

Fängelse i frihet

En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll

RAPPORT 2003:4

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

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundservice, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90,
fax 08-690 91 91, e-post order.fritzes@liber.se

Produktion:

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

BRÅ på Internet www.bra.se

ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31995-0

Författare: Eva Olkiewicz

Omslag: Britton & Britton

Tryck: Edita Norstedts Tryckeri 2003

© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

FÖRORD	5
SAMMANFATTNING	6
40 procent av de långtidsdömda ansökte om IÖV-utsluss	6
IÖV-gruppen hade en gynnsammare bakgrund än andra långtidsdömda	6
Ofrihet, stress och ensamhet – skäl att inte ansöka	7
Kriminalvårdsstyrelsen, anstalten och frivården inte alltid ense i avslagsärenden	7
Få klienter misskötte sig	7
Tiden för särskilda aktiviteter utnyttjades inte fullt ut	8
Behovet av stöd från frivården mindre än väntat	8
Nöjda klienter	9
BRÅ:s bedömning	9
INLEDNING	14
BRÅ:s uppdrag	16
IÖV-UTSLUSS – SYFTE OCH ANALYS	19
Av cirka 40 procent ansökningar beviljades hälften	19
Jämförelse mellan IÖV-gruppen och intagna som inte ansökt	20
Skäl att inte ansöka	25
Skäl till avslag på ansökan	27
KONTROLL UNDER IÖV-TIDEN	31
Kontroller görs elektroniskt, genom besök och per telefon	31
Genom täta drogkontroller upptäcks missbruk	32
Klienterna har förståelse för den höga kontrollnivån	33
MISSKÖTSAMHET	35
Få fick IÖV-utsluss upphävd på grund av misskötsamhet	35
STÖD UNDER IÖV-UTSLUSS	37
IÖV-gruppen behövde mindre stöd än väntat från frivården	37
KLIENTERNAS SYN PÅ IÖV-UTSLUSS	41
Många valde IÖV-utsluss för att få vara med familjen	41
Dålig information och lite hjälp med ansökan	41
Kontrollbesök med alkotest flera gånger i veckan	42
En tredjedel var extra skötsamma för att få IÖV-utsluss	44
Helhetsomdömet är överlag positivt	44
REFERENSER	46
BILAGOR	47
Bilaga 1. Metod	47
Bilaga 2. Tabeller	49
ENGLISH SUMMARY	50

Förord

Vikten av att kriminalvårdens arbete inriktas på att förhindra återfall i brott har allt mer uppmärksammats. Insatser för att förbereda de intagna för frigivningen blir då särskilt viktiga. Det finns behov av att ytterligare intensifiera och strukturera arbetet med olika former av utslussning, särskilt för intagna som suttit en längre tid i fängelse. Regeringen har därför inlett en treårig försöksverksamhet, som innebär att långtidsdömda ska kunna avtjäna den sista delen av strafftiden i bostaden med intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). I dagligt tal kallas detta ”IÖV-utsluss” eller ”fotboja”. På detta sätt ska den intagne få möjlighet att under en övergångsperiod leva ute i samhället men under större kontroll och med mera stöd från frivården, än vad som är fallet vid villkorlig frigivning direkt från anstalt.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har fått i uppdrag av regeringen att i samråd och samarbete med Kriminalvårdsstyrelsen utvärdera försöksverksamheten. Detta är den första i en serie på tre rapporter.

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

Utvärderingen har genomförts av fil.dr Eva Olkiewicz, som också har skrivit rapporten. Hanna Bergman har gjort flertalet av intervjuerna med klienter. Professor Hanns von Hofer på Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet, har vetenskapligt granskat rapporten och lämnat värdefulla synpunkter. På Kriminalvårdsstyrelsen har projektledaren för IÖV-utsluss Kjell Carlsson och byrådirektör Richard Bernsten, liksom flera av deras kolleger, bidragit med betydelsefull kunskap. Personal på anstalter och frivårdskontor har villigt och kunnigt besvarat alla frågor.

Stockholm i mars 2003

Jan Andersson
T.f. generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

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

Brottsförebyggande rådet har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera försöksverksamheten. I denna första avrapportering beskrivs verksamheten avseende dem, som påbörjade IÖV-utsluss under de första åtta månaderna. Den bygger på uppgifter om och jämförelser mellan intagna som beviljats IÖV-utsluss, intagna som inte ansökt om IÖV-utsluss och intagna som fått avslag på ansökan.

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

40 procent av de långtidsdömda ansökte om IÖV-utsluss

För att en ansökan om IÖV-utsluss ska beviljas krävs att den dömda har tillgång till bostad, telefon, elektricitet och ordnad sysselsättning. Därutöver ställs vissa krav för att tillgodose samhällsskyddet under verkställigheten, det vill säga minimera risken för återfall i brott under IÖV-tiden. Medgivande till IÖV-utsluss får inte lämnas om det kan befaras att den dömda kommer att avvika, återfalla i brott eller missbruka alkohol eller andra droger under utslussningstiden.

Kriminalvårdsstyrelsen prövar ansökningarna från de intagna. Under 2002 ansökte 315 personer, vilket uppskattningsvis motsvarade ungefär 40 procent av de långtidsdömda. Av dessa beviljades 48 procent, vilket motsvarar omkring 20 procent av hela gruppen långtidsdömda.

IÖV-gruppen hade en gynnsammare bakgrund än andra långtidsdömda

De flesta som beviljades IÖV-utsluss hade inte tidigare varit dömda för brott. Nästan ingen hade missbrukat alkohol eller andra droger under de senaste sex månaderna före ansökan.

IÖV-gruppen hade även i övrigt en mera gynnsam bakgrund och ett bättre socialt utgångsläge än övriga långtidsdömda. De hade högre utbildningsnivå och var i större utsträckning gifta eller sammanboende. Deras sociala situation var betydligt bättre – de flesta bodde i egen bostad eller i bostad som tillhörde en familjemedlem. De hade också i högre utsträckning

en framtidsinriktad sysselsättning och försörjning, som baserades på eget arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd.

Ofrihet, stress och ensamhet – skäl att inte ansöka

Drygt tio procent av dem som valt att inte ansöka, uppfyllde dock kraven för IÖV-utsluss. En orsak till att de inte ansökt var att de ansåg att det var för mycket regler och kontroll i IÖV-utsluss. Flera tyckte att frigång var ett bättre alternativ med högre grad av frihet, eftersom de både kan vistas utanför anstalten på dagtid och ha relativt täta permissioner. Någon tog upp känslan av stress inför de stränga kraven på att hålla tider. Någon tog upp risken att känna sig ensam och isolerad under IÖV-utsluss.

Kriminalvårdsstyrelsen, anstalten och frivården inte alltid ense i avslagsärenden

Den grupp som fick avslag på ansökan om IÖV-utsluss, hade betydligt flera tidigare domar bakom sig än både IÖV-gruppen och de som inte ansökt. Personerna i denna grupp hade också ett pågående missbruk av alkohol eller andra droger i betydligt större utsträckning än de andra grupperna.

Det vanligaste skälet till avslag på ansökan om IÖV-utsluss var risken för missbruk och/eller återfall i brott. Denna avslagsmotivering gällde över 80 procent av samtliga ansökningar. I de övriga fallen var skälen att den intagne hade för avsikt att bo tillsammans med brottsoffret eller att ordnad sysselsättning eller bostad saknades.

Enligt Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter¹ ska både anstalten och frivården bedöma om IÖV-utsluss är en lämplig åtgärd i det individuella ärendet. I praktiskt taget samtliga fall, där ansökan beviljades var anstalt och frivård av samma mening som Kriminalvårdsstyrelsen. När det gäller dem som fått avslag tillstyrkte emellertid både anstalt och frivård ansökan i 30 procent av fallen. I tillstyrkan togs oftast upp skäl som rörde den intagnes behov av IÖV-utsluss, allmänna skötsamhet eller förändringsvilja.

Få klienter misskötte sig

Utöver den kontroll som den elektroniska övervakningen innebär, kontrollerades också klienterna genom besök i hemmet, på arbetsplatsen och genom telefonkontroll. Det vanligaste var två till fyra kontroller i veckan. Hembesök förekom oftast medan kontroll på arbetsplatsen förekom mera sällan. Vid kontrollbesöken togs regelmässigt utandningsprov och ibland också urinprov.

Endast sex procent av klienterna misskötte sig under IÖV-tiden. I fem av fallen var orsaken otillåten användning av alkohol eller andra droger

¹ KVVFS 2001:4

och i ett fall för sen ankomst. I samtliga fall ledde överträdelsen till att IÖV-utsluss omedelbart hävdes och klienten återfördes till anstalt eller häkte, för att där avtjäna återstoden av strafftiden.

Tiden för särskilda aktiviteter utnyttjades inte fullt ut

Stödet till klienterna är tänkt att ske på olika sätt. Den dagliga sysselsättningen eller arbetet kan, enligt föreskrifterna, kompletteras med exempelvis behandling, deltagande i programverksamhet eller så kallade särskilda aktiviteter. Det kan också vara genom kontakt med frivårdsinspektör och eventuell lekmanövervakare.

De särskilda aktiviteterna är av två slag; dels obligatoriska, dels frivilliga. De obligatoriska aktiviteterna syftar till att utveckla eller förstärka ett positivt socialt nätverk runt klienten och kan användas till fritidsintressen, som kan främja uppbyggnaden av ett sådant nätverk, liksom till arbetsökande och annat. De frivilliga aktiviteterna syftar till att minska isoleringen i bostaden och kan användas till fritidsintressen, promenader och annat. De särskilda aktiviteterna utökas för varje månad – från 12 timmar per vecka under den första månaden till 24 timmar den sista månaden. Högst hälften av timmarna får användas till frivilliga aktiviteter, de övriga till obligatoriska.

De frivilliga aktiviteterna utnyttjas till fullo av 75 procent av klienterna och de obligatoriska av 45 procent. En orsak till underutnyttjandet av de obligatoriska aktiviteterna kan vara att klienterna har en ordnad social situation och sällan några missbruksproblem, varför de inte behöver sådana aktiviteter. En annan orsak kan vara att en kontaktperson alltid måste utses för de obligatoriska aktiviteterna, till exempel tränaren på den fotbollsklubb dit klienten går. De klienter som inte vill avslöja för omgivningen att de är straffade, väljer därför bort de obligatoriska aktiviteterna. Ytterligare en orsak till underutnyttjandet kan vara att det finns en oklarhet inom frivården om vad de obligatoriska timmarna får användas till. Dessa frågor tas upp i BRÅ:s nästa uppföljning.

Behovet av stöd från frivården mindre än väntat

Antalet besök vid frivården varierar mellan noll och tolv per månad. Det vanligaste är att klienterna kommer till inplanerade besök mellan två och fyra gånger i månaden, det vill säga ett besök varje eller varannan vecka. Den relativt låga frekvensen besök kan dels bero på att klienterna har en relativt gynnsam social situation och därför inte behöver så mycket hjälp, dels på att de själva i stor utsträckning tar kontakt med de myndigheter eller hjälpinstanser de behöver. Det framgår dock att de klienter som har behövt hjälp också har fått det. En stor del av dem, 70 procent, har också lekmanövervakare.

Kontrollen av och stödet till klienterna under IÖV-utsluss utgör emellertid bara en del av frivårdens insatser i samband med IÖV-utsluss. Frivården har också ansvar för samordning av de insatser som krävs för att en klient ska ha förutsättningar för att beviljas IÖV-utsluss, liksom för utredning av klientens förhållanden och möjligheter att klara IÖV-utsluss. Arten och omfattningen av detta arbete har emellertid ännu inte kartlagts, utan kommer att tas upp i BRÅ:s nästa uppföljning.

Nöjda klienter

De flesta klienter var nöjda med sin IÖV-tid. Den motsvarade deras förväntningar eller fungerade till och med bättre än de hade trott. De säger att de skulle ha valt samma sak i dag, om de hade ställts inför samma val. De hade i regel valt IÖV-utsluss för att de ville vara tillsammans med familjen eller för att få bo hemma. De flesta av dem önskade att de hade kunnat få ha IÖV-utsluss under längre tid än fyra månader.

BRÅ:s bedömning

TILLÄMPAS IÖV-UTSLUSS FÖR RÄTT MÅLGRUPP?

IÖV-utsluss beskrivs i propositionen² som en ny möjlighet att förbättra förberedelserna inför frigivning för dömda med långa fängelsestraff. Ambitionen är att detta nya utslussningsalternativ ska bidra till att minska återfall i brott bland de långtidsdömda genom att de kan bygga upp sin tillvaro med mer stöd och kontroll, än vad som är fallet vid villkorlig frigivning direkt från anstalt. I propositionen beskrivs hur IÖV-utsluss kan bidra till detta genom social och personlig träning under kontrollerade former. Det förutsätts också att många av klienterna kommer att ha stort behov av stöd både från frivården och andra.

Beträffande IÖV-utsluss möjliga återfallsförebyggande effekter finns skäl att erinra om att intagna med minst två års fängelsestraff har en relativt låg återfallsfrekvens i jämförelse med dem som har strafftider på två månader till två år. Runt 20 procent av de långtidsdömda brukar återfalla i brott inom ett år från frigivningen.

Utvärderingen väcker dock frågor om huruvida målgruppen för IÖV-utsluss varit sådan att dess återfallsförebyggande möjligheter prövats fullt ut. De som hittills beviljats IÖV-utsluss har en mera gynnsam bakgrund och ett bättre socialt utgångsläge än andra långtidsdömda. De flesta bor i egen bostad eller hos en familjemedlem. Nästan ingen har missbruksproblem och majoriteten är förstagångsdömda. Relativt få har behövt särskilda insatser under IÖV-tiden för att förbättra den sociala situationen inför frigivningen.

Att de har mindre problem och mindre stödbehov än vad som förutsetts i propositionen, torde hänga samman med det andra kravet på den nya verkställighetsformen, nämligen att samhällsskyddsaspekterna måste tillmätas stor vikt vid bedömningen av om IÖV-utsluss ska beviljas. IÖV-

² Proposition 2000/01: 76

utsluss bör enligt propositionen inte komma i fråga för dem som kan befaras avvika, återfalla i brott eller missbruka droger. I detta avseende har kriminalvården lyckats väl i valet av klienter till IÖV-utsluss. Endast sex procent har misskött sig så att verkställigheten har fått avbrytas.

I propositionen slås i och för sig fast att även långtidsdömda med arbete, bostad och en ordnad situation i övrigt ingår i målgruppen för IÖV-utsluss. Enligt BRÅ:s mening finns det emellertid skäl att diskutera om avsikten var att denna grupp skulle utgöra en så stor del av dem som beviljas IÖV-utsluss, som hittills varit fallet.

Den fråga som inställer sig gäller avvägningen mellan risken för misskötsamhet under verkställigheten och behovet av att förhindra återfall i brott efter frigivningen. En sträng bedömning borgar för att få missköter sig. Samtidigt kan det innebära att IÖV-utsluss endast beviljas en grupp som, i jämförelse med andra, kan antas ha liten risk i jämförelse med andra att återfalla i brott. Om IÖV-utsluss ska kunna fungera återfallsförebyggande, kan det kanske vara nödvändigt att en något högre risk för misskötsamhet accepteras när ansökningarna beviljas än vad som är fallet i dag.

HAR VERKSAMHETEN RÄTT OMFATTNING?

En annan fråga är om verksamhetens omfattning blivit den som eftersträvat. Även om IÖV-utsluss i stor utsträckning kan dra nytta av den organisation som finns för IÖV som ersättning för korta fängelsestraff, finns det en undre smärtgräns när det gäller volym. I propositionen anges att effekterna av en gräns på minst två års strafftid särskilt bör studeras under försöksverksamheten. Därefter kan man bedöma om tillämpningsområdet kan utvidgas.

De som beviljats IÖV-utsluss utgör ungefär 20 procent av dem som frigives efter minst två års strafftid. På årsbasis rör det sig om uppskattningsvis cirka 150 klienter. Gruppen torde kunna öka något om de intagna, som uppfyller kriterierna men inte ansöker, skulle kunna motiveras att ansöka.

Antalet ansökningar om IÖV-utsluss har minskat något för varje kvartal under 2002. Man kan fråga sig om denna tendens kommer att hålla i sig eller om det rör sig om en tillfällig nedgång. Om antalet fortsätter att sjunka kan det vara ett tecken på att målgruppen bedömer andra utslussningsalternativ som mer attraktiva än IÖV-utsluss.

Sammanfattningsvis innebär begränsningen – att den intagne ska ha minst två års straff – i kombination med den stränga bedömningen av risken för misskötsamhet att tillämpningsområdet är begränsat. Skulle därtill de intagnas intresse för IÖV-utsluss minska, torde alternativet inte kunna ”överleva” om inte tillämpningsområdet utvidgas.

BRISTFÄLLIG INFORMATION

Intervjuer och enkätsvar från de långtidsdömda som inte ansökt visar att informationen om IÖV-utsluss behöver förbättras. De intagnas bild av IÖV-utsluss tycks ofta grunda sig på historier från andra intagna, som inte alltid speglar verkligheten. Även de klienter som genomgår IÖV-utsluss ger

i intervjuerna intryck av att informationen och hjälpen från anstalten varit bristfällig.

Det är möjligt att detta förbättrats sedan BRÅ:s kartläggning, som ju avser dem som påbörjade IÖV-utsluss under försökets första åtta månader. Frågan kommer att tas upp igen i BRÅ:s nästa uppföljning.

ENHETLIG MALL FÖR YTTRANDE FRÅN ANSTALT OCH FRIVÅRD BEHÖVS

I de ärenden som avslagits, har BRÅ gått igenom samtliga yttranden från anstalter och frivårdskontor. Det framgår då att de skiljer sig en hel del, när det gäller vad som tas upp. Samma frågor tas inte upp systematiskt i alla yttranden och de följer ingen mall när det gäller disposition. För att säkerställa att alla utredningar innehåller erforderlig information, som är lätt att hitta, skulle enligt BRÅ:s mening en utredningsmall vara av värde. Relevanta uppgifter är till exempel den intagnes behov, förändringsvilja och skötsamhet.

FÖR STOR FRIHETSINSKRÄNKNING I IÖV-UTSLUSS JÄMFÖRT MED ANDRA UTSLUSSNINGSFORMER?

IÖV infördes i Sverige först endast som alternativ verkställighet vid korta fängelsestraff. För att övervakning i hemmet på ett trovärdigt sätt ska kunna ersätta en kort tids fängelsevistelse krävs stränga restriktioner och stark kontroll. Utformningen av den verksamheten har i stor utsträckning tjänat som modell även för IÖV-utsluss, trots att syftet inte är detsamma. De långtidsdömda som får IÖV-utsluss har redan avtjänat större delen av sitt straff på anstalt. Syftet med att få bo utanför anstalt med intensivövervakning under de sista månaderna av straffet, är att förbereda frigivningen så väl som möjligt för att förhindra återfall i brott.

Både intagna på anstalter och klienter med IÖV-utsluss anser att IÖV-utsluss är avsevärt mer restriktivt än andra utslussningsalternativ som vistelse på öppen anstalt, frigång eller behandlingshemsvistelse enligt 34 § KvaL. Särskilt nämns frånvaron av permissioner och den stress det innebär att på minuten hålla tiden för när man ska befinna sig på olika ställen.

Hur förhåller sig då IÖV-utsluss till övriga utslussningsalternativ för långtidsdömda, när det gäller hur mycket ”fri tid” ute i samhället, som personen har? Den som avtjänar sista delen av sitt straff på öppen anstalt har möjlighet att få permission 96 timmar per månad. Det motsvarar två sammanhängande dygn varannan vecka. Dessutom tillkommer tid för resor till permissionsadressen. Under permissionerna är de intagna relativt fria, med undantag för eventuella inplanerade besök på myndigheter, barnens skola eller annat. De flesta har dock telefonkontroll eller anmälningsplikt under permissionen.

Frigång innebär att den intagne får vistas utanför anstalten under arbetstid för att utföra arbete, delta i undervisning eller utbildning, erhålla behandling eller delta i någon annan särskilt anordnad verksamhet³. Därutöver har han eller hon samma möjligheter till 96 timmars permission per månad som övriga långtidsdömda på öppen anstalt. Även behandlings-

³ KVVFS 2000:1 s. 1

hemsvitelser enligt 34 § KvaL torde innebära en högre grad av frihet än IÖV-utsluss. De intagna har även där möjlighet till permission på samma villkor som på anstalt under den senare delen av behandlingstiden.

Detta kan jämföras med omfattningen av de fria aktiviteterna under IÖV-utsluss. De omfattar 24 timmar per månad under den första månaden och 48 timmar under den fjärde och sista månaden. Aktiviteterna är uppdelade i kortare tidsperioder och någon längre sammanhängande fri tid förekommer inte. I tiden för fria aktiviteter inräknas också tiden för resor till och från aktiviteten.

Enligt BRÅ:s bedömning kan det finnas flera skäl att undersöka om graden av frihetsinskränkning är den rätta när det gäller IÖV-utsluss. Genom att gradvis utvidga friheten något ökar möjligheten att träna klienten att klara frestelsesituationer inför frigivningen. Det skulle också öka attraktionskraften hos IÖV-utsluss och leda till att fler ansöker. I jämförelse med andra verkställighetsalternativ torde graden av frihetsinskränkning kunna minska något utan att trovärdigheten riskeras.

Större frihet bör kunna skapas på olika sätt. Ett sätt är att öka antalet frivilliga aktivitetstimmar något, särskilt i början av IÖV-tiden. Ett annat sätt skulle kunna vara att förena IÖV-utsluss med enstaka dagpermissioner.

ÄR STÖDET FRÅN FRIVÅRDEN TILLRÄCKLIGT?

Intentionen när IÖV-utsluss infördes var att minska återfallen i brott genom att övervakningsperioden skulle ge möjlighet till mera kontroll och stöd än vad som är fallet vid villkorlig frigivning direkt från anstalt. Klienterna har överlag gjort relativt få besök på frivården under IÖV-tiden. BRÅ:s studie visar emellertid att det är relativt få bland dem som beviljas IÖV-utsluss, som anser sig ha behövt stöd från frivården för att förbättra sin sociala situation. De som har behövt sådant stöd har också fått det.

De relativt få besöken på frivården förklaras troligen av flera faktorer. Klienterna har för det första en förhållandevis god social situation när IÖV-tiden börjar. För det andra har dessa klienter enligt frivården ofta bättre förmåga än andra klienter att själva ta de kontakter med myndigheter eller andra instanser som de anser sig behöva. För det tredje kan de få besöken hos frivården bero på att många av dem också har en lekmanövervakare, som kan utgöra ett stöd.

Kontrollen av och stödet till klienterna under IÖV-utsluss utgör emellertid bara en del av frivårdens insatser i samband med IÖV-utsluss. Frivårdens insatser för samordning och utredning inför klientens ansökan om IÖV-utsluss har ännu inte kartlagts. Denna fråga kommer att tas upp i BRÅ:s nästa uppföljning,

FLERA SÄTT ATT UTVIDGA GRUPPEN SOM FÅR IÖV-UTSLUSS

Sammanfattningsvis visar BRÅ:s studie att det hittills är en mindre del av de långtidsdömda som sökt och beviljats IÖV-utsluss. I reella tal rör det sig om cirka 150 personer per år. Om den nedåtgående trenden när det gäller ansökningar håller i sig blir gruppen ännu mindre.

Målet för IÖV-utsluss är att minska risken för återfall. Man kan dock konstatera att målgruppen för IÖV-utsluss, det vill säga dömda till minst två års fängelse, återfaller i avsevärt lägre utsträckning i brott än de med kortare strafftider⁴. Om det mot denna bakgrund och vid en samlad bedömning skulle ses som önskvärt att utöka verksamheten med IÖV-utsluss skulle detta, enligt BRÅ:s mening, kunna göras på flera olika sätt:

- Kriminalvården kan bedöma ansökningarna något mindre strängt än i dag, det vill säga acceptera en något större risk för klienter som bedöms ha stort behov av IÖV-utsluss.
- Insatser kan vidtas för att öka attraktionskraften hos IÖV-utsluss bland dem som inte söker i dag. Det skulle kunna ske genom mer och korrekt information om vad det innebär, införande av större frihet genom något utökad tid för frivilliga aktiviteter och möjligen enstaka permissionsdagar.
- Det skulle kunna vara möjligt att utvidga gruppen som kan beviljas IÖV-utsluss, genom att sänka straffidsgränsen till ett och ett halvt år.

⁴ Med kortare strafftid avses straff på två månader till två år.

Inledning

Människor som har dömts till fängelse har ofta betydligt sämre levnadsförhållanden än befolkningen i övrigt. Enligt en undersökning som genomförts på Kriminologiska institutionen vid Stockholms universitet saknade de intagna redan före frihetsberövandet bostad, utbildning och anställning i betydligt större utsträckning än andra⁵. Ur ett levnadsnivåperspektiv framstår intagna enligt forskarna som en grupp förlorare i samhället.

En undersökning om de dömdas situation sex månader efter den villkorliga frigivningen visar att knappt hälften av de frigivna hade egen eller delad bostad och endast en femtedel hade arbete. Drygt en fjärdedel hade ett umgänge som huvudsakligen bestod av personer som varken missbrukade eller begick brott. Flertalet hade också problem inom andra områden som ekonomi, missbruk och fysisk och psykisk hälsa. Endast en mindre del av dem hade emellertid fått hjälp av frivården eller andra hjälpinstanser (BRÅ, 2001).

IÖV-utsluss – ett nytt sätt att underlätta steget från anstalt till frihet

Eftersom övergången från anstalt till frihet är känd som en kritisk punkt, när det gäller risken för återfall i brott, är det angeläget att den är så väl förberedd som möjligt. Helst ska den ske successivt i slutet av strafftiden. Detta har hittills gjorts på i huvudsak tre sätt – övergång från slutet till öppen anstalt, frigång och placering enligt 34 §. Frigång innebär att den intagne lämnar anstalten under dagtid för att delta i arbete, studier eller annan sysselsättning. Placering enligt 34 § innebär vistelse i ett behandlings- eller familjehem utanför anstalten under de sista månaderna av strafftiden.

Ett fjärde utslussningsalternativ har nu skapats. Riksdagen har beslutat att långtidsdömda kan ansöka om att få avtjäna den sista delen av strafftiden utanför anstalten genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, så kallad IÖV-utsluss eller ”fotboja” i vardagligt tal. Denna verkställighetsform har tidigare endast funnits som alternativ till fängelse för personer som dömts till högst tre månaders fängelse.

Försöksverksamhet

IÖV-UTSLUSS PRÖVAS PÅ FÖRSÖK UNDER TRE ÅR

Försöksverksamhet med IÖV-utsluss inom kriminalvården ska enligt riksdagsbeslut pågå i tre år med start den 1 oktober 2001. Avsikten med försöksverksamheten är att skapa ett underlag för att bedöma om verkställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV-utsluss, är

⁵ Ds 2000:37 sid. 15

ett användbart redskap, när det gäller att underlätta de intagnas övergång från anstalt till frihet.

Inom ramen för försöksverksamheten ska intagna som avtjänar fängelsestraff om lägst två år kunna ges möjlighet att avtjäna den sista tiden före den villkorliga frigivningen genom intensivövervakning i bostaden med elektronisk kontroll, IÖV-utsluss. Intensivövervakningen kan beviljas för högst fyra månader. Endast i undantagsfall kan kortare tid än en månad beviljas.

Syftet är att på sikt minska risken för återfall i brott. Detta ska ske genom att man skapar en övergång från anstalt till ett liv i frihet. Under övergångsperioden får individen mera stöd från kriminalvården än vad som normalt är fallet vid villkorlig frigivning direkt från anstalt. Kontrollen är också större⁶.

FÖR ATT FÅ IÖV-UTSLUSS KRÄVS ORDNADE FÖRHÅLLANDEN OCH LÅG RISK FÖR MISSBRUK OCH ÅTERFALL I BROTT

För att en ansökan om IÖV-utsluss ska beviljas krävs att den dömde har tillgång till bostad, telefon, elektricitet och ordnad sysselsättning. Enligt föreskrifterna ska kriminalvården hjälpa den dömde att skapa förutsättningar för IÖV-utsluss. Den dömde måste också, inom ramen för sin förmåga, vara aktiv för att uppnå dessa förutsättningar.

Därutöver ställs en del krav för att tillgodose samhällsskyddet under verkställigheten, det vill säga minimera risken för att återfall i brott under IÖV-tiden. I föreskrifterna sägs:

”Förutom de behov som finns att underlätta anpassningen till samhället måste särskild hänsyn tas till att det här är fråga om personer som är dömda för allvarlig brottslighet till långa straff. Det innebär att samhällsskyddsaspekterna tillmäts stor vikt och att de riskbedömningar som skall göras på anstalt enligt föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd (KVVFS 2001:3) måste ingå som en viktig del i den individuella prövningen”.

I lagen om kriminalvård i anstalt, KvaL 33 a § anges således att medgivande till IÖV-utsluss inte får lämnas om det kan befaras att den dömde under verkställighetstiden kommer att:

- avvika
- återfalla i brott
- missbruka alkohol, narkotika eller andra beroendeframkallande medel.

Medgivande får inte heller lämnas om särskilda skäl i övrigt talar mot verkställighet utom anstalt. I föreskrifterna ges exempel på sådana särskilda skäl. Det kan vara att den sökande begått brott som till sin karaktär är sådant att det kan utövas i eller från bostaden. Ett annat skäl kan vara att

⁶ Proposition 2000/01:76

brottet riktats mot sammanboende. I detta fall bör ansökan inte beviljas även om den sammanboende ger sitt samtycke. Utlänning som ska avvisas eller utvisas bör i regel inte heller beviljas verkställighet utanför anstalt.

Enligt föreskrifterna bör den dömde ha påbörjat och skött permisionsgång med övernattnings på egen hand i anslutning till att IÖV-utsluss påbörjas.

IÖV-utsluss – från ansökan till verkställighet

Beslut om IÖV-utsluss fattas av Kriminalvårdsstyrelsen efter ansökan från den intagne. Ansökan, som ska vara skriftlig, inges till anstalten. Därifrån skickas den vidare till den lokala kriminalvårdsmyndigheten på frigivningsorten, frivården. Frivården ansvarar för att en utredning, förslag till plan för IÖV-utsluss och ett förslag till beslut upprättas. Av utredningen ska framgå såväl anstaltens som frivårdens bedömning. Utredningen ska utmynna i en bedömning av om den sökande och dennes förhållanden är lämpliga för verkställighet utanför anstalt i form av IÖV-utsluss.

Frivården ansvarar för verkställigheten under IÖV-utsluss. Det är också frivården, som i enlighet med gällande regler, fattar beslut om vilka tider och aktiviteter som ska gälla under IÖV-utsluss i det enskilda fallet.

När IÖV-utsluss inleds installerar och testar frivården övervakningsutrustningen i den övervakades bostad. Vid ankomsten till bostaden fästs en elektronisk manschett runt fotleden på den övervakade, en så kallad fotboja. Samtidigt programmeras exakta tidsangivelser in för när den övervakade ska befinna sig i respektive utanför bostaden. Tidsschemat revideras löpande under hela IÖV-tiden. Den elektroniska manschetten är ansluten till en centraldator, gemensam för alla med IÖV-utsluss. Om den övervakade lämnar eller kommer till bostaden på tider som skiljer sig från det uppgjorda tidsschemat, går ett larm till centraldatorn. Därifrån underrättas omedelbart jourhavande tjänsteman på frivården.

Övervakning utanför bostaden sker i regel med hjälp av kontaktpersoner, bland annat på arbetsplatsen. I några enstaka fall förekommer elektronisk övervakning även på arbetsplatsen. Den största delen av kontrollen görs av frivårdspersonal eller särskilt utsedda lekmannakontrollanter som gör oanmälda besök i hemmet och på arbetsplatsen. Allvarlig misskötsamhet – till exempel om den övervakade har använt alkohol eller andra droger – leder till att verkställigheten utanför anstalten upphävs. När frivården upptäcker misskötsamhet, som kan leda till att IÖV-utsluss upphävs, avbryts verkställigheten tills vidare med omedelbar verkan. Klienten återförs då till häkte eller anstalt. Samtidigt görs anmälan till övervakningsnämnden som fattar beslut om huruvida IÖV-utsluss ska upphävas slutgiltigt.

BRÅ:s uppdrag

BRÅ har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera försöksverksamheten i samråd och samarbete med Kriminalvårdsstyrelsen. Utvärderingen ska utgöra underlag för regeringens fortsatta överväganden när det gäller verk-

ställighet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV-utsluss.

Utvärderingen ska pågå under hela försöksverksamheten och kan ses som en process i tre delar. Den första delen ska ge en beskrivning av försöksverksamheten, som kan utgöra ett underlag för att bedöma om det finns behov av eventuella korrigeringar av regelverk och rutiner. Den andra delen ska innehålla en analys av om IÖV-utsluss har påverkat de intagnas sociala situation. Det tredje och sista delen ska innehålla en analys av om IÖV-utsluss påverkar de intagnas återfallsbenägenhet.

Utvärderingsrapporterna redovisas till regeringen vid följande tidpunkter:

- Delrapport 1: 1 april 2003
- Delrapport 2: 1 april 2004
- Slutrapport: 1 april 2005

Frågor

BRÅ har i denna första delrapport kartlagt och utvärderat hur försöksverksamheten fungerat för dem som påbörjade IÖV-utsluss under verksamhetens första åtta månader, det vill säga från starten den 1 oktober 2001 till den 31 maj 2002.

Följande frågor har ställts:

ÄR DET DEN GRUPP, SOM AVSÅGS I PROPOSITIONEN, SOM HAR BEVILJATS IÖV-UTSLUSS?

- Vilken personlig bakgrund och brottsbakgrund har IÖV-gruppen och hur är klienternas sociala situation inför IÖV-utsluss?
- Hur skiljer sig IÖV-gruppen från andra intagna med lika lång strafftid, som inte ansökt om IÖV-utsluss? Hur stor andel av dem skulle kunna komma ifråga för IÖV-utsluss, om de hade valt att ansöka? Vilka är skälen till att de inte har ansökt?
- Hur skiljer sig IÖV-gruppen från intagna som fått avslag på ansökan om IÖV-utsluss? Varför avlogs ansökningarna?

ÄR FRIVÅRDENS KONTROLL AV OCH STÖD TILL IÖV-GRUPPEN VÄL AVVÄGD I RELATION TILL INSATSENS SYFTE OCH TROVÄRDIGHET?

- Hur omfattande är kontrollen?
- Hur stor andel av klienterna missköter sig, vari består misskötsamheten och hur agerar frivården?
- Hur mycket stöd får klienterna från frivården och vari består stödet? Hur mycket tid, utöver arbetstiden, har klienterna för särskilda aktiviteter utanför hemmet?

HUR HAR KLIENTERNA SJÄLVA UPPLEVT IÖV-TIDEN?

- Valet av IÖV-utsluss: förväntningar och verklighet?
- Hur uppfattades stödet och kontrollen under IÖV-utsluss?
- Helhetsomdöme och förslag till förändringar från klienterna.

Metod

Undersökningen bygger på flera olika metoder: enkätundersökningar, aktstudier, registerundersökningar, intervjuer och samtal. Intagna, som uppfyller grundkravet för IÖV-utsluss, att vara i slutskedet av ett fängelsestraff på två år eller mera, har i undersökningen delats in i tre grupper, nämligen de som beviljats IÖV-utsluss, de som inte ansökt och de som fått avslag på sin ansökan. Ett urval har gjorts från varje grupp i form av:

- Samtliga 135 personer som beviljades IÖV-utsluss under de första åtta månaderna.
- Samtliga 52 personer som ansökte under de första åtta månaderna, men fick avslag.
- Samtliga 70 intagna, som hade en strafftid på två år eller mer och som inte hade ansökt om IÖV-utsluss inför den villkorliga frigivningen under tiden 1 november – 31 december 2002.

De som beviljades IÖV-utsluss har studerats genom en enkätundersökning. Frågorna omfattade personliga karakteristik, huvudbrott, strafftid och tidigare brottsbelastning. Dessutom ställdes frågor om deras sociala förhållanden inför, under och efter IÖV-utsluss. Enkäterna besvarades av respektive klients frivårdsinspektör. Utöver detta har telefonintervjuer genomförts med 36 klienter, som hade en pågående eller nyss avslutad IÖV-utsluss.

Uppgifter om dem som fått avslag på ansökan hämtades från akter på Kriminalvårdsstyrelsen och kompletterades med uppgifter från BRÅ:s register över lagförda personer.

En enkät, som motsvarade den för klienter med IÖV-utsluss, gjordes om intagna som var i slutet av strafftiden och som hade valt att inte ansöka. Enkäten besvarades av anstaltens personal, där så var möjligt i samråd med de intagna. Intervjuer har också genomförts med intagna på anstalt.

Under hela utredningstiden har samtal och diskussioner fortlöpande hållits med frivårdsinspektörer, personal på anstalter och företrädare för Kriminalvårdsstyrelsen. De sistnämnda har också fått tillfälle att läsa manus före publiceringen och lämna synpunkter. För närmare beskrivning av metoden, se bilaga 1.

IÖV-utsluss – syfte och analys

I detta avsnitt diskuteras frågan om det är den grupp av intagna, som från början avsågs, som har beviljats IÖV-utsluss. Av propositionen, som ligger till grund för försöksverksamheten, kan man utläsa, att det främsta syftet är att på sikt minska risken för återfall i brott bland dem som frigges från ett långt fängelsestraff. Återfallen ska minska genom att perioden med elektronisk övervakning ger möjlighet till större kontroll och mer stöd för de intagna än vad som är fallet vid villkorlig frigivning direkt från anstalt. Underförstått torde detta innebära att målgruppen för IÖV-utsluss är intagna med en viss risk för återfall.

Detta ska dock ställas mot kriminalvårdens andra övergripande mål, nämligen att intagna inte ska begå brott under verkställigheten. Det innebär att det inte går att låta klienter med *hög* risk för misskötsamhet och brott få IÖV-utsluss. I föreskrifterna för vilka intagna som ska bedömas som lämpliga betonas också, att samhällsskyddsaspekterna ska tillmätas stor vikt och att en riskbedömning alltid måste göras.

Frågan är hur denna avvägning fungerat i praktiken under försöksperioden hittills. Som underlag för analysen redovisas först hur antalet ansökningar utvecklats, liksom antalet som påbörjat respektive avbrutit IÖV-utsluss. En kort beskrivning ges av IÖV-gruppen. Därefter beskrivs IÖV-gruppen mer utförligt och jämförs då med intagna som inte ansökt om IÖV-utsluss, men som uppfyller villkoret att ha minst två års strafftid. Sedan analyseras i vad mån det, bland dem som inte ansökt, finns en potential av personer som skulle vara lämpliga för och ha glädje av IÖV-utsluss. Slutligen beskrivs den grupp av intagna som sökt men fått avslag från Kriminalvårdsstyrelsen.

Av cirka 40 procent ansökningar beviljades hälften

I propositionen bedöms att troligen högst 200 personer om året kan komma i fråga för IÖV-utsluss⁷. Eftersom det ännu inte föreligger någon statistik över hur många personer, som 2002 frigavs efter minst två års strafftid, har i stället följande uppskattning gjorts.

Antalet personer som frigavs efter minst två års strafftid var 729 under år 2000 och 802 under 2001⁸, vilket ger ett medelvärde av 766. Antalet intagna som ansökt om IÖV-utsluss under 2002 var 315. Givet att antalet frigivna var ungefär lika stort under 2002, som under de två tidigare åren,

⁷ Prop. 2000/01:76 sid 34

⁸ Antalet är exklusive avlidna och utvisade

innebär det att uppskattningsvis 40 procent av de intagna med minst två års strafftid valde att ansöka.

Enligt statistik från Kriminalvårdsstyrelsen beviljades under 2002 nästan hälften, 48 procent, av ansökningarna, medan 25 procent avslogs och 27 procent avskrevs för att den intagne återtagit ansökan. Om de återtagna ansökningarna räknas bort, beviljade Kriminalvårdsstyrelsen två tredjedelar av de inkomna ansökningarna.

På basis av dessa siffror kan andelen personer som beviljas IÖV-utsluss under ett år antas vara omkring 150 personer, eller omkring 20 procent av intagna med minst två års strafftid. Om detta ska anses vara en hög eller låg siffra beror på vilken grupp som bör få IÖV-utsluss enligt intentionerna i propositionen.

Antalet ansökningar minskade för varje kvartal under år 2002: 90, 83, 76 respektive 72 ansökningar. Det är för tidigt att uttala sig om i vad mån detta är uttryck för en nedåtgående trend eller en tillfällig variation i antalet som ansöker.

Jämförelse mellan IÖV-gruppen och intagna som inte ansökt

Sammanfattningsvis har IÖV-gruppen en mera gynnsam bakgrund och ett bättre socialt utgångsläge än andra intagna med en strafftid på minst två år. De som ingår i IÖV-gruppen har färre tidigare domar och en mycket mindre andel av dem är missbrukare. De är också mera välutbildade och är i större utsträckning gifta eller sammanboende. Deras sociala situation är betydligt bättre – de flesta bodde i egen bostad eller i bostad som tillhörde en familjemedlem. De hade också i högre utsträckning en framtidsinriktad sysselsättning och försörjning, som baserades på eget arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd.

En tredjedel beviljades IÖV-utsluss i högst två månader, en tredjedel i högst tre månader och en tredjedel i högst fyra månader.

I det följande beskrivs bakgrund och sociala förhållanden för de klienter som beviljats IÖV-utsluss. Parallellt beskrivs en annan grupp: intagna som har valt att inte ansöka om IÖV-utsluss, trots att de har en strafftid på minst två år. Uppgifterna om dessa ”icke-ansökande” gäller deras bakgrund och sociala situation strax före den villkorliga frigivningen från anstalten.

Jämförelsen har två syften. Det ena är att det visar i vad mån de som beviljas IÖV-utsluss skiljer sig från andra intagna i fråga om brottsbakgrund och social situation. Det andra är att ta reda på om det bland de icke-ansökande finns personer som uppfyller kraven för IÖV-utsluss enligt dagens kriterier.

KLIENTERNA I IÖV-GRUPPEN ÄR MER VÄLUTBILDADE ÄN DE SOM INTE ANSÖKT

Klienterna i IÖV-gruppen är något äldre än de icke-ansökande, det vill säga intagna med minst två års strafftid som inte ansökt om IÖV-utsluss. I IÖV-

gruppen är hälften under 39 år jämfört med under 36 år bland de icke-ansökande.

Andelen kvinnor i IÖV-gruppen är lägre – fyra procent jämfört med tio procent bland de icke-ansökande. En förklaring till den lägre andelen kvinnor i IÖV-gruppen kan vara att kvinnor i anstalt är en grupp som överlag är mer socialt utsatt än manliga intagna. Det innebär att de i mindre utsträckning än männen uppfyller kraven för att beviljas IÖV-utsluss.⁹

Klienterna i IÖV-gruppen är mer välutbildad än de icke-ansökande. I IÖV-gruppen har 65 procent utbildning utöver grundskola, jämfört med 40 procent bland de icke-ansökande. Bara tre procent av IÖV-gruppen saknar formell utbildning jämfört med 15 procent av de icke-ansökande.

Även när det gäller relationer och familjebildning har IÖV-gruppen ett bättre utgångsläge. Andelen gifta är 35 procent, jämfört med sju procent av de icke-ansökande. Många bor också tillsammans med familjen. Över hälften, 55 procent, bor tillsammans med partner och/eller barn, jämfört med bara 13 procent av de icke-ansökande. Om man även räknar in släktingar och vänner, i praktiken oftast föräldrarna, bodde 74 procent av klienterna i IÖV-gruppen tillsammans med anhöriga, jämfört med 31 procent av de icke-ansökande.

Den höga andelen gifta och sammanboende i IÖV-gruppen är troligen ett tecken på en viss stabilitet i relationerna till andra. Det tyder också på att önskan om att återförenas med familjen kan vara en drivkraft för många av dem som ansöker om IÖV-utsluss.

FÄRRE TIDIGARE DOMAR OCH FÄRRE VÅLDSBROTT I IÖV-GRUPPEN

Klienterna i IÖV-gruppen är betydligt mindre brottsbelastade än de icke-ansökande. I IÖV-gruppen har endast tio procent mer än en dom bakom sig, jämfört med 57 procent av de icke-ansökande.

Grupperna skiljer sig också när det gäller vilken typ av brott de begått. Våldsbrott är vanligare bland de icke-ansökande än i IÖV-gruppen – 27 procent i den förra gruppen, jämfört med 16 procent i den senare. Sexualbrott och ekonomiska brott är däremot vanligare i IÖV-gruppen än bland de icke-ansökande. I båda grupperna är narkotikabrott det vanligaste brottet (tabell 1.2, bilaga 2).

MISSBRUK AV ALKOHOL OCH ANDRA DROGER OVANLIGT I IÖV-GRUPPEN

I IÖV-gruppen har bara en procent missbrukat alkohol eller andra droger under de senaste sex månaderna i anstalt. Detta kan jämföras med 26 procent bland de icke-ansökande.

Om man går längre bakåt i tiden finner man att 16 procent i IÖV-gruppen hade missbruksproblem i början av strafftiden, varav en procent gravt narkotikamissbruk. Bland de icke-ansökande hade 64 procent haft

⁹ Att kvinnliga fångar är en särskilt utsatt grupp när det gäller sociala problem framgår bland annat av studien "Fånge i marginalen" (Nilsson, A, 2002). En jämförelse mellan kvinnor och män, som inte ansökt om IÖV-utsluss, bekräftar denna bild även i denna undersökning. Materialet är dock för litet för att tillåta någon djupare analys av kvinnornas situation.

missbruksproblem vid ankomsten till anstalten. Flertalet av dessa gällde gravt narkotikamissbruk, med eller utan alkoholmissbruk (tabell 1).

Tabell 1. Missbruk vid verkställighetens början. Intagna som beviljats IÖV-utsluss (IÖV-gruppen) och intagna som inte ansökt om IÖV-utsluss (Icke-ansökande). Procent.

Missbruk vid verkställighetens början:	IÖV-gruppen %	Icke-ansökande %
Inget missbruk	84	36
Alkoholmissbruk	3	6
Narkotikamissbruk, ej gravt	12	13
Narkotikamissbruk, ej gravt och alkoholmissbruk	0	4
Gravt narkotikamissbruk	1	31
Gravt narkotikamissbruk och alkoholmissbruk	0	10
Totalt:	100	100
Antal:	135	70

ALLA I IÖV-GRUPPEN HAR ETT ORDNAT BOENDE

För att en intagen ska kunna beviljas IÖV-utsluss måste de materiella förhållandena vara ordnade. En av tankarna bakom IÖV-utsluss är emellertid att intagna ska kunna få hjälp under anstaltstiden att uppfylla förutsättningarna för att beviljas IÖV-utsluss, nämligen bostad, sysselsättning och försörjning. De intagna ska också efter egen förmåga vara aktiva för att åstadkomma detta.

Ett av kraven är att den intagne måste ha en godkänd bostad, där det finns telefon och elektricitet.

Som tabell 2 visar har alla i IÖV-gruppen ett ordnat boende, något som många av de icke-ansökande saknar. I IÖV-gruppen bodde 88 procent, när de lämnade anstalten, antingen i egen bostad eller i en bostad som tillhörde en familjemedlem – oftast partnern eller föräldrarna. De övriga bodde inneboende respektive hyrde bostad i andra hand. En person hade försöksboende.

Bland de icke-ansökande skulle efter frigivningen bara hälften av de intagna bo i egen bostad eller i bostad som tillhörde en familjemedlem. Av de övriga skulle 13 procent bo i försöksboende eller institution, och ytterligare 26 procent var bostadslösa eller visste inte hur deras bostadssituation skulle bli efter frigivningen¹⁰.

Bara två procent i IÖV-gruppen behövde och fick hjälp att ordna bostad. Däremot var det så många som 29 procent av de icke-ansökande som hade fått hjälp med bostad före den villkorliga frigivningen. Detta förstärker bilden av att de intagna i IÖV-gruppen även på bostadsområdet hade ett mera gynnsamt utgångsläge.

¹⁰ Bland de icke-ansökande ingår inte uppgifter om planerad bostad, sysselsättning och försörjning efter frigivningen för dem som hade 34 S-placering, eftersom de befann sig utanför anstalten vid datainsamlingen och anstalterna saknade uppgifter om detta.

Tabell 2. Bostadssituation vid IÖV-utsluss respektive villkorlig frigivning. Intagna som beviljats IÖV-utsluss (IÖV-gruppen) och intagna som inte ansökt om IÖV-utsluss (Icke-ansökande). Procent.

Bostadssituation vid IÖV-utsluss respektive frigivning:	IÖV-gruppen %	Icke-ansökande %
Egen bostad	53	29
Partners/sambos bostad	21	4
Föräldrar/släktingar	13	16
Andra hand	5	9
Inneboende	7	4
Försöksboende	1	2
Institution/behandlingshem	0	11
Bostadslös	0	9
Ännu inte bestämt/vet ej	0	16
Totalt:	100	100
Antal:	135	45

I IÖV-GRUPPEN HAR ALLA ARBETE ELLER ANNAN SYSSELSÄTTNING

Samtliga klienter i IÖV-gruppen hade ordnad sysselsättning. Detta är också ett krav för att få IÖV-utsluss. Över 80 procent av dem hade antingen ett arbete eller en sysselsättning, som på sikt kan tänkas leda fram till arbete, nämligen studier eller arbetsmarknadsåtgärd. Endast 16 procent hade särskild sysselsättning som anordnas av kriminalvården.

De icke-ansökande skiljer sig markant från IÖV-gruppen i detta avseende. Bara en tredjedel av dem hade arbete, studier eller arbetsmarknadsåtgärd (tabell 3).

Klienterna i IÖV-gruppen och de icke-ansökande hade under anstalts-tiden i ungefär samma utsträckning fått hjälp att ordna sysselsättning. I IÖV-gruppen hade 37 procent fått hjälp: 21 procent av arbetsförmedlingen och 13 procent av kriminalvården. Bland de icke-ansökande hade 44 procent fått hjälp: 16 procent av arbetsförmedlingen, 11 procent av socialtjänsten och 16 procent av egna kontakter. Eftersom båda grupperna har fått stöd i samma omfattning innebär detta att IÖV-gruppen har ett bättre yrkesmässigt utgångsläge¹¹.

¹¹ Det är tänkbart att vissa klienter i IÖV-gruppen har fått insatser från kriminalvården, som andra intagna inte har får. Det gäller bland annat sysselsättning för personer med sjukbidrag eller förtidspension. Denna fråga, som rör frivårdens insatser med samordning av insatser och utredning inför IÖV-utsluss, kommer att undersökas närmare först i BRÅ:s nästa uppföljning som avrapporteras den första april 2004.

Tabell 3. Sysselsättningssituation vid IÖV-utsluss respektive villkorlig frigivning. Intagna som beviljats IÖV-utsluss (IÖV-gruppen) och intagna som inte ansökt om IÖV-utsluss (Icke-ansökande). Procent.

Sysselsättningssituation vid IÖV-utsluss respektive frigivning:	IÖV-gruppen %	Icke-ansökande %
Arbete	38	25
Studier	19	9
Arbetsmarknadsåtgärd	25	2
Särskilt anordnad sysselsättning	16	0
Sjukskrivning/sjukbidrag/förtidspension	0	18
Ålderspension	0	4
Arbetslöshet	0	13
Annat	2	4
Ännu inte bestämt/vet ej	0	25
Totalt:	100	100
Antal:	135	45

FÖRSÖRJNINGSSITUATIONEN BÄTTRE FÖR IÖV-GRUPPEN ÄN FÖR DE ICKE-ANSÖKANDE

Nästan 70 procent av IÖV-gruppen hade lön av arbete, arbetsmarknadsbidrag eller studiebidrag. Drygt en femtedel försörjde sig genom ersättning från kriminalvården. Kriminalvården är skyldig att svara för försörjningen under IÖV-utsluss, om den inte kan ordnas på annat sätt. Försörjningsproblem kan därför inte i sig leda till avslag på ansökan om IÖV-utsluss.

När det gällde de icke-ansökande har bara 27 procent lön av arbete, arbetsmarknadsbidrag eller studiebidrag. Hälften av dem var vid frigivningen beroende av sjukpenning/förtidspension eller socialbidrag och många hade inte sin försörjning ordnad. (Se tabell 2.2, bilaga 2.)

FRIGÅNG VANLIG OCH 34 §-PLACERING OVANLIG I IÖV-GRUPPEN

För att underlätta övergången mellan anstalt och frihet kan de intagna, förutom IÖV-utsluss, beviljas frigång respektive 34 §-placering under den sista delen av strafftiden.

Frigång innebär att den intagne bor på anstalten, men under arbetstid får lov att lämna den för att utföra arbete, delta i undervisning eller utbildning, få behandling eller delta i någon särskilt anordnad verksamhet. Avsikten är att redan under anstaltstiden underlätta anpassningen i samhället och göra det lättare för den intagne att kunna försörja sig efter strafftidens slut. Intagna med strafftider på två år eller mer, som avtjänar straff på öppen anstalt, har också möjlighet att under det sista året få permission 96 timmar per månad, vilket innebär två sammanhängande dygn varannan vecka.

En 34 §-placering innebär att den intagne verkställer de sista månaderna av strafftiden på någon form av behandlingshem eller familjehem, på grund av missbruksproblem eller beteendestörningar. De har möjlighet till permission på samma villkor som på anstalt under den senare delen av behandlingstiden.

Både frigång och 34 §-placering kan, enligt föreskrifterna, kombineras med och föregå IÖV-utsluss:

”Kombinationer av utslussningsmöjligheter (kan) medges om detta kan bidra till att öka den dömdes möjligheter att leva ett liv utan kriminalitet och droger efter den villkorliga frigivningen. Med de nu aktuella övergångsalternativen kan IÖV-utsluss föregås av frigång eller 34§-placering”.

FRIGÅNG

Relativt många i IÖV-gruppen, 29 procent, har haft frigång innan intensivövervakningen i bostaden inleddes. Frigång hade ofta startat i väntan på beslut om IÖV-utsluss. När ansökan sedan bifölls övergick frigången i IÖV-utsluss. Bland de icke-ansökande hade bara sju procent haft frigång.

PLACERING ENLIGT 34 §

I IÖV-gruppen var det bara en procent som hade haft 34 §-placering. Det kan ses mot bakgrund av att ingen i den gruppen var grav missbrukare och de hade ordnade boende- och familjeförhållanden. Bland de icke-ansökande var i stället 34 §-placering den vanligaste utslussningsformen med 36 procent, vilket troligen beror på den relativt höga andelen missbrukare i gruppen.

Skäl att inte ansöka

DE FLESTA, SOM INTE ANSÖKER, SKULLE TROLIGEN INTE HA BEVILJATS IÖV-UTSLUSS

Jämförelser tidigare i rapporten visar att de som inte har ansökt om IÖV-utsluss generellt är mer socialt belastade och har en mindre ordnad situation inför frigivningen än IÖV-gruppen. Den fråga man kan ställa är om det bland dem som inte ansöker finns en grupp som uppfyller kriterierna för att beviljas IÖV-utsluss.

Om så är fallet finns det skäl att analysera dels varför de inte söker, dels om åtgärder kan vidtas som ökar deras benägenhet att ansöka.

För att få IÖV-utsluss måste vissa kriterier vara uppfyllda. En analys av i vad mån de som inte ansökt om IÖV-utsluss uppfyller kraven för beviljande har gjorts utifrån nedanstående kriterier¹²:

Skötsamhet:

- att vara inne i normal permissionsgång med övernattning på egen hand
- att inte vara misstänkt för nya brott under verkställigheten
- att inte ha använt alkohol eller andra droger under de senaste sex månaderna på anstalt
- att ha högst en tidigare dom före den aktuella domen.

¹² De två första kriterierna motsvarar de krav som ställs i Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter (KVVFS2001:4), medan de två påföljande är bedömningskriterier. Där har i stället den grupp som beviljats IÖV-utsluss använts som norm. Det femte och sista kriteriet gäller godkänd bostad.

Godkänd bostad:

- att vid den villkorliga frigivningen ha en bostad, som inte är institution

Av de 70 intagna i materialet hade 25 placering enligt KvaL 34 §. När det gäller dem som fått 34 §-placering saknades uppgifter om deras bostads-situation efter 34 §-vistelsen. Enligt samtal med kriminalvården skulle deras situation efter 34 §-vistelsen i de flesta fall göra en IÖV-utsluss mindre trolig. Samma bedömning görs i propositionen¹³. Av de återstående 45 personerna var det 20 som motsvarade de första kriterierna, som rörde deras skötsamhet, missbruk och brott. Det sista kriteriet med godkänd bostad reducerade gruppen till tio personer¹⁴. Även i denna grupp kan det dock finnas ytterligare omständigheter, som gör att någon eller några inte kan beviljas IÖV-utsluss. Det innebär att högst 10–15 procent bland dem som inte ansökt kan förväntas få sin ansökan beviljad. Det motsvarar mellan sex och nio procent av alla med minst två års strafftid. Tillsammans med dem som hittills beviljats IÖV-utsluss, omkring 20 procent av samtliga långtidsdömda, utgör de ungefär en fjärdedel. Detta är således storleken på den grupp som uppfyller nuvarande kriterier för att beviljas IÖV-utsluss.

FLERA OLIKA SKÅL

Dessa tio personer studerades sedan utifrån vad de själva angivit som skäl i enkäten till att de valt att inte ansöka. Endast sju av dem hade angivit något motiv. Två av dessa uppgav bara att de inte hade något intresse av att söka, och en ansåg sig ha det bra där han var. De övriga fyra gav varierande svar. En hade blivit avrådd från att ansöka av personalen på en tidigare sluten anstalt, därför att de ansåg att han inte uppfyllde kraven. En annan hade fått avslag på sin ansökan om frigång och därefter hade det blivit för sent att ansöka om IÖV-utsluss. Två intagna, som citeras nedan, beskrev känslor av stress vid tanken på IÖV-utsluss.

”Jag anser det inte lämpligt när man bor ensam och inte har någon i närheten som kan hjälpa till om det behövs, exempelvis om man handlar och det är mycket folk i affären. Om man är ute på jobb eller skola och det händer något med transportmedlet när man skall hem, så att man inte kommer i tid. Vad händer då?”

”Stressen det innebär att vara ute, man är inte ”fri”. Alla måste. Skamligt att behöva förklara sig. Otänkbart att ha ett ”hundkoppel” runt benet! Att ha frigång är bara det ett stort stressmoment. Att sitta fången hemma är absurt!! Verkligheten är annorlunda än på pappret.”

¹³ Prop. 2000/01:76, sid 34

¹⁴ Kriminalvården är skyldig att bistå intagna som ansöker om IÖV-utsluss med att skapa förutsättningar för denna i form av materiella betingelser. Frågan om IÖV-gruppen kan ha fått mer omfattande hjälp än andra grupper att ordna bostad, sysselsättning och försörjning kommer att tas upp i BRÅ:s nästa uppföljning, som kommer att avrapporteras den första april 2004.

Inom ramen för en C-uppsats vid Kriminologiska institutionen har intagna som avtjänar slutet av ett längre fängelsestraff intervjuats om sin syn på IÖV-utsluss (Biström och Kristoffersson, 2003). Fyra av de intervjuade hade valt att inte ansöka om IÖV-utsluss. Även om det rör sig om ett litet antal intervjuer kan de ge en kompletterande bild av hur intagna som inte sökt resonerar.

De lyfter alla fram samma huvudskäl till att de inte ansökt – att de tycker att det är för mycket regler och kontroll när man har IÖV-utsluss. De upplever att frigång är ett bättre alternativ. Då får man vara utanför anstalten och arbeta och därutöver får man täta permissioner, vilket totalt sett innebär en större frihet. En intervjuad tar upp något som länkar till risken att känna sig ensam och isolerad när man har IÖV-utsluss. Han nämner att han har en flickvän, som det håller på att ta slut med. Tidigare, när förhållandet fungerade bra, ville han få IÖV-utsluss men nu vill han hellre ha frigång.

De intervjuade har i huvudsak skapat sin bild av vad IÖV-utsluss innebär från andra intagna. Intervjuerna visar att det då kan skapas en del myter om helt extrema kontrollnivåer.

”Många var helt inställda, det här är bra, det är bra för familjen. Men sen när de fick höra hur lite fri tid man har så ändrade de sig. De kan komma hem mitt i natten och ta pissprov. Om man ska gå upp klockan fem och åka till jobbet då har man inte lust att gå upp klockan tolv på natten och ge ett pissprov.”

”De som har suttit inne säger att det är inget att rekommendera för man är fånge i sitt eget hem. Du kan ju knappt gå ut och slänga soporna.”

Flertalet av de klienter som har eller har haft IÖV-utsluss anser emellertid att kontrollerna inte har varit särskilt besvärande. De är också överlag nöjda med sin IÖV-tid och ger det en åtta på en tiogradig skala. Det innebär att en del av de intagna förefaller ha en mera negativ bild av kontrollerna än de klienter, som har egen erfarenhet av IÖV-utsluss.

Skäl till avslag på ansökan

Av de ansökningar som kom till Kriminalvårdsstyrelsen avslogs ungefär en fjärdedel, en fjärdedel återtogs av den intagne och hälften beviljades. De 51 ansökningar som avslogs under de första åtta månaderna av försöksverksamheten har här blivit föremål för en särskild analys. I fyra av fallen berodde avslaget på att strafftiden understeg två år, i tre på att ansökan inkommit för sent och i ett av fallen på att den intagne hade en utvisning i domen. Eftersom de intagna på dessa grunder inte skulle kunna beviljas IÖV-utsluss var någon fortsatt bedömning från Kriminalvårdsstyrelsens sida inte aktuell.

Den följande redovisningen av Kriminalvårdsstyrelsens motiv vid avslag omfattar därför endast de återstående 43 personerna. Den baserar sig dels på akter över de personer som fått avslag, dels på kompletterande uppgifter

om tidigare domar, huvudbrott, aktuell strafftid, etc. från BRÅ:s register över lagförda personer.

EN TUNGT BELASTAD GRUPP

Allmänt kan sägas att gruppen som fick avslag är betydligt mer belastad när det gäller brott och missbruk än IÖV-gruppen. Av dem som fick avslag har 90 procent minst två tidigare domar bakom sig, jämfört med tio procent av IÖV-gruppen. I avslagsgruppen har 58 procent missbrukat alkohol eller andra droger under de senaste sex månaderna på anstalt mot en procent av IÖV-gruppen. Som framgår av tabell 4 utgör de icke-ansökande en ”mellangrupp” i detta avseende.

Tabell 4. Missbruk av alkohol eller andra droger under de senaste sex månaderna på anstalt. Intagna som beviljats IÖV-utsluss (IÖV-gruppen), intagna som inte ansökt om IÖV-utsluss (icke-ansökande) och intagna som fått avslag på ansökan om IÖV-utsluss (avslagsgruppen). Procent.

Domar/missbruk:	IÖV-gruppen %	Icke-ansökande %	Avslagsgruppen %
Två eller flera tidigare domar	10	57	90
Missbruk under de senaste sex månaderna	1	26	58
Antal:	133	69	43

VANLIGASTE SKÄLEN TILL AVSLAG ÄR RISK FÖR MISSBRUK ELLER ÅTERFALL I BROTT

De vanligaste skälen till att Kriminalvårdsstyrelsen avslög ansökan var, att det ansågs föreligga risk för att de intagna skulle återfalla i brott eller missbruka alkohol eller andra droger. Som framgår av tabell 5 utgjorde dessa skäl tillsammans 83 procent av samtliga avslag.

Ytterligare tolv procent fick avslag därför att de avsåg att bo tillsammans med brottsoffret under IÖV-utsluss, något som inte är tillåtet enligt reglerna för IÖV-utsluss. De resterande fem procenten fick avslag för att de saknade godkänd bostad eller sysselsättning och inte heller själva engagerat sig för att ordna det.

Tabell 5. Skäl till avslag på ansökan om IÖV-utsluss. Intagna som fått avslag på ansökan om IÖV-utsluss. Procent.

Skäl till avslag:	Procent
Risk för återfall i brott	39
Risk för missbruk	32
Risk för återfall i brott och missbruk	12
Avser att sammanbo med brottsoffer	12
Saknar ordnad bostad/sysselsättning	5
Totalt:	100
Antal:	43

CIRKA EN TREDJEDEL AV KRIMINALVÅRDSSTYRELSENS AVSLAGSÄRENDEN HADE TILLSTYRKTS AV BÅDE ANSTALT OCH FRIVÅRD

I samband med utredningen ska såväl anstalt som frivård göra en egen bedömning, där de tillstyrker eller avstyrker ansökan om IÖV-utsluss. Analysen visar att de olika delarna av kriminalvården – Kriminalvårdsstyrelsen, anstalt och frivård – inte alltid gör samma bedömningar. Av de ärenden, som avslagits av Kriminalvårdsstyrelsen, hade anstalten tillstyrkt 44 procent och frivården 30 procent. I tretton fall, motsvarande 30 procent av avslagsärendena, hade emellertid både anstalt och frivård tillstyrkt.

Att många av dem som fått avslag har flera återfall i brott bakom sig och/eller nyligen missbrukat alkohol eller andra droger talar för att Kriminalvårdsstyrelsen kan ha haft skäl att avslå deras ansökan. Men reglerna för att bevilja eller avslå är inte formulerade så att dessa kriterier odiskutabelt diskvalificerar dem. Ett motiv till att införa IÖV-utsluss har varit att ge ett kontrollerat utslussningsstöd till långtidsdömda för att minska andelen som återfaller i brott. I det sammanhanget är de tretton fall, där både anstalt och frivård gjort en annan bedömning än Kriminalvårdsstyrelsen, särskilt intressanta. Liksom vid övriga avslag har de flesta i denna grupp många domar bakom sig och i vissa fall hade de nyligen missbrukat alkohol eller andra droger. Anstalt och frivård tycker trots det i dessa fall att IÖV-utsluss skulle vara positivt för den intagne och bedömer att risken för återfall inte är så stor att ansökan bör avslås.

De skäl som frivården och anstalten anger för tillstyrkan i de tretton ärendena kan sammanfattas i nedanstående kategorier. De anser att den intagne har:

- behov av stöd
 - för att förhindra återfall i brott (6 fall)
 - för att komma in på arbetsmarknaden eller av familjeskäl (4 fall)
- varit skötsam under tiden i anstalt (7 fall)
- visat vilja till förändring av sitt tidigare liv (8 fall).

Därför finns det skäl att närmare studera hur Kriminalvårdsstyrelsen å ena sidan och frivård och anstalt å andra sidan har kommit till olika slutsatser

när de vägt behov och risk mot varandra. Två fall i denna grupp får illustrera den svåra avvägningen.

EN 60-ÅRIG KÅKFARARE OCH EN SPELMISSBRUKANDE KVINNA

EN 60-ÅRIG KÅKFARARE

Det ena fallet rör en 60-årig intagen, som varit kriminell sedan tonåren och som årligen förekommer i kriminalvårdens verkställighetsdata sedan mer än 30 år. Han har missbrukat amfetamin och har delvis på grund av missbruk misskött många av sina tidigare anstaltsvistelser. Han är dömd bland annat för våldsbrott, narkotikabrott, tillgreppsbrott och trafikbrott. Under denna anstaltsvistelse har han inte misskött sig, han har inte missbrukat och är inne i normal permissionsgång. Han uppger att han lagt missbruket bakom sig, att det inte längre ger honom något.

Planen för hans IÖV-tid är att han ska ha sysselsättning på en fritidsgård och få ersättning från kriminalvården. Han ska bo hos sin dotter och hennes familj. Anstalten skriver: ”Sammantaget bedöms risken för avvikande, ny kriminalitet eller missbruk under den strukturerade IÖV-utslusstiden som måttlig. Välskötta normalpermissioner, en tidigare skött IÖV, lojalitet med dotter och barnbarn samt icke aktivt missbruk utgör skyddsfaktorer. Hans behov av utsluss är mycket stort. Hans normala miljö har blivit anstalten och det blir nog inte lätt för honom att hitta ett sammanhang där han kan känna sig delaktig utanför anstaltsvärlden. IÖV-utsluss kan vara ett första steg för honom.”

Kriminalvårdsstyrelsen avslår med hänvisning till att han kan befaras återfalla i brott och/eller missbruk under verkställighetstiden.

EN SPELMISSBRUKANDE KVINNA

Det andra fallet rör en 40-årig kvinna som även hon har många tidigare fängelsedomar bakom sig och som årligen dömts för brott de senaste fem åren. Hennes brottslighet omfattar främst bedrägeri, som är länkat till ett spelmissbruk. Hon har inga problem med missbruk av droger.

Planeringen inför IÖV-utsluss, som hon själv tagit mycket aktiv del i, är att hon ska studera på Komvux, eftersom hon behöver en utbildning. Hon ska också ha kontakt med en psykolog, som ska utreda hennes behandlingsbehov och lägga upp behandlingsinsatser. Efter hand ska hon ges möjlighet att delta i möten för spelberoende.

Frivården skriver: ”Frivården bedömer att frigivningssituationen blir bättre för henne om hon får möjlighet att verkställa sista delen av sitt straff som IÖV-utsluss med den kontroll och det stöd som verkställigheten innebär. Hon får därigenom större hjälp att anpassa sig till samhället och de institutionaliseringseffekter som blir följderna av en lång institutionsvistelse kan lindras.”

Kriminalvårdsstyrelsen avslår med hänvisning till att det kan befaras att hon kommer att återfalla i brott under verkställigheten.

Kontroll under IÖV-tiden

När IÖV-utsluss inleds ska frivården enligt föreskrifterna installera och testa övervakningsutrustningen. I samband med det ska den dömda på nytt informeras om vad intensivövervakningen och verkställighetsplanen innebär. Vid ankomsten till bostaden fästs den elektroniska manschetten runt fotleden på klienten. IÖV-utsluss påbörjas när övervakningsutrustningen är i funktion.

Inför IÖV-utsluss lägger frivården i samråd med klienten upp ett schema för den första månaden. Detta uppdateras sedan varje månad eller vid behov. Schemat innefattar dels en beskrivning av den klientens sysselsättning utanför hemmet, dels ett detaljerat tidsschema för de olika sysselsättningarna.

Kontroller görs elektroniskt, genom besök och per telefon

Kontrollen av att klienten inte missköter sig sker på flera olika sätt: dels elektroniskt, dels manuellt genom frivårdsinspektörer eller särskilt utsedda lekmannakontrollanter. Om klienten inte håller de överenskomna tiderna för när han eller hon ska befinna sig i bostaden går ett larm till den centrala datorn på Kriminalvårdsstyrelsen. Att klienten befinner sig på arbetet kontrolleras genom telefonkontakt med kontaktpersonen där eller genom arbetsplatsbesök. Andra aktiviteter utanför hemmet kontrolleras genom utsedda kontaktpersoner eller kriminalvårdens personal. Dessa personer gör också oanmälda hembesök, då eventuellt otillåtet bruk av alkohol kontrolleras genom utandningsprov. Även urinprov tas för att kontrollera att otillåtna droger inte används.

Enligt föreskrifterna ska omfattningen av oanmälda hembesök och andra kontroller anpassas till förhållandena i det enskilda fallet. Kontrollerna ska dock vara omfattande och rigorösa:

”Den som verkställer IÖV-utsluss är att betrakta som frihetsberövad. Kontrollen av denne skall vara så organiserad att misskötsamhet kan upptäckas och åtgärder sättas in dygnet runt, alla dagar i veckan.”¹⁵

I föreskrifterna ges en del direktiv för hur ofta kontrollerna ska genomföras. Med utgångspunkt från dessa direktiv har BRÅ frågat frivården hur ofta och på vilket sätt klienterna kontrollerades. Det skedde dels genom allmänna kontroller i form av hembesök, arbetsplatsbesök och telefonsamtal till arbetsplatsen, dels genom drogkontroller i form av utandningsprov och urinprov. Utöver detta gör frivården även kontroller under obligatoriska aktiviteter. BRÅ har emellertid inte uppgifter om omfattningen av dessa kontroller.

¹⁵ KVVFS 2001:4, s. 17

KONTROLLER FLERA GÅNGER I VECKAN

Täta kontroller gjordes i hemmet och på arbetsplatsen, de sistnämnda i form av arbetsplatsbesök och telefonsamtal till arbetsplatsen. Som framgår av tabell 6 varierade antalet kontroller kraftigt. Det vanligaste var mellan 9 och 16 per månad, vilket motsvarar mellan två och fyra i veckan. Antalet kontroller var relativt konstant mellan den första och den tredje månaden.

Tabell 6. Antal kontroller (hembesök och arbetsplatskontakter) för olika månader under IÖV-tiden¹⁶. Intagna som beviljats IÖV-utsluss. Procent.

Antal kontroller per månad:	Månad 1 %	Månad 2 %	Månad 3 %
0 – 8	8	11	13
9 – 12	37	50	27
13 – 16	37	24	37
17 –	18	15	23
Totalt:	100	100	100
Antal:	102	66	30

TÄTA BESÖK I HEMMET, MEN LITEN KONTAKT MED ARBETSPLATSEN

Praktiskt taget alla klienter fick besök i hemmet av frivårdsinspektörer eller särskilt utsedda lekmannakontrollanter mer än en gång i veckan. De allra flesta fick besök mellan 8 och 14 gånger i månaden. Det innebär två till tre gånger i veckan, vilket också motsvarar de krav på besöksstäthet som anges i Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter.

När det gäller kontakter med arbetsplatsen sägs i föreskrifterna att frivården bör ha kontakt med den dömdes arbetsplats eller motsvarande varje vecka även om det inte finns några tecken på misskötsamhet. Emellertid togs i hälften av fallen kontakt mindre än en gång per vecka. Detta kan troligen förklaras med att det finns kontaktpersoner på arbetsplatserna, som antas höra av sig till frivården om det uppstår problem. Antalet kontakter var således färre än vad som krävs enligt Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter. Det finns dock inga indikationer på att den faktiska kontrollnivån varit för låg för att upptäcka om klienterna börjar missköta sig när det gäller närvaro på arbetsplatsen. Bristen på överensstämmelse mellan föreskrifter och praxis är dock tydlig.

Genom täta drogkontroller upptäcks missbruk

Även drogfriheten kontrolleras. Enligt föreskrifterna ska drogkontroller – utandningsprov och urinprov – äga rum med sådan frekvens och vid sådana tidpunkter att eventuellt bruk av alkohol eller andra droger

¹⁶ Att den fjärde månaden saknas i analysen beror på att tiden för IÖV-utsluss i enkäten följer samma praxis som etablerats hos Kriminalvårdsstyrelsen, nämligen att den anges till max två, max tre etc månader. Det innebär att max tre månader lika väl kan innebära två månader och en dag som två månader och 31 dagar. Därför har i analysen endast hela månader räknats. Sålunda har för en intagen som beviljats exempelvis max tre månader endast de två första månaderna tagits med i analysen och de dagar som överstiger två månader undantagits från analysen. Risken hade annars varit en underskattning av antalet kontroller.

upptäcks. I de flesta fall genomfördes drogkontroller mellan 8 och 12 gånger i månaden, vilket motsvarar två till tre gånger i veckan (tabell 3.2, bilaga 2).

Utandningsproven togs främst i samband med hembesöken men även vid andra tillfällen. Antalet utandningsprov var i regel mellan 8 och 14 i månaden, vilket motsvarar två till tre per vecka. Antalet var relativt konstant under hela IÖV-tiden.

När det gäller urinprov ska den dömda lämna urinprov när IÖV-utsluss börjar och därefter när så behövs. Praktiskt taget alla lämnade minst ett urinprov under den första månaden. Nästa månad togs urinprov på knappt 40 procent och den tredje månaden på drygt 25 procent. En liten grupp av dessa, cirka sex procent, fick lämna urinprov två eller tre gånger på en månad. Den lägre kontrollnivån är i linje med föreskrifterna och får ställas mot det faktum att nästan 90 procent inte var narkotikamissbrukare vid verkställighetens början.

Sammanfattningsvis kan man konstatera, att det är en hög grad av kontroll, både när det gäller drogkontroller och kontroller i hem och på arbetsplatser. Likaså varierar antalet kontroller mellan olika individer, vilket är linje med föreskrifterna.

Klienterna har förståelse för den höga kontrollnivån

Flertalet av de 36 klienter, som intervjuats om sin IÖV-tid, ger en bild av att de haft täta hembesök med alkotest under hela IÖV-tiden, men att detta inte besvärat dem så mycket. *”Det var inget besvär. Man blåste i blåsan och sedan åkte de.”* Flertalet har förståelse för kontrollnivån och tycker att kontrollen fungerat bra (25 av 36). De tycker att kontrollanterna skött sitt arbete på ett bra sätt. *”Det har funkat väldigt bra. De är så professionella. Jag bor som inneboende och de ringer på mobilen och är så diskreta.”* *”Det funkade bra. De kom till exempel aldrig på natten, så man slapp väcka ungarna. Jag hade inte ont av det alls.”*

Den kritik som tas upp rör främst fall, då kontrollerna varit för täta och okänsligt utförda. *”Den har varit extrem. Stenhård. De är inte sociala och trevliga. De kan väl börja med att ge en en chans, sen kan de bli otrevliga.”* *”De som skulle utföra kontrollerna kom till jobbet och lät mig blåsa inför alla andra, människor som kanske inte visste att jag hade fotboja. Samma sak händer när de kommer hem och man har gäster som inte vet om det. De kanske skulle kunna göra det på ett bättre sätt.”* *”Om de ser efter ett tag att man är hemma och inte spritar borde de kunna dra ner.”*

Ett par klienter riktar kritik mot att kontrollbesöken utförs av så många olika personer. I genomsnitt har de intervjuade fått kontrollbesök av sju olika personer under IÖV-tiden. Besök av mer än tio olika personer är inte ovanligt. Flertalet har inga invändningar mot detta, men ett par klienter är kritiska. *”De borde ringa och presentera sig och tala om vem som kommer.”*

Ett par klienter ifrågasatte det meningsfulla i deras fall med så täta alkotester. *”Jag är dokumenterad nykterist, ändå kommer de varje dag och ska blåsa.”*

Ungefär hälften uppger att de aldrig haft någon sen ankomst. Ett par tar i det sammanhanget upp att de först inte fattat att även för *tidig* ankomst till hemmet får larmet att gå.

De övriga har inte helt lyckats hålla sitt schema utan ibland fått ringa och informera frivården om att de blir sena. Nästan alla tycker att dessa situationer hanterats på ett bra sätt. Flera tar också upp att sådana mindre tidsöverträdelser hanterats mer flexibelt allteftersom IÖV-tiden gått. *”Efter den första tiden började de lita på mig. När jag undrade om det var okej att jag var försenad fem minuter ibland, då sade de att vi säger tio minuter – det kändes bra.”*

Misskötsamhet

Enligt föreskrifterna leder misskötsamhet normalt till att verkställigheten utanför anstalt upphävs. Vid mindre förseelser kan frivården skärpa verkställigheten genom att främst föreskriva intensifierad kontakt.

”Den övervakningsnämnd inom vars verksamhetsområde den lokala kriminalvårdsmyndigheten på frigivningsorten ingår kan besluta att IÖV-utsluss skall upphöra när den dömda varit påverkad av alkohol, narkotika, dopningsmedel eller medicin som efter prövning inte godkänts av läkare som anvisats av frivården eller vägrat medverka vid blod-, urin- eller utandningsprov om det inte finns någon godtagbar förklaring till förseningen. Detsamma gäller om den dömda har avvikit eller gjort sig skyldig till förseningar som kan räknas i timmar. Även upprepade mindre förseningar kan medföra ett upphävande. ...”¹⁷

Om kontrollen visar att klienten överträtt reglerna på ett sådant sätt att det kan finnas skäl att upphäva IÖV-utsluss beslutar frivården om detta. I dessa fall tas klienten omedelbart in i häkte eller på anstalt. Övervakningsnämnden ska underrättas och därefter skyndsamt ta ställning till slutligt upphävande av intensivövervakningen.

Få fick IÖV-utsluss upphävd på grund av misskötsamhet

Sex procent av klienterna i urvalet har fått IÖV-utsluss upphävd på grund av misskötsamhet. Av dessa hade fyra fått verkställigheten upphävd på grund av att de har använt alkohol och en på grund av att ha använt droger. I det återstående fallet var orsaken att klienten varit försenad minst en timme utan giltig orsak.

Intervjuer med frivårdsinspektörerna för de klienter som fått IÖV-utsluss upphävd visar att de tillämpar ett likartat tillvägagångssätt. Vid misskötsamhet tas utrustningen av klienten direkt på platsen och ett interimistiskt beslut fattas om att upphäva IÖV-utsluss. I de flesta fall transporteras klienten direkt till häktet eller anstalten. Det förekommer dock att klienten får uppskov några timmar eller till dagen därpå med instruktion om att inställa sig själv. Om klienten inte infinder sig blir han eller hon efterlyst, något som hände i ett fall. Övervakningsnämnden underrättas i regel samma eller påföljande dag och meddelar sedan beslut om slutgiltigt upphävande en eller två dagar senare.

Andelen som fått avbryta IÖV-utsluss på grund av misskötsamhet är exakt densamma som framkom vid utvärderingen av försöket med IÖV vid kortare fängelsestraff. Även då avbröts IÖV för sex procent av klienterna. I

¹⁷ KVVFS 2001:4, s. 20

första hand skedde det på grund av överträdelse mot förbudet att använda alkohol eller narkotika (BRÅ, 1999).

De allra flesta, 75 procent, har skött sig både när det gäller alkohol- och drogförbudet och att passa tider. En fjärdedel av klienterna har kommit för sent några gånger utan giltig orsak, men det har i regel rört sig om förseningar i högst tio minuter. En liten grupp om fem personer har dock haft lite svårare med punktligheten. De har vardera dels varit försenade minst tre gånger i max tio minuter, dels haft ytterligare en eller två förseningar på max en timme. Inget av dessa fall har dock ansetts så allvarligt att frivården avbrutit IÖV-utsluss.

Stöd under IÖV-utsluss

I propositionen understryks att syftet med IÖV-utsluss är att den dömdes återanpassning i samhället ska främjas och att detta bör komma till uttryck i det praktiska arbetet med de dömda. ”*Det torde finnas ett stort behov av hjälp och stöd från kriminalvården*”¹⁸. Det kan handla om stöd att upprätta och vidmakthålla ett bra socialt nätverk, liksom hjälp och stöd när det gäller kontakter med frivilligorganisationer och myndigheter, till exempel socialtjänsten. Kriminalvårdens hembesök och övriga kontakter med den dömda kan därför, enligt propositionen, förväntas få ett något annorlunda och mer kurativt innehåll när det gäller denna grupp i jämförelse med den grupp som får IÖV som ersättning för korta fängelsestraff.

Stödet kan utformas på olika sätt. Den dagliga sysselsättningen eller arbetet kan, enligt föreskrifterna, kompletteras med exempelvis behandling, deltagande i programverksamhet eller så kallade särskilda aktiviteter. Stöd kan också ges genom kontakten med frivårdsinspektör och en eventuell lekmannaövervakare.

IÖV-gruppen behövde mindre stöd än väntat från frivården

Det har konstaterats att IÖV-gruppen har en relativt gynnsam social situation och därmed mindre behov av hjälp och stöd från frivården än vad som förutsågs vid försöksverksamhetens tillkomst. Enligt frivården är personer med IÖV-utsluss ofta själva motiverade och arbetar aktivt för att förändra sin situation. Detta bidrar till att de ofta inte har så stort behov av kontakt med frivården.

Som tabell 7 visar varierar antalet besök på frivården mellan noll och tolv i månaden. Det vanligaste är att klienterna kommer på inplanerade besök till frivården två till fyra gånger i månaden, det vill säga en gång varje eller varannan vecka. Enligt föreskrifterna är det emellertid inte nödvändigt att klienten besöker frivården en gång i veckan. Dessa besök kan, helt eller delvis, ersättas av att lekmannakontrollanter eller övervakare gör hembesök hos klienterna.

Enligt intervjuer med klienterna genomfördes hembesöken av upp till tio olika personer, antingen lekmannakontrollanter eller frivårdspersonal. De kom två och två och stannade i regel bara några minuter vid varje besök. Det innebär att något kurativt inslag knappast kan ha funnits med i bilden. Däremot kan övervakaren utgöra ett socialt stöd. De flesta klienterna, 70 procent, hade också en övervakare. Hur täta kontakterna var mellan klienten och övervakaren är dock inte känt.

Kontrollen av och stödet till klienterna under IÖV-utsluss utgör emellertid bara en del av frivårdens insatser i samband med IÖV-utsluss. Frivården har också ansvar för samordning av de insatser som krävs för att

¹⁸ Proposition 2000/01: 76 s. 24

en klient ska ha förutsättningar för att beviljas IÖV-utsluss, liksom för utredning av klientens förhållanden och möjligheter att klara IÖV-utsluss. Det är denna utredning som ligger till grund för ansökan. Arten och omfattningen av detta arbete har emellertid ännu inte kartlagts, utan kommer att ingå först i BRÅ:s nästa uppföljning.

Tabell 7. Antal besök på frivården för olika månader under IÖV-tiden¹⁹. Intagna som beviljats IÖV-utsluss. Procent.

Antal besök på frivården per månad	Månad 1 %	Månad 2 %	Månad 3 %
0 – 1	17	24	30
2 – 4	74	73	60
5 – 12	9	3	10
Totalt:	100	100	100
Antal:	102	66	30

SÄRSKILDA AKTIVITETER: OBLIGATORISKA RESPEKTIVE FRIVILLIGA

Klienterna har också möjlighet att delta i särskilda aktiviteter – obligatoriska respektive frivilliga – utöver det dagliga arbetet eller sysselsättningen. Enligt föreskrifter har de obligatoriska respektive frivilliga aktiviteterna olika syften. De obligatoriska aktiviteterna har ett uttalat rehabiliteringsinriktat syfte, som är att:

” bygga upp, vidmakthålla eller förstärka ett positivt socialt nätverk runt den dömd²⁰”.

De får bland annat användas för kontakter med myndighetspersoner, kurser i hur man söker arbete och AA-möten, men också för föreningsmöten, fritidsintressen och andra aktiviteter som bedöms positivt bidra till sociala kontakter och kontakt med familj och anhöriga. Detta skiljer sig från syftet med de frivilliga aktiviteterna, som är att:

”genom dessa utevistelser bryta isoleringen i bostaden, särskilt på veckoslut, helger och fridagar²¹”.

De frivilliga aktivitetstimmarna kan till exempel användas för umgänge med närstående, olika fritidsaktiviteter, tvätt och inköp. Till skillnad från de obligatoriska kan innehållet i dessa timmar hållas mer öppet och styras av klientens egna önskemål. De är dock reglerade i den bemärkelsen att

¹⁹ Att den fjärde månaden saknas i analysen beror på att tiden för IÖV-utsluss i enkäten följer samma praxis som etablerats hos Kriminalvårdsstyrelsen, nämligen att den anges till max två, max tre etc månader. Det innebär att max tre månader lika väl kan innebära två månader och en dag som två månader och 31 dagar. Därför har i analysen endast hela månader räknats. Sålunda har för en intagen som beviljats exempelvis max tre månader endast de två första månaderna tagits med i analysen och de dagar som överstiger två månader undantagits från analysen. Risken hade annars varit en underskattning av antalet kontroller.

²⁰ KVVFS 2001:4, s. 11

²¹ KVVFS 2000:4, s. 11

klienten när schemat läggs upp måste ange exakt när han eller hon vill utnyttja dem.

Antalet timmar per vecka, som får ägnas åt särskilda aktiviteter, ökar med fyra timmar för varje månad under IÖV-utsluss, från 12 timmar den första månaden till 24 timmar under den sista. Högst hälften av timmarna får användas för frivilliga aktiviteter.

TIMMARNÄ FÖR FRIVILLIGA AKTIVITETER UTNYTTJADES I STOR UTSTRÄCKNING

FRIVILLIGA AKTIVITETER

Under de två första månaderna utnyttjade omkring 80 procent av klienterna det maximala antalet timmar för frivilliga aktiviteter. Under de sista två månaderna var andelen drygt 60 procent. Endast någon enstaka individ lät helt bli att utnyttja de frivilliga aktivitetstimmarna.

Anledningen till att vissa klienter underutnyttjar tiden för frivilliga aktiviteter är, enligt frivården, att de inte vill ha så mycket fritid utanför hemmet. Andra klienter anser att det medför ökad stress att passa tider även för detta. Ett annat skäl var att en del klienter genom frivården hade uppfattat att de, om de hade bestämt sig för att delta i en viss frivillig aktivitet, var tvungna att delta i den även om de just den dagen hellre hade velat stanna hemma. Så är inte fallet och denna missuppfattning har enligt uppgift nu korrigerats.

OBLIGATORISKA AKTIVITETER

Timmarna för obligatoriska aktiviteter utnyttjades i mindre utsträckning. Under de två första månaderna av IÖV-utsluss använde 47 procent den maximala tiden. Detta minskade till omkring 30 procent under de två sista månaderna.

Det kan finnas flera skäl till att de obligatoriska timmarna har blivit outnyttjade. Det främsta skälet är troligen att de ursprungligen var planerade för en klientgrupp med större behov av sociala insatser, än den grupp som i dag beviljas IÖV-utsluss. Enligt föreskrifterna ska de obligatoriska aktiviteterna användas för att tillfredsställa tydliga behov hos klienten för att främja hans eller hennes anpassning. Flertalet av dem som beviljas IÖV-utsluss har emellertid en ordnad social situation. För många är det första gången de döms för brott och de är sällan missbrukare. Därför är det troligt att ganska få av klienterna har behov av ett stort antal timmar för sådana insatser som ryms inom de obligatoriska aktiviteterna.

Ett annat skäl kan vara att en kontaktperson alltid måste utses vid de obligatoriska aktiviteterna, till exempel tränaren på den fotbollsklubb dit klienten går. Alla klienter vill dock inte avslöja för omgivningen att de är straffade och väljer därför att bara använda de frivilliga aktiviteterna, där det inte finns krav på kontaktperson. Det kan också vara svårt att anpassa klientens tider till dem som passar kontaktpersonen.

Ett tredje skäl kan vara att det på sina håll tycks finnas en bristande kunskap hos frivården om vad som bör räknas till obligatoriska aktiviteter, något som flera gånger framkom under datainsamlingen. Detta kan i sin tur ha berott på att gränsdragningen mellan frivilliga och obligatoriska aktivi-

teter uppfattades som oklar, eftersom samma slag av sysselsättning kan inkluderas i båda slagen av aktiviteter. Det som skiljer dem är syftet bakom aktiviteten. När det gäller de obligatoriska aktiviteterna sägs bland annat i föreskrifterna:

”... Särskilda aktiviteter kan också medges för att ... utveckla olika fritidsintressen och andra aktiviteter som bedöms positivt bidra till sociala kontakter och anpassning i samhället ... Andra exempel på särskilda aktiviteter som efter behovsprövning kan förekomma är: träffa barn och familj eller andra anhöriga, föreningsverksamhet ...”²²

Detta kan jämföras med de frivilliga aktiviteterna, där det bland annat sägs:

”Förutom fritidsaktiviteter och umgänge med närstående kan här aktuella aktiviteter även medges för ...”²³

En stor grupp klienter önskar mera tid för särskilda aktiviteter, trots att de inte utnyttjat alla sina timmar för obligatoriska aktiviteter. Det kan därför finnas skäl att både i föreskrifterna och inom frivården tydliggöra vad som ska anses som en obligatorisk aktivitet.

DE FLESTA, SOM BEHÖVDE HJÄLP ATT FÖRBÄTTRA SIN SOCIALA SITUATION, FICK DET

IÖV-tiden användes för att förbättra den sociala situationen för dem som behövde det.

Även om många av klienterna hade en välordnad social situation när de inledde IÖV-tiden, fanns det också en del som behövde hjälp att förbättra situationen inför den villkorliga frigivningen. Flest, 27 procent, behövde hjälp med försörjningen, 22 procent med sysselsättningen och 17 procent med bostad. I praktiskt taget alla fall togs också initiativ till att förbättra situationen. I de få fall detta inte gjordes berodde det i regel på att den intagne inte ville eller att frivården inte hann. I de allra flesta fall hade klienten, antingen själv eller tillsammans med frivården, tagit initiativ för att ordna den sociala situationen (tabell 8).

Tabell 8. Initiativ under IÖV-utsluss för att förbättra klienternas situation när det gäller bostad, sysselsättning och försörjning. Intagna som beviljats IÖV-utsluss. Procent.

Initiativ	Bostad %	Sysselsättning %	Försörjning %
Inget behov av hjälp	83	78	73
Klienten tog initiativet	10	9	8
Frivården tog initiativet	0	2	6
Klienten och frivården tog initiativet	4	8	12
Ingen tog initiativ	3	3	1
Procent:	100	100	100
Antal:	103	103	103

²² KVVFS 2001:4, s. 11

²³ KVVFS 2001:4, s. 11

Klienternas syn på IÖV-utsluss

36 klienter, som har eller har haft IÖV-utsluss, har telefonintervjuats. Hälften av dem hade avslutat IÖV-perioden, medan den andra hälften fortfarande hade intensivövervakning. Den bild som förmedlas är att de flesta är nöjda med sin IÖV-period. Den har motsvarat deras förväntningar eller till och med fungerat bättre än de trott. På frågan hur de värderar IÖV-perioden på en skala från ett till tio är medelbetyget åtta. Den mindre grupp (en dryg fjärdedel), som inte är så nöjd, tyckte att det kändes för kontrollerat och bundet och att den ”fria tiden” var för liten.

Många valde IÖV-utsluss för att få vara med familjen

På frågan varför de ansökte om IÖV-utsluss är det två svar som dominerar: för att få vara med familjen och för att komma ifrån anstalten. Närmare hälften av de intervjuade anger som skäl att de ville få komma hem till sina barn och sin familj. De flesta övriga formulerar på olika sätt som huvudmotiv att de föredrar att vara hemma framför att sitta i fängelse. De ville ”komma ut och komma igång”, ”komma tillbaks till samhället” och så vidare. Många av dem nämner också särskilt att de vill komma igång med jobb igen. Ett par tar i det sammanhanget upp den ekonomiska aspekten. IÖV-utsluss gav en möjlighet att fortare komma ut i arbete och betala av en del skulder. *”Det var en ekonomisk kris att sitta inne så länge”*

Det är inte särskilt många som tar upp motiv som anknyter till lagstiftarens intention om IÖV-utsluss som en form av förstärkt frigivningsförberedelse. Ett par gör det och de säger med olika formuleringar att de ville få en mjukare övergång från anstalt till frihet genom IÖV-utsluss. En av dem uppskattar att han är tvungen att vara hemma eftersom han därmed *”slipper stressen att gå ut och ha kul”*.

Bara en intervjuad sökte IÖV-utsluss för att kunna ordna upp mer praktiska saker under denna period. Han hade förlorat lägenheten under tiden i anstalt och ville komma ut i samhället för att fixa lägenhet och jobb.

Dålig information och lite hjälp med ansökan

Majoriteten av de intervjuade, 25 av de 36, tycker att informationen och rutinerna på anstalten för att ansöka om IÖV-utsluss hade fungerat dåligt. De hänvisar till att verkställighetsformen var så ny när de skulle söka och att anstaltspersonalen inte visste så mycket. En del i denna grupp säger dock att det blev bättre när frivården kom in i processen. Då hade de fått hjälp. Men en hel del uppfattar att de fått sköta allt eller det mesta av arbetet med ansökan själva.

De allra flesta tyckte att när ärendet hade kommit till Kriminalvårdsstyrelsen, hade det gått snabbt och smidigt. Beslutet hade ofta kommit inom ett par veckor. Det fanns dock undantag där beskedet drog ut på tiden.

"MAN FÅR KOMMA HEM TILL FAMILJEN OCH KAN ARBETA"

På frågan om vad som varit bra med IÖV-tiden anknyter svaren till motiven att söka IÖV-utsluss. Klienterna har uppskattat att få komma ifrån anstalten, vara tillsammans med familjen och få börja jobba igen. *"Man får komma hem till familjen och kan arbeta."*

Flera beskriver också hur IÖV-utsluss fungerat som en bra övergång från livet i anstalt. *"Man får tid att organisera och styra upp saker och ting innan det är dags. Det är en stor chock att komma ut direkt. Nu går det i steg."* *"Man fick chansen att vara hemma och ta det lugnt och inte bara plötsligt mucka. Därigenom blev det inte så stressigt."*

"DET VAR SÅ KNPPT MED TID; MAN VAR NERVÖS JÄMT"

När de ombeds säga vad som varit dåligt med IÖV-utsluss är det en del som inte har några klagomål alls utan tycker att allt fungerat bra. Det vanligaste svaret gäller den begränsade fria tiden och den noggranna tidskontrollen. *"Att de var så strikta med tiderna, att det var så orubbligt, fem minuter hit eller dit."* *"Det var så knppt med tid, man var nervös jämt."* Några önskar att de kunde vara ute mer med sina barn. *"Om sonen skriker brukar det lugna ner honom att gå ut i barnvagnen, men det går inte om jag är ensam hemma med honom."* *"Det är helt onormalt inrutat. Det ska vara anpassning men det är det inte."*

Flera tar upp att man inte kan få permission under IÖV-tiden. Ett par av dem har erfarenhet av frigång och hänvisar till att man då får permissioner. De upplever de strikta tidsbegränsningarna som ett steg tillbaka efter att de haft frigång. En intervjuad som kommer från öppen anstalt säger: *"Tidskontrollen känns som ett steg tillbaka när man kommer från en öppen anstalt och har varit i stort sett fri med sin fritid"*.

Kontrollbesök med alkotest flera gånger i veckan

Hur omfattande har då kontrollen av klienterna varit under deras IÖV-tid? De intervjuades uppgifter bekräftar den totala statistiska bilden av att kontrollnivån varierar. Det vanligaste är att de får besök hemma eller på jobbet två till tre gånger i veckan, men flera berättar om kontroller fem-sex gånger per vecka. För många har kontrollfrekvensen blivit lägre över tid, men färre besök än två per vecka är ovanligt.

De flesta besöken är mycket korta. De innebär att en kontrollant kommer och tar alkotest, vilket inte tar många minuter. Därutöver har de intervjuade träffat sin egen frivårdsinspektör på frivården varannan vecka eller en gång i månaden. Kontrollorganisationen är uppbyggd så att kontrollanterna arbetar schemalagt, vilket innebär att varje klient träffar en rad olika

kontrollanter. I genomsnitt har de intervjuade haft kontrollbesök av sju olika personer. Besök av mer än tio personer är inte ovanligt.

"DET BLIR LÄTTARE MED TIDEN. MAN FÅR MER FRITID OCH ÄR MER VAN"

Nästan hälften av de intervjuade (17 av 36) upplever att man vänjer sig vid rutinerna kring IÖV-utsluss och att det går lättare ju längre tiden går. *"Man vänjer sig vid hela livsstilen. Jag glömmmer bort att jag har fotboja."* De flesta tycker att det känns likadant hela tiden, men en mindre grupp om fem personer upplever eller tror att det blir jobbigare och jobbigare att vara tvungen att vara hemma och hela tiden kontrolleras. *"Man längtade mer och mer."*

"JAG HAR INTE FÅTT NÅGOT STÖD, MEN HAR INTE BEGÄRT DET HELLER"

De intervjuade fick också frågan om de fått det stöd de behövde under IÖV-tiden. Nästan hälften av dem svarade att de inte hade behov av något stöd. De hade fått lite ekonomisk hjälp i början, men i övrigt ville de klara sig själva. De flesta trodde att de hade kunnat få mer hjälp om de hade bitt om det. Tio av de intervjuade uttryckte sig dock mer negativt. Sju av dem trodde mer allmänt att de inte skulle ha fått hjälp om de hade bitt om det. Tre av de tio sade dock mer konkret att de bitt om mer hjälp men inte fått det, till exempel med bostad och ekonomi. *"Skulle behövt mer hjälp med ekonomin. Det har varit katastrof."* *"Inget stöd – aldrig. Det är ett skämt, det vill jag att du skriver."*

"MAN BORDE KUNNA VARA LITE MER FLEXIBEL"

På frågan om det är något som bör förändras med IÖV tar 29 av de 36 intervjuade upp sådant som hör ihop med tidsutrymme och tidskontroll. De ger olika exempel på hur stressigt det kan bli att i storstaden hinna till och från arbetet inom ramen för tidsschemat. De önskar att de hade kunnat leka utomhus med barnen, gå och fika med kompisar, vara i trädgården eller i garaget. Önskan om att kunna förena IÖV-utsluss med permissioner återkommer även i detta sammanhang. *"De kunde ge permission 24 timmar minst en gång i månaden – en helg då man är helt fri som på en vanlig permis."*

Flera uppfattar också att kontrollanterna är för stelbenta när det gäller tiderna. *"Det går att vara mer flexibel."* *"Det är rent löjligt. Jag kommer från frigång och nu får jag knappt gå ut på altanen."* Ett par intervjuade, som säger att de i princip är nykterister, tycker också att frivården kunde ta mer individuella hänsyn när det gäller hur ofta man behöver ta alkotest. De har testats flera gånger i veckan.

Två personer anser att bojans utformning borde ses över. De har haft svårt att få den att sitta lagom hårt. Antingen har den skavt eller så har den suttit för löst för att ge utslag.

En tredjedel var extra skötsamma för att få IÖV-utsluss

Inom kriminalvården har man diskuterat om klienterna skulle välja att bli mera skötsamma under anstaltstiden för att öka sina möjligheter att få IÖV-utsluss. Utifrån sina svar kunde klienterna delas in i tre lika stora grupper. En tredjedel av klienterna ansåg, att de hade försökt vara extra skötsamma inför utsikterna att få IÖV-utsluss. *”Ja, jag skötte mig exemplariskt, visste att det skulle dyka upp”* respektive *”Man var tvungen att sköta sig. Det var svårt i vissa situationer, men man fick ta det med”*. Ytterligare en tredjedel ansåg att de var skötsamma och skulle ha varit det, oavsett möjligheten till IÖV-utsluss. *”För mig var det inget speciellt jag tänkte på. Det handlade inte om att vara skötsam på anstalten, det handlade om att bestämma vad man vill göra med livet”* respektive *”Jag var skötsam ändå.”* En tredjedel av klienterna svarade dock nej på frågan om de varit extra skötsamma. *”Nä, för fan – antingen får man det eller så får man det inte.”*

Helhetsomdömet är överlag positivt

Även om många skulle önska en något större flexibilitet när det gäller tiderna, är en stor majoritet nöjd med sin IÖV-tid. Medelbetyget på en tiogradig skala är så högt som åtta och ingen ger lägre betyg än fem.

De flesta, 17 personer, tycker att deras förväntningar på IÖV-utsluss har infriats. Nio tycker att det blev bättre än de trott. De hade fått mer tid ute än de trodde att de skulle få och de tycker att det gick att rucka på tiderna vid behov. *”Jag hade inte räknat med så mycket fritid. Det är ändå ganska mycket timmar ute.”* *”Jag trodde det skulle vara mer begränsat.”* *”Har blivit mycket bättre än förväntat på alla sätt och vis.”*

Tio av de intervjuade tycker emellertid inte att IÖV-tiden fungerade så bra, som de hoppats. De tar alla upp att det varit mer kontrollerat och ofritt än vad de förväntat sig.

På frågan vad de tycker är en lagom lång IÖV-tid svarar en hel del att dagens fyramånaders gräns är bra. Men det vanligaste svaret är att IÖV-tiden gärna kunnat vara längre; sex månader är en tid som flera föreslår. Det är bara ett par intervjuade som tycker att fyra månader är en för lång IÖV-tid. De tycker att ett par, tre månader räcker. *”Det kan bli jobbigt i längden.”*

De flesta tycker alltså att IÖV-utsluss varit en bra verkställighetsform för dem. På frågan om de tror att IÖV-utsluss kan hjälpa till att förhindra att man begår nya brott, ställer sig dock majoriteten skeptisk. Flera av dem betonar att det är upp till individen själv att bestämma sig för att sluta begå brott. *”Jag tror det är upp till den person som har det. Det är upp till ens eget psyke. Tror inte IÖV gör någon större skillnad. Jag ser IÖV mer som en lättnad av straffet.”*

Tio av de intervjuade svarar dock ja. De hänvisar till att IÖV ger en bra mjukstart. *”Ja, det är en stor hjälp. Man får komma tillbaka, få jobb, komma in i de gamla rutinerna. Man får ett par månader på sig att fixa*

saker och ting, istället för att gå direkt ut från anstalten.” ”Har man familj är det jättebra att komma hem. Kommer man ut på boja är man tvungen att stanna i hemmet. Jag tror man behöver den tiden tillsammans.”

Nästan alla skulle välja IÖV-utsluss igen, om de hamnade i samma situation en gång till. Det gäller även dem som är mindre nöjda med IÖV-tiden och tycker att den var sämre än förväntat. Det är bara två av de 36 intervjuade som inte skulle välja IÖV-utsluss igen.

Referenser

- Biström, C. och Kristoffersson, C. (2003). *IÖV-utsluss. En intervjustudie om en ny verkställighetsform*. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet. Stencil.
- Brottsförebyggande rådet (1999). *Intensivövervakning med elektronisk kontroll. En utvärdering av 1997 och 1998 års riksomfattande försöksverksamhet*. BRÅ-rapport 1999:4. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2000). *Från anstalt till livet i frihet. Inför muck*. BRÅ-rapport 2000:20. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Brottsförebyggande rådet (2001). *Efter muck. Från anstalt till livet i frihet*. BRÅ-rapport 2001:2. Stockholm: BRÅ. Fritzes.
- Justitiedepartementet (2000). *Från anstalt till frihet*. Ds 2000: 37.
- KVVFS 2001:4. *Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet utanför anstalt genom intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV-utsluss)*.
- Nilsson, A. (2002). *Fånge i marginalen. Uppväxtvillkor, levnadsförhållanden och återfall i brott bland fångar*. Doktorsavhandling. Kriminologiska institutionen, Stockholms universitet.
- Proposition 2000/01: 76. *Från anstalt till frihet*.

Bilagor

Bilaga 1. Metod

Undersökningen bygger på flera olika metoder – enkätundersökningar, aktstudier, registerundersökningar, intervjuer och samtal. Ett urval har gjorts av samtliga intagna, som uppfyller grundkravet för IÖV-utsluss, nämligen att vara i slutskedet av ett fängelsestraff på två år eller mera. Dessa intagna kan utifrån ett IÖV-perspektiv delas in följande tre grupper (urvalsstorleken angiven inom parentes):

Intagna som ansökt om IÖV-utsluss:

<u>Grupp 1.</u>	<u>Grupp 2.</u>	<u>Grupp 3</u>
Intagna som beviljats och påbörjat IÖV-utsluss (135 personer)	Intagna som fått avslag på ansökan om IÖV-utsluss (52 personer)	Intagna som inte ansökt om IÖV-utsluss (70 personer)

GRUPP 1: INTAGNA SOM BEVILJATS OCH PÅBÖRJAT IÖV-UTSLUSS

I denna grupp ingår samtliga 135 personer som påbörjade IÖV-utsluss under försöksperiodens första åtta månader, från den 1 oktober 2001 till den 31 maj 2002. En enkät skickades ut till frivårdsinspektörerna för respektive klienter. Enkäten innehåller frågor dels om de intagnas bakgrund som personliga karakteristika, huvudbrott, strafftid, tidigare brottsbelastning etc., dels om deras sociala förhållanden inför, under och efter IÖV-utsluss. Frivårdsinspektörerna fyllde i enkäten och skickade in den till BRÅ. Samtliga klienter i urvalet ingår i datainsamlingen.

Dessutom gjordes ett delurval på 50 av dessa klienter för en uppföljande telefonintervju med frågor om vilka erfarenheter de hade av IÖV-utsluss och vad de ansåg om påföljden. De tillfrågades först, via frivården, om de var villiga att lämna ut sina telefonnummer till BRÅ för intervju. Av dessa svarade 72 procent ja och blev intervjuade enligt ett fast frågeschema med öppna svar. Av dem som inte svarade kunde drygt hälften inte nås, medan de resterande inte ville delta. Bland orsakerna till att inte vilja delta nämndes dödsfall i familjen, ville inte ha mera kontakt med kriminalvården utan hade "gjort sitt", ansåg sig vara oskyldigt dömd respektive "skämdes för att bli intervjuad på grund av brottets natur". Av de 36 klienter, med vilka telefonintervju genomfördes, hade hälften en pågående IÖV-utsluss. Den andra hälften hade redan avslutat IÖV-utsluss och var villkorligt frigivna.

GRUPP 2. INTAGNA SOM INTE ANSÖKT OM IÖV-UTSLUSS

I gruppen ingår samtliga 70 intagna, som dels hade högst tre månader kvar av sitt fängelsestraff vid undersökningstillfället, dels hade valt att inte ansöka om IÖV-utsluss. Urvalet gjordes av Kriminalvårdsstyrelsen. Listorna med uppgifter om de intagnas namn, personnummer, datum för

villkorlig frigivning och anstalt vidarebefordrades till respektive anstalt med instruktioner för hur den bifogade enkäten skulle fyllas i. Enkäten innehöll frågor om den intagnes bakgrund som personliga karakteristika, huvudbrott, strafftid, tidigare brottsbelastning etc., liksom deras sociala förhållanden inför den villkorliga frigivningen. Frågorna var så långt som möjligt identiska med dem som ställts om IÖV-gruppen. Undersökningen, som skickades ut i oktober 2002, omfattade samtliga intagna vid landets anstalter som hade en strafftid på två år eller mer, som inte ansökt om IÖV-utsluss och som skulle friges villkorligt under tiden 1 november – 31 december 2002. Omkring en fjärdedel hade vid enkättillfället högst en månad kvar till villkorlig frigivning, hälften högst två månader och en fjärdedel högst tre månader. Enkäterna fylldes i av ansvariga tjänstemän på anstalterna. Där så var möjligt fylldes enkäterna i i samråd med de intagna. De intagna skulle också själva besvara den sista frågan i enkäten, nämligen de viktigaste orsakerna till att de inte ansökt om IÖV-utsluss. En av personerna i urvalet kunde inte återfinnas. Alla övriga i urvalet ingår i datainsamlingen.

Utöver detta genomfördes intervjuer med åtta intagna med en strafftid på över två år. Intervjuerna, som ägde rum på tre olika anstalter hösten 2002, genomfördes inom ramen för en C-uppsats på Kriminologiska institutionen (Biström och Kristoffersson, 2003). Fyra av de intervjuade intagna hade inte ansökt om IÖV-utsluss. Deras synpunkter har citerats i denna undersökning.

GRUPP 3: INTAGNA, VILKAS ANSÖKAN HAR AVSLAGITS

I gruppen ingår samtliga 52 personer som ansökt om IÖV-utsluss under försöksperiodens första åtta månader och som fått avslag på ansökan.

Akterna för dessa intagna har hämtats in från Kriminalvårdsstyrelsen. Därifrån hämtades uppgifter om de intagnas bakgrund och orsakerna till avslaget, liksom yttranden från frivård och anstalt. Uppgifterna i akterna har kompletterats med data från BRÅ:s register över lagförda personer, när det gäller huvudbrott, aktuell strafftid, tidigare brottsbelastning och medborgarskap. Samtliga i urvalet ingår i datainsamlingen.

SAMTAL OCH DISKUSSIONER MED FÖRETRÄDARE FÖR KRIMINALVÅRDEN

Under hela utredningstiden har samtal och diskussioner fortlöpande hållits med frivårdsinspektörer, personal på anstalter och företrädare för Kriminalvårdsstyrelsen. De sistnämnda har också fått tillfälle att före publiceringen läsa manus och lämna synpunkter.

Bilaga 2. Tabeller

Tabell 1.2. Huvudbrott. Intagna som beviljats IÖV-utsluss (IÖV-gruppen) och intagna som inte ansökt om IÖV-utsluss (Icke-ansökande). Procent.

Huvudbrott:	IÖV-gruppen %	Icke-ansökande %
Våldsbrott	16	27
Sexualbrott	19	11
Tillgreppsbrott	5	3
Rån, även grovt	7	12
Bedrägeri, förskingring, etc.	17	9
Brott mot stat och allmänhet	2	1
Narkotikabrott, varusmuggling	29	33
Övrigt	5	4
Totalt:	100	100
Antal:	135	70

Tabell 2.2. Försörjningssituation vid IÖV-utsluss respektive villkorlig frigivning. Intagna som beviljats IÖV-utsluss (IÖV-gruppen) och intagna som inte ansökt om IÖV-utsluss (Icke-ansökande). Procent.

Försörjningssituation vid IÖV-utsluss respektive frigivning:	IÖV-gruppen %	Icke-ansökande %
Lön av arbete	34	16
Arbetsmarknadsbidrag	22	7
Studiebidrag	13	4
Ersättning från kriminalvården	22	0
Sjukskrivning/sjukbidrag/förtidspension	8	18
Ålderspension	0	4
Socialbidrag	0	31
Annat	1	0
Ännu inte bestämt/vet ej	0	20
Totalt:	100	100
Antal:	135	45

Tabell 3.2. Antal drogkontroller (utandningsprov och urinprov) för olika månader under IÖV-tiden²⁴. Intagna som beviljats IÖV-utsluss. Procent.

Antal drogkontroller per månad:	Månad 1: %	Månad 2: %	Månad 3: %
0 – 7	1	3	0
8 – 12	68	75	67
13 – 16	31	22	33
Totalt:	100	100	100
Antal:	102	66	30

²⁴ Att den fjärde månaden saknas i analysen beror på att tiden för IÖV-utsluss i enkäten följer samma praxis som etablerats hos Kriminalvårdsstyrelsen, nämligen att den anges till max två, max tre etc. månader. Det innebär att max tre månader lika väl kan innebära två månader och en dag som två månader och 31 dagar. Därför har i analysen endast hela månader räknats. Sålunda har för en intagen som beviljats exempelvis max tre månader endast de två första månaderna tagits med i analysen och de dagar som överstiger två månader undantagits från analysen. Risken hade annars varit en underskattning av antalet kontroller.

English summary

Prison at liberty. An evaluation of electronic monitoring

Author: Eva Olkiewicz

Published by:

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

Reference:

BRÅ-report 2003:4
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31995-0

Available in Swedish from:

Fritzes kundservice
SE-106 47 Stockholm, Sweden

On October 1st 2001, a pilot project was initiated employing electronic monitoring for those sentenced to a prison term of at least two years. They are given the opportunity to serve the final part of their sentence – up to a maximum of four months – outside prison under electronic monitoring, also known as the EM-release programme. The objective is to reduce levels of reoffending by providing those convicted of crime with an opportunity to spend time in the community with more support and control than they would receive following their conditional discharge from prison.

The National Council for Crime Prevention has been commissioned by the Government to evaluate this pilot project. This first report describes the project in relation to those who started an EM-release during the first eight months of the programme. It is based on information relating to those inmates who were granted an EM-release, to inmates who did not apply for an EM-release, and also to inmates who applied but whose applications were turned down.

During the entire investigation, conversations and discussions have been continuously conducted with probation service inspectors, prison staff and representatives for the Prison and Probation Administration.

Forty per cent of long term inmates applied for an EM-release

In order for an application for EM-release to be granted, the inmate must have access to a place to live, a telephone, electricity and a regular occupation. In addition, a number of requirements are made to ensure the safety of members of the community during the period of execution, i.e. to minimise the risk for relapse into crime during the period of electronic monitoring. An EM-release may not be granted if it is feared that the inmate in question will abscond, reoffend or abuse alcohol or drugs during the period of electronic monitoring.

The Prison and Probation Administration assesses the inmates' applications. Over the course of 2002, 315 individuals applied, which is estimated to comprise approximately 40 per cent of those serving long term prison sentences. i.e. a prison term of at least two years. Of these, 48 per cent were granted, which corresponds to approximately 20 per cent of the entire group of long term prison inmates.

Those granted an EM-release had more favourable backgrounds than other long term inmates

Most of those whose applications for EM-release were granted had not previously been convicted of offences. Virtually none had abused alcohol or other drugs during the six months immediately preceding the application.

In addition, the group granted EM-releases had a more favourable background in other respects too, and a better social starting point than others serving long prison sentences. They were better educated and were also married or cohabiting to a greater extent. Their social situation was substantially better – most had a place of their own to live or lived in a house or flat belonging to a family member. They also had a forward looking form of employment, and could support themselves financially as a result of their own work or studies or a labour market initiative to a greater extent than the others.

Lack of freedom, stress and isolation – reasons for not applying

A little over ten per cent of those who chose not to apply nonetheless fulfilled the requirements for an EM-release. One of the reasons that they did not apply was that they felt electronic monitoring involved too many regulations and controls. Several felt that daytime work leave constituted a better alternative, with a greater degree of freedom, since it meant being able both to stay outside the prison during the day and to have relatively frequent periods of prison leave. One person took up the feeling of stress

associated with the exacting requirements of punctuality. Another took up the risk of feeling alone and isolated during the period of electronic monitoring.

Prison and Probation Administration, prison institutions and probation service not always in agreement on which applications to reject

The most common reason for rejecting an application for EM-release was the risk for substance abuse and/or reoffending. This was the motivation employed in relation to over 80 per cent of the total number of applications. In the remaining cases rejection was motivated by the fact that the inmates intended to live with the victim of the crime that led to their imprisonment or that they lacked regular employment or a place to live.

According to the Prison and Probation Administration's regulations, both the individual prison and the probation service are to assess whether an EM-release is suitable in the individual case. In practically all those cases where an application was granted, the probation service and the prison were in agreement with the Prison and Probation Administration. As regards those applications that were rejected, however, both the probation service and the prison recommended the application in 30 per cent of cases. These recommendations were most often based on motivations relating to the inmate's need for an EM-release, general good behaviour or willingness to change.

Few clients breached the terms of EM-releases

In addition to the control involved in electronic monitoring, the clients were also monitored by means of visits at home, at the workplace and by means of telephone controls. Most commonly such checks were conducted two to four times per week. Home visits were most common, whilst controls at the workplace took place less often. In the course of these control visits, breath tests were conducted as a matter of course, and urine samples were also taken on occasion.

Only six per cent of the clients were in breach of their release conditions during the period of electronic monitoring. In five of these cases, this breach took the form of prohibited use of alcohol or other drugs, and in one case the client was late arriving. In all cases, the breach led to the immediate cancelling of the EM-release and the client was returned to prison or placed in a remand prison to serve out the remainder of their sentence.

Time allotted for special activities not fully utilised

The support provided to clients is intended to take different forms. According to the regulations, the client's daily occupation, or employment, may be complemented by treatment, for example, participation in some form of self-training programme, or so-called special activities. Support may also be provided through contacts with probation service officers and possibly lay supervisors.

The special activities take two forms; the one obligatory, the other voluntary.

The voluntary activities were utilised to the full by 75 per cent of clients, and the obligatory activities by 45 per cent. One reason for this under-utilisation of the obligatory activities may be that the clients have a settled social situation and rarely any substance abuse problems, and thus do not need activities of this kind. Another factor may be that a contact person must always be appointed for the obligatory activities, such as the coach at the football club attended by the client, for example. Those clients who do not want to reveal to those around them that they have spent time in prison, therefore, choose not to participate in the obligatory activities. A further reason for this under-utilisation may be that it is a little unclear within the probation service what these obligatory hours may be devoted to. These issues will be examined in the National Council's next follow-up.

Less support needed from the probation service than expected

The number of visits to the probation service varies between zero and twelve per month. Most commonly, the clients attend scheduled appointments between two and four times per month, i.e. an appointment every week or every other week. The relatively low frequency of these visits may in part be a result of the fact that the social situation of the clients is relatively settled and that they do not therefore require very much assistance. In part it may be a result of the fact that the clients themselves contact the agencies or support organisations they need. The study shows however that the clients who have been in need of assistance have also received help. A large proportion of them, 70 per cent, also have lay supervisors.

Satisfied clients

The majority of clients were satisfied with their time on EM-release. It lived up to their expectations or worked even better than they had expected. They say that they would have chosen the same option today if they were faced with the same choice. As a rule, they had chosen EM-release because they wanted to be together with their families or in order to be able to live at home. Most of them wished that they could have been on EM-release for longer than four months.