondly, additional efforts should be made to provide the inmates with the experience of some form of pre-release transitional period outside of prison. During this period, the clients could themselves conduct further work outside the prison with the initiatives and contacts required to get their social situation in order prior to their final release into the community. The survey conducted by the National Council shows that of those released having served at least six months in prison, no more than one-quarter have participated in a pre-release programme of this kind. This proportion must be increased. The proportion being released directly from a closed prison should be reduced. There are however clients who cannot be placed in open prisons for security reasons. On the other hand, there ought to be more that could serve the final part of their sentence in an open prison. Achieving this goal may however be made more difficult by the overcrowding within the prison system. If more inmates were to be given a transitional release in the form of a paragraph 34 placement or ISEC-release, however, more prison places could be made available.

Paragraph 34 placements are the only one of the pre-release programmes currently available that are suitable for drug users. Only a minority of drug users are given such placements however. The Government has given the prison and probation service the task of charting the extent and type of problems that prevent placing inmates outside prison using paragraph 34 of the Act on Correctional Treatment in Institutions³². Their report is to be presented no later than 1st October 2003.

³¹ The normalisation principle means that the ordinary social agencies are responsible for the inmates’ requirements in the areas of work, care, housing etc. in the same way as they are responsible for citizens in general.

³² KvaL – (1974:203) the Act on Correctional Treatment in Institutions.