Intensivövervakning med elektronisk kontroll

Utvärdering av 1997 och 1998 års riksomfattande försöksverksamhet

BRÅ-rapport 1999:4

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos
Fritzes Kundtjänst, 106 47 Stockholm. Telefon 08-690 91 90,
fax 08-690 91 91, e-post fritzes.order@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@brottsforebygganderadet.se
BRÅ på Internet: www.brottsforebygganderadet.se
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31398-7
Omslag: Ahlm&Partners
Tryck: Elanders Gotab, Stockholm 1999
© Brottsförebyggande rådet

Innehåll

Förord ... 5

Sammanfattning ... 7
Hög andel fullföljde IÖV ... 7
Hög kontrollnivå i hemmet ... 7
Kontrollen på sysselsättningsplatsen – svag länk ... 8
Majoriteten deltagit i påverkansprogram ... 8
Få avbrott ... 8
Positiva erfarenheter ... 9
Billigare än fängelse ... 9
BRÅ:s bedömning ... 9

Inledning ... 13
Målgrupp ... 13
Verkställighetens ramar ... 14
Uppdraget ... 15

Resultat ... 17
IÖV – omfattning och utveckling ... 17
Karaktäristika hos de dömda ... 18
Skäl för att inte ansöka om eller beviljas IÖV ... 20
Verkställighetens innehåll ... 22
Misskötsamhet och avbrott ... 26
Återfall i brott ... 27
Dömda till tre månader ... 28
Kvinnorna ... 29
Frivårdens arbete och erfarenheter ... 30
Dömdas och sammanboendes erfarenheter ... 36
Kontaktpersonernas erfarenheter ... 40
Ekonomiska aspekter på IÖV ... 43

Referenser ... 45

Bilagor ... 47
1. Metod och genomförandet av undersökningar ... 47
2. Tabeller och figurer ... 50
3. Enkätfrågor om frivårdens policy ... 63
4. Enkätfrågor om kontaktpersonernas agerande vid regelöver-trädelser ... 66

English summary ... 69

Förord

Fängelse är ett närmast ofrånkomligt inslag i straffsystemet. Samtidigt kan fängelsestraffet få oönskade bieffekter på den dömdes sociala och psykologiska hälsa och utveckling och få privat- och samhällsekonomiska konsekvenser om den dömde måste avbryta sitt ordinarie arbete. Även för tredje man; anhöriga, arbetsgivare m.fl. kan fängelsestraffet få oönskade bieffekter. Verkställigheten av ett fängelsestraff medför också höga kostnader för samhället.

För att finna alternativ till korta fängelsestraff, som kunde tillgodose det straffrättsliga syftet med fängelse men inte ha fängelsestraffets oönskade bieffekter, genomfördes en försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) åren 1994-1998. Under de två första åren pågick försöket i vissa delar av landet och under åren 1997-1998 utvidgades det till att gälla i hela landet. Från och med år 1999 är IÖV en permanent verkställighetsform som kan tillämpas vid kortare fängelsestraff.

I oktober 1996 fick Brottsförebyggande rådet (BRÅ) regeringens uppdrag att utvärdera den utvidgade försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll (regeringsbeslut 1996-10-10). I uppdraget ingick att belysa förhållanden som var av betydelse för att kunna bedöma om IÖV var ett bärkraftigt alternativ till fängelse och att beskriva försöksverksamheten, kriminalvårdens arbetsformer och verkställighetens innehåll. Vidare ingick att belysa vilka dömda som deltagit respektive inte deltagit i försöket, varför vissa valt att inte deltaga samt hur ofta och varför avbrott förekom. Frivårdens och de sammanboendes erfarenheter av IÖV skulle också belysas liksom hur den elektroniska övervakningstekniken hade fungerat och vilka ekonomiska konsekvenser IÖV fått som alternativ till fängelse. Även andra aspekter som under utvärderingens gång visat sig vara av betydelse skulle belysas.

Rapportens författare är Tommy Andersson och Jessica Palm, båda verksamma vid BRÅ. Rapporten baseras till viss del på material som insamlats av Jan Andersson, BRÅ och av Lis Somander, Kriminalvårdsstyrelsen. För den som är särskilt intresserad av frivårdens, de sammanboendes och kontaktpersoners erfarenheter av IÖV finns en mer utförlig rapport av Jessica Palm på BRÅ:s webbplats www.brottsforebygganderadet.se

Stockholm i april 1999

Ann-Marie Begler

Sammanfattning

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har på uppdrag av regeringen utvärderat 1997 och 1998 års försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Resultaten visar att IÖV tillämpades som verkställighetsform i cirka 40-45 procent av samtliga utdömda fängelsestraff som innefattade högst tre månaders fängelse och i drygt 60 procent av alla utdömda fängelsestraff i den för IÖV lagreglerade målgruppen. Cirka 50 procent av dem som verkställde IÖV var dömda för rattfylleri. Under år 1997 kunde fängelsets negativa effekter undvikas för cirka 3 800 dömda, deras anhöriga (65 procent var sammanboende), och deras arbetsgivare (70 procent arbetade). Kriminalvårdens kostnader för IÖV var betydligt lägre än motsvarande kostnader för verkställighet i anstalt. Till det kommer andra samhällsekonomiska vinster som med all sannolikhet genererats av att de dömda kunde fortsätta sina ordinarie arbeten, att familjer varit mindre beroende av ekonomiskt stöd etc.

Hög andel fullföljde IÖV

Frivården utvecklade under försöksperioden en verksamhet som medförde att de grundläggande intentionerna med IÖV i väsentlig utsträckning realiserades i praktisk kriminalvård. Andelen dömda som ansökte om, beviljades respektive fullföljde IÖV var hög och stabil. Sannolikt finns det dock en potential för att med ökade insatser få något fler dömda att verkställa sitt straff i form av IÖV.

Frivårdens arbete med information och utredning har fungerat tämligen problemfritt. Cirka 13 procent av dem som ansökte om IÖV fick avslag. Vanligtvis för att den dömde inte deltog i utredningen och sällan för att praktiska förutsättningar saknades. En viss selektion i processen från erbjudan om IÖV till fullföljd verkställighet kunde konstateras. De som verkställde sitt straff i form av IÖV kännetecknades av en något gynnsammare social bakgrund och aktuell social situation, inklusive vad gällde kriminalitet, än den grupp som av egen vilja eller på grund av frivårdens bedömning inte verkställde straffet i form av IÖV. En konsekvens av detta kan vara att koncentrationen av kriminellt belastade ökar på anstalterna.

Hög kontrollnivå i hemmet

Kontrollnivån med avseende på den tid den dömde befann sig i hemmet var hög. Tekniken fungerade i huvudsak bra samtidigt som det är angeläget med ett fortsatt utvecklingsarbete på teknikområdet. Vid årsskiftet 1998-1999 gick det cirka 20 larm per natt varav en stor del berodde på tekniska brister i utrust-

ningen. Frivården utförde i genomsnitt tre hembesök i veckan. Hembesöken var i huvudsak av kontrollkaraktär och genomfördes till 25 procent av enbart externa kontrollörer, anlitade av frivården. Normalt togs utandningsprov vid dessa hembesök för att kontrollera att de dömda efterlevde alkoholförbudet.

Kontrollen på sysselsättningsplatsen – svag länk

De dömda tillbringade i genomsnitt cirka 30 timmar i veckan på sin sysselsättningsplats, vanligtvis den dömdes ordinarie arbetsplats. Någon risk för att IÖV tar formen av ”husarrest” verkar inte föreligga. Kontrollen på sysselsättningsplatsen framstår alltjämt som den svagaste länken i IÖV som alternativ till fängelse med utgångspunkt i de intentioner som framgår av förarbetena till lagen om IÖV. Skärpta krav på kontrollerbara arbetsplatser, fler kontrollbesök av frivården och bättre utbildning av – och kontakt med – kontaktpersonerna kan vara effektiva, men resurskrävande, åtgärder för att bättre motsvara intentionen att ”kontrollera den dömde och beskära hans rörelsefrihet på ett sätt som är jämförbart med verkställighet i anstalt” (prop. 1995/96:156, s. 26).

Majoriteten deltagit i påverkansprogram

Cirka 90 procent av de dömda deltog i frivårdens påverkansprogram, i genomsnitt cirka tre timmar per vecka och företrädesvis i allmänna brotts- och missbruksrelaterade program. Vidare vistades de dömda i genomsnitt drygt tre timmar per vecka utanför hemmet för personliga ärenden, utevistelse under helger, frivårds- och behandlingsbesök etc.

Få avbrott

Cirka 6 procent av de dömda fick avbryta verkställigheten, vanligtvis som följd av överträdelse av alkohol/drogförbudet eller avvikelse. Av dem som genomförde IÖV under den geografiskt avgränsade försöksverksamheten (1994-1995) återföll 26 procent i brott inom tre år, vilket kan jämföras med 28 procent i en jämförbar grupp som verkställde sitt straff i fängelse. En försiktig bedömning är att IÖV som verkställighetsform generellt sett inte påverkar återfallsbenägenheten. Samtidigt tyder dock vissa resultat på att IÖV eventuellt kan ha en något återhållande effekt på benägenheten att återfalla i rattfylleribrott.

Positiva erfarenheter

Frivårdens erfarenhet av arbetet med IÖV var generellt sett mycket positiv men gav samtidigt stöd för behovet av fortsatt arbete för att förbättra tekniken och kontrollsituationen på sysselsättningsplatserna. Under försöksperioden prövade frivårdsdistrikten olika metoder och rutiner vilket medfört vissa skillnader i arbetspolicy. Det är ur ett rättsäkerhetsperspektiv angeläget att fortsätta arbetet med att samordna frivårdens policy. Frivården uttryckte också vissa farhågor för att IÖV till viss del kommit att tillämpas i stället för kontraktsvård.

De dömda och de sammanboende var generellt sett mycket positiva till IÖV. Över 90 procent av de dömda uppgav att de skulle föredra IÖV framför fängelse om de återigen skulle dömas till samma straff och drygt 80 procent av de sammanboende skulle föredra IÖV i en sådan situation. Båda dessa grupper var mycket nöjda med frivårdens bemötande. Både de dömda och de sammanboende upplevde att en del av de krav som IÖV medförde var påfrestande och integritetskänsliga, dock inte i sådan utsträckning att alternativet fängelse framstod som attraktivt. En majoritet av såväl de dömda som de sammanboende bedömde IÖV som lindrigare än fängelse.

Kontaktpersonernas erfarenheter var i huvudsak också positiva. Mer än två tredjedelar uppgav att de var beredda att vara kontaktperson igen. Samtidigt framkom att kontaktpersonerna ofta hade en benägenhet att själva hantera regelöverträdelser utan att kontakta frivården, även sådana regelöverträdelser som normalt skulle medföra att verkställigheten avbröts för den dömde. Ökade utbildningsinsatser och ökad kommunikation mellan frivård och kontaktpersonerna kan vara åtgärder för att begränsa detta problem.

Billigare än fängelse

IÖV är en betydligt billigare verkställighetsform än fängelse. Dels är kriminalvårdens kostnader lägre för IÖV än för fängelse (500-850 kronor lägre per dygn), dels medför IÖV betydande samhälls- och privatekonomiska vinster eftersom den dömde vanligtvis kan fortsätta sitt ordinarie arbete och därmed undvika inkomstbortfall.

BRÅ:s bedömning

Ett grundläggande syfte med IÖV var att finna en verkställighetsform som inte var förknippad med fängelsets negativa verkningar och som var mindre resurskrävande än fängelse. Ett annat var att denna verkställighetsform skulle utgöra ett bärkraftigt alternativ till fängelse, vara i princip lika ingripande som fängelse vad gäller att begränsa den dömdes rörelsefrihet och vara organiserad så att misskötsamhet kan upptäckas och åtgärdas i princip dygnet runt. Ett tredje

syfte var att man inom ramen för den nya verkställighetsformen skulle kunna ta tillvara frivårdens individualpreventiva resurser för att främja den dömdes möjlighet till social anpassning, motverka fortsatt brottslighet samt förmedla hjälp- och stödåtgärder.

Enligt BRÅ:s bedömning har frivården utvecklat en verkställighetsform som i väsentlig utsträckning fungerar i praktiken.

Det är uppenbart att man med IÖV undviker fängelsets negativa verkningar och även att IÖV är mindre resurskrävande än fängelse. Även om denna verkställighetsform såtillvida har motsvarat de mål som formulerats har dock vissa problem konstaterats när de olika inslagen i IÖV studerats.

IÖV är minst lika ingripande som fängelse när det gäller begränsning av den dömdes rörelsefrihet under den tid han eller hon befinner sig i hemmet. Samma sak gäller vid kontrollen av att den dömde iakttar alkoholförbudet. Denna är väl jämförbar med den kontroll som förekommer i anstalt. Den elektroniska tekniken som utnyttjas vid IÖV kan emellertid inte användas då den dömde är utanför bostaden. Under den tid den dömde befinner sig på sysselsättningsplatsen eller annorstädes utanför hemmet är begränsningen i rörelsefriheten inte lika ingripande som under verkställighet i anstalt. Inte heller frivårdens möjlighet till kontroll och åtgärd vid misskötsamhet.

Sammanfattningsvis utgör IÖV en verkställighetsform som inte har fängelsestraffets negativa konsekvenser, som är mindre resurskrävande än fängelse och som till betydande del – om än inte till fullo – är lika ingripande som fängelse.

En central fråga är då om möjligheten att inskränka den dömdes rörelsefrihet på ett lika ingripande sätt som i anstalt till fullo ska vara uppfylld för att IÖV som helhet ska kunna betraktas som ett bärkraftigt alternativ till fängelse? Detta torde inte vara möjligt att uppnå med tillgänglig teknik och rimliga personella resurser. Det är dock enligt BRÅ:s uppfattning möjligt att med kvalitativt och kvantitativt utökad kontroll på sysselsättningsplatserna ytterligare utveckla IÖV i en riktning som bättre motsvarar dessa mål.

Verkställighet i form av IÖV kan dessutom i vissa avseenden betraktas som strängare än verkställighet i anstalt. Konsekvensen av misskötsamhet kan vara ett exempel. Alkoholkonsumtion, avvikande eller annan allvarlig misskötsamhet medför omedelbart frihetsberövande för dem som verkställer IÖV vilket oftast torde vara en mer ingripande reaktion än de 5-10 dagars förlängd verkställighet som normalt blir följden av samma regelöverträdelse begången i anstalt. Ytterligare ett exempel kan vara att de som verkställer två månader i anstalt vanligtvis har tre dygns normalpermission med full rörelsefrihet vilket inte förekommer bland dem som verkställer IÖV. Ett tredje exempel kan vara att IÖV-klienter regelmässigt avkrävs utandningsprov två till tre gånger i veckan vilket normalt inte är fallet vid verkställighet i anstalt. Olikheter av detta slag bör vägas in i en helhetsbedömning av IÖV som bärkraftigt alternativ till fängelse.

De goda erfarenheter som finns av IÖV gör att det bör vara en ambition att öka antalet personer som verkställer sitt straff i form av IÖV. Enligt BRÅ bör denna andel kunna ökas med bättre information i domstolarna och ökade insat-

ser från frivårdens sida. Samtidigt bör det uppmärksammas att den potentiella målgruppen för IÖV successivt kommer att minska med uppskattningsvis 20 procent eftersom en ansökan om IÖV enligt nuvarande lagstiftning inte får bifallas med mindre än att det förflutit en period av minst tre år under vilken den dömde inte begått något brott som föranlett strängare påföljd än böter. Vidare är det rimligt att anta att den nya påföljden villkorlig dom med samhällstjänst till viss del kommer att användas i fall där den dömde annars skulle ha verkställt sitt straff i form av IÖV, vilket ytterligare kan begränsa användningen av IÖV.

I föreliggande undersökning framkommer en hel del regional variation, exempelvis i frivårdsenheternas policy i IÖV-arbetet. Det är, inte minst av rättssäkerhetskäl, viktigt att intensifiera det pågående arbetet med att samordna den policy som utvecklats olika på landets frivårdsenheter.

Erfarenheterna från undersökningen visar också att man kommit till rätta med en stor del av de tekniska problem som fanns tidigare, men att det fortfarande är angeläget med ytterligare förbättringar.

I förarbetena till lagen om IÖV betonas vikten av mänsklig kontakt mellan frivården och den dömde samt vikten av att ta tillvara frivårdens resurser för individualpreventivt arbete. Samtidigt har hembesöken fått karaktären av rena kontrollbesök. De utförs vanligtvis av olika frivårdstjänstemän och ofta av externt anlitade kontrollörer. Det är rimligt att anta att de individualpreventiva intentioner som framgår av förarbetena skulle kunna främjas av att hembesöken i ökad utsträckning utnyttjas för individualpreventiva ändamål och så långt möjligt utförs av den eller de personer som ansvarar för den dömdes verkställighet.

Att utveckla IÖV utifrån gjorda erfarenheter under försöksverksamheten kommer att öka kostnaderna. Dock knappast i en utsträckning som gör IÖV olönsamt i jämförelse med fängelse, särskilt då samhällsekonomiska aspekter utöver kriminalvårdens kostnader rätteligen måste beaktas i sammanhanget (den dömde kan fortsätta arbeta och betala skatt, familjens behov av ekonomiskt stöd minskar etc.). Det är enligt BRÅ:s bedömning angeläget att ta tillvara IÖV:s humanitära förtjänster men i lika hög grad angeläget att detta sker inom ramen för en verkställighetsform som på ett trovärdigt sätt framstår som lika ingripande som fängelse. Ekonomiska aspekter bör enligt BRÅ:s bedömning inte behöva utgöra ett hinder för en sådan utveckling av IÖV.

Inledning

Fängelse är både ur straffrättslig synvinkel och utifrån ett rättsmedvetande-perspektiv ett närmast ofrånkomligt inslag i straffsystemet. Samtidigt har fängelsestraffet oönskade bieffekter som inte motiveras av straffrättsliga skäl och inte heller eftersträvas av lagstiftaren. Exempel på detta är de negativa effekter som fängelsemiljön kan ha på den dömdes sociala och psykologiska hälsa och utveckling samt de negativa privat- och samhällsekonomiska konsekvenser som genereras av att den dömde i många fall måste avbryta sitt ordinarie arbete. Ett annat exempel är fängelsestraffets konsekvenser för tredje man; för anhöriga, arbetsgivare med flera. Ytterligare en negativ konsekvens är de höga kostnader som verkställigheten av ett fängelsestraff innebär för samhället.

Med syftet att söka alternativ till korta fängelsestraff, alternativ som i rimlig utsträckning kan tillgodose det straffrättsliga syftet med fängelse utan att för den skull vara behäftade med fängelsestraffets oönskade bieffekter, genomfördes under åren 1994-1998 en försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Under de första två åren pågick försöket i vissa delar av landet och under åren 1997-1998 i hela landet. Från och med år 1999 är IÖV en permanent verkställighetsform som kan tillämpas vid kortare fängelsestraff.

Målgrupp

Målgruppen för IÖV var under den geografiskt avgränsade försöksperioden personer som dömts till högst två månaders fängelse och under den riksomfattande försöksperioden personer som dömts till högst tre månaders fängelse (prop.1993/94:184; prop.1995/96:156; SFS 1994:451, SFS 1996:784). Den senare strafftidsgränsen behölls då IÖV permanentades år 1999. Fängelse som föranleds av dom enligt 28 § kap 3 BrB (skyddstillsyn i kombination med fängelse), förvandlingsstraff för böter, undanröjd skyddstillsyn eller av övervakningsnämnd förverkad villkorlig frigivning kunde under försöksperioden inte verkställas i form av IÖV (undanröjd skyddstillsyn kunde dock verkställas i form av IÖV från och med augusti 1998). Om den som ansöker om IÖV är häktad eller intagen i anstalt av annan anledning än för att verkställa det straff ansökan avser får IÖV inte beviljas. Under försöksperioden kunde en person endast beviljas IÖV vid ett tillfälle. Från och med år 1999 måste den som verkställt IÖV ha avhållit sig från brott som föranlett strängare straff än böter under minst tre år för att åter kunna komma i fråga för denna verkställighetsform (prop. 1997/98:96, s. 115; SFS 1998:639).

Dömda i den aktuella målgruppen informeras av domstolen om möjligheten att ansöka om IÖV. När domen är verkställbar får den dömde ytterligare information från frivården. IÖV är en verkställighetsform. Beslut om att bevilja

eller inte bevilja IÖV fattas av Kriminalvården och inte av domstol. Antalet dagar som ska verkställas med IÖV är detsamma som det antal dagar den dömde skulle verkställa i fängelse. Frivården ansvarar för utredning och verkställighet.

I princip ska alla som själva vill kunna beviljas IÖV utan någon individuell bedömning av lämplighet eller prognos. Några centrala förutsättningar är dock att den dömde har lämplig bostad med elektricitet och telefon, godtagbar sysselsättning, accepterar att betala en dagsavgift på högst 50 kronor per dag (dispens kan dock medges), accepterar vissa grundläggande förutsättningar som omgärdar IÖV (exempelvis att inte ha störande elektronik i hemmet) och att eventuell sammanboende samtycker. Den dömde ska helt avhålla sig från alkohol och andra droger, inklusive dopingpreparat, under verkställigheten.

I särskilda fall kan ansökan om IÖV avslås. Det kan gälla fall då den aktuella brottsligheten riktats mot den sammanboende, om den dömde inte medverkar i utredningen eller om den dömdes alkohol- och drogvanor gör det uppenbart att det inte finns några förutsättningar för att hantera denna form av verkställighet. Det kan också gälla personer som ska utvisas eller om det på grund av språkvårigheter eller svårigheter att ordna acceptabelt boende eller sysselsättning är praktiskt omöjligt att genomföra verkställigheten.

Verkställighetens ramar

Försöksverksamheten med IÖV reglerades under åren 1997-1998 genom lagen (1994:451) om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll (med ändringar: SFS 1996:784). På verkställighetsplanet reglerades verksamheten av Kriminalvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll (KVVFS 1996:3 och, från och med augusti 1998, KVVFS 1998:4).

IÖV innebär i korthet att den dömde ska vistas i hemmet förutom under den tid frivården medger för förvärvsarbete, utbildning, vård, deltagande i frivårdens påverkansprogram, restid till och från aktiviteter, nödvändiga inköp och liknande. Frivården medger normalt också en timmes utevistelse de dagar den dömde inte har någon annan aktivitet utanför hemmet. Ett preciserat schema görs upp av frivården. Kontrollen sker i väsentlig utsträckning med elektroniska hjälpmedel (så kallad fotboja). Om den dömde lämnar, eller kommer till, sin bostad vid tider som inte överensstämmer med schemat går ett larm till frivården som snarast tar kontakt med den dömde och utreder anledningen. Kontroll sker också i form av hembesök flera gånger i veckan och på obestämda tider. Vid de flesta av dessa hembesök tas utandningsprov för att kontrollera att den dömde iakttar alkoholförbudet. Kontroll av drogfrihet sker genom urin- och/eller blodprov och ska genomföras vid verkställighetens början och därefter vid behov. Vidare ska den dömde besöka frivården minst en gång i veckan och delta i de påverkansprogram som frivården erbjuder. Kontrollen på sysselsättningsplatsen sker normalt genom att frivården engagerar en kontaktperson

som arbetar på sysselsättningsplatsen. Kontaktpersonen ska informera frivården om den dömde inte är på plats eller om han eller hon på annat sätt bryter mot gällande regler. Frivården bör också ha kontakt med sysselsättningsplatsen minst en gång i veckan även om det inte finns några tecken på misskötsamhet. Någon elektronisk kontroll av att den dömde befinner sig på sysselsättningsplatsen förekommer inte.

I förarbetena (prop. 1993/94:184, s. 22; prop.1995/96:156, s. 26) anges särskilt att IÖV inte får ta formen av ”husarrest” och att den elektroniska övervakningen inte får ersätta en mänsklig kontakt med individualpreventiva inslag. Kraven på att den dömde har sysselsättning (som normalt ska omfatta minst halvtid), tät kontakt med frivården och deltar i de påverkansprogram eller den behandling som frivården föreskriver, är därför centrala inslag i denna verkställighetsform.

Varje misskötsamhet av IÖV ska föranleda en snabb och tydlig reaktion, normalt ett upphävande och förpassning till fängelse där återstoden av strafftiden verkställs (prop. 1995/96:156, s. 23). Om misskötsamheten gäller mindre förseelser, som en enstaka försovning eller några minuters för sen ankomst vid enstaka tillfällen, finns dock utrymme för andra reaktioner än upphävande av IÖV. Beslut om upphävande fattas av övervakningsnämnd. Interimistiskt beslut kan fattas av den lokala kriminalvårdsmyndigheten.

Uppdraget

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har regeringens uppdrag att utvärdera försöksverksamheten med IÖV (Ju 96/3268). I uppdraget ingår att belysa förhållanden som är av betydelse för att kunna bedöma om IÖV är ett bärkraftigt alternativ till fängelse, att beskriva försöksverksamheten, kriminalvårdens arbetsformer och verkställighetens innehåll. Vidare ingår att belysa vilka dömda som deltagit respektive inte deltagit i försöket, varför vissa dömda valt att inte deltaga samt hur ofta, och varför avbrott förekommer. Frivårdens och de sammanboendes erfarenheter av IÖV ska också belysas liksom hur den elektroniska övervakningstekniken fungerar och vilka ekonomiska konsekvenser som genereras av IÖV som alternativ verkställighetsform. Även andra aspekter som under utvärderingens gång kan visa sig vara av betydelse ska enligt uppdraget belysas.

Resultat från 1994-1996 års geografiskt avgränsade försöksverksamhet har tidigare redovisats i två rapporter (Andersson och Roupé, 1995; Andersson och Grevholm, 1996) liksom vissa preliminära resultat från det första halvåret av 1997-1998 års riksomfattande försöksverksamhet (Andersson, 1997). Vidare har en särskild rapport som belyser kostnaderna för IÖV redovisats (Andersson och Ulriksson, 1998).

Föreliggande rapport baseras på sex olika datainsamlingar (se bilaga 1). I rapportens inledande avsnitt presenteras resultat för samtliga dömda som varit aktuella i försöksverksamheten och med avseende på frivårdens arbete gene-

rellt sett. Resultat med avseende på dem som var dömda till tre månaders fängelse, med avseende på kvinnor och med avseende på skillnader mellan olika frivårdsenheter presenteras därefter i särskilda avsnitt.

Resultat

IÖV – omfattning och utveckling

År 1997 ansökte 6 243 dömda om att få verkställa sitt straff i form av IÖV. Av dessa genomförde 3 798 personer (61 %) till fullo sin verkställighet i form av IÖV. Det motsvarar 386 årsplatser i anstalt.

Andelen dömda som ansökte om IÖV var under försöksperioden hög och stabil liksom andelen dömda som beviljades IÖV. Av dem som påbörjade IÖV fullföljde cirka 95 procent denna verkställighet. Även denna andel var stabil.

År 1997 meddelades totalt cirka 9 000 tingsrättsdomar som innefattade högst tre månaders fängelse. Av dessa fick drygt 65 procent erbjudande från frivården om att ansöka om IÖV. En genomgång av ett slumpmässigt antal av resterande domar visade att dessa i stort sett uteslutande var domar som av lagtekniska skäl inte ska föranleda erbjudande om IÖV, exempelvis skyddstillsyn i kombination med fängelse eller domar som meddelats personer som var häktade eller intagna på anstalt för andra brott. I några enstaka fall gällde det dock personer som, kort efter att domen vunnit laga kraft, själva inställt sig på anstalt och därför inte hunnit få något erbjudande från frivården.

Bland de 6 243 dömda som år 1997 erbjöds att ansöka om IÖV var ansökningsfrekvensen 75 procent (tabell 1, bilaga 2). Efter genomförd utredning blev 87 procent av dem som ansökte beviljade IÖV. I stort sett samtliga som beviljades IÖV påbörjade verkställigheten och 94 procent av dem som påbörjade IÖV fullföljde också verkställigheten i denna form.

Detta innebär, grovt räknat, att cirka 40-45 procent av samtliga domar som innefattade fängelse på högst tre månader verkställdes i form av IÖV och drygt 60 procent av de domar som avsåg den för IÖV lagreglerade målgruppen.

Antalet dömda som erbjöds att ansöka om IÖV varierade en del mellan de tre halvårsperioder som studerats separat. Vad gäller andelen dömda som ansökte om, beviljades, påbörjade respektive fullföljde IÖV var det inte någon skillnad mellan det första och det andra halvåret 1997. Av vad som kan ses för närvarande förefaller mönstret vara detsamma även under första halvåret 1998.

I genomsnitt tog det drygt två månader mellan domen och frivårdens erbjudande om att ansöka om IÖV. Frivårdens utredningstid var i genomsnitt cirka en månad.

De 3 798 dömda som fullföljde IÖV hade, om de verkställt straffet i fängelse, tillsammans tagit upp 386 årsplatser, företrädesvis vid öppna kriminalvårdsanstalter.

Karaktäristika hos de dömda

Yngre dömda ansökte något oftare om IÖV än äldre, tidigare ostraffade något oftare än tidigare straffade, dömda för rattfylleri eller våldsbrott något oftare än dömda för andra brott och dömda till mindre än 2 månaders fängelse något oftare än dömda till 2-3 månader.

I stort sett samma mönster återspeglades i frivårdens beslut om att bevilja IÖV och även som skillnader mellan dem som fullföljt respektive avbrutit IÖV.

Samtidigt som 75 procent av målgruppen ansöker om IÖV finns det sannolikt en potential för att öka andelen sökande något.

En målsättning med IÖV är att denna verkställighetsform i princip ska vara tillgänglig för alla inom den lagreglerade målgruppen. Samtidigt måste man räkna med att det finns dömda som föredrar fängelse framför IÖV och även en del dömda som vet att de inte skulle klara av de särskilda krav som ställs för att verkställa straffet i form av IÖV. Praktiska förutsättningar och den dömdes levnadsvanor kan också i vissa fall omöjliggöra IÖV. Förhållanden av detta slag är ofta intimt förknippade med karaktäristika hos de dömda och gör det närmast ofrånkomligt att det i processen från erbjudan om IÖV till fullföljd verkställighet uppstår en viss selektion, en selektion som innebär att de som i slutänden fullföljer IÖV i vissa avseenden skiljer sig från den initiala målgruppen.

Hur, och var i processen, denna selektion sker framgår av tabell 2 och 3*, bilaga 2. Resultaten visar att dömda i de yngsta åldersgrupperna oftare ansökte om IÖV än andra, utomnordiska medborgare och svenskar oftare än övriga nordbor, ej tidigare lagförda oftare än tidigare lagförda, ej tidigare fängelsedömda oftare än tidigare fängelsedömda, dömda för våldsbrott, rattfylleri och ”övriga brott” oftare än dömda för egendomsbrott eller narkotikabrott och dömda till mindre än två månader oftare än dömda till två eller tre månaders fängelse.

Samtidigt som denna selektion orsakas av de dömdas eget val återkommer i stort sett samma selektionssystematik i nästa steg, det vill säga i kriminalvårdens bedömningar av vem som ska beviljas IÖV. Även i det sista steget, vad gäller skillnader mellan dem som fullföljt respektive inte fullföljt IÖV, framkommer i stort sett samma selektionsmekanismer. För att illustrera storleksordningen på dessa selektionsmekanismer kan nämnas att 34 procent av den grupp som erbjöds IÖV inte tidigare var lagförda för brott. Denna andel ökade successivt, till 39 procent bland dem som ansökte om IÖV, 41 procent bland

---

* Resultaten i tabell 2 och 3, bilaga 2, är beräknade på samma individer men svarar på olika frågeställningar. Resultaten i tabell 2 visar, exempelvis, hur stor andel av männen som ansökte om IÖV. Resultaten i tabell 3 visar, exempelvis, hur stor andel av dem som ansökte om IÖV som var män.

dem som beviljades IÖV, 41 procent bland dem som påbörjade IÖV och slutligen till 43 procent bland dem som fullföljde IÖV.

Resultaten från separata analyser av de tre första halvårsperioderna visar att det inte skedde några påtagliga förändringar i dessa avseenden under försöksperioden. Möjligtvis tenderar tidigare fängelsedömda att i minskad utsträckning ansöka om IÖV (andelen ansökningar från denna grupp minskade från 71 procent första halvåret 1997 till 65 procent andra halvåret 1997 och till 61 procent första halvåret 1998).

I en rapport baserad på det första halvårets riksomfattande försöksverksamhet visade Andersson och Grevholm (1966) att tidigare kriminalitet, aktuellt huvudbrott och aktuell strafftid var faktorer som var för sig bidrog signifikant till den påvisade selektionen, men också att dessa faktorer var intimt relaterade till varandra.

Ett kompletterande sätt att belysa hur karaktäristika hos de dömda systematiskt samvarierar med sannolikheten att ansöka om, beviljas, påbörja respektive fullfölja IÖV visas i figur 1, bilaga 2. Samtliga personer som år 1997 erbjöds att ansöka om IÖV har delats in i grupper som baseras på kombinationen av ålder (under 30 år/30 år eller mer), tidigare fängelseerfarenhet (ja/nej), den aktuella strafftiden (under 2 mån/minst 2 mån) och aktuellt huvudbrott (rattfylleri/övriga brott). Denna indelning resulterar i 16 olika grupper. De grupper som bestod av minst fem procent av samtliga dömda redovisas separat medan övriga grupper har sammanförts under rubriken ”Övriga”.

Som resultaten visar är det stora skillnader mellan grupper med olika karaktäristika. Nästan 90 procent av de dömda i grupp 1 (yngre utan tidigare fängelseerfarenhet som dömdes till mindre än två månaders fängelse för rattfylleri) ansökte om IÖV och cirka 85 procent verkställde sitt straff i form av IÖV. Den andra ytterligheten representeras av grupp 9 (äldre med tidigare fängelseerfarenhet som dömdes till minst två månaders fängelse för övriga brott). Bland dömda med dessa karaktäristika var det endast cirka 60 procent som ansökte om IÖV och 36 procent som verkställde sitt straff i form av IÖV.

I propositionen om utvidgad försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll (prop. 1995/96:156, s. 31) anges det som eftersträvansvärt att andelen dömda som deltar i försöket ökas jämfört med den underhandsuppgift om cirka 60 procents deltagande som åberopas i propositionen. Av dem som erbjöds att ansöka om IÖV år 1997 verkställde 61 procent sitt straff i form av IÖV. Tabellen till höger i figur 1, bilaga 2, visar antalet personer som inte verkställde sitt straff i form av IÖV och åskådliggör därmed inom vilka grupper av dömda det kan finnas en potential för att öka antalet IÖV-verkställigheter. Samtidigt som dömda i grupp 2, den största gruppen med cirka 20 procent av samtliga erbjudna, i hög utsträckning ansöker om, beviljas, påbörjar och fullföljer IÖV, är det också många i denna grupp som inte verkställer sitt straff i form av IÖV. Gruppen består av äldre personer utan tidigare fängelseerfarenhet som dömts till mindre än två månaders fängelse för rattfylleri. Det är rimligt att anta att det skulle kunna gå att få fler ur denna grupp att ansöka om IÖV.

Både grupp 8 och grupp 9 utgörs av äldre dömda med tidigare fängelseerfarenhet som dömdes för andra brott än rattfylleri. Samtidigt som många dömda med dessa karaktäristika inte verkställde i form av IÖV torde ökningspotentialen i dessa grupper vara mindre. Andelen som inte beviljas och som inte fullföljer IÖV är förhållandevis stor i dessa grupper. Tidigare erfarenhet av fängelse har för många inte varit tillräckligt motiverande för att ansöka om IÖV. Även om man med intensifierade insatser kan öka antalet ansökningar i dessa grupper är det rimligt att anta att andelen som inte kommer att beviljas respektive inte fullföljer verkställigheten i form av IÖV blir förhållandevis hög.

Att det förekommer en viss selektion knuten till individkaraktäristika torde vara ofrånkomligt eftersom man inte kan tvinga någon att verkställa sitt straff i form av IÖV och då det vore oklokt att tillstyrka IÖV för dömda som av praktiska eller sociala skäl har mycket små möjligheter att fullfölja denna form av verkställighet. Denna ”snedrekrytering” ska dock ses i perspektivet av att fängelsets negativa biverkningar har kunnat undvikas för drygt 60 procent av den lagreglerade målgruppen utan att situationen för den skull försämrats för övriga, jämfört med om IÖV inte funnits som verkställighetsform. Möjligtvis med undantag för att koncentrationen av kriminellt belastade kan öka på fängelserna då alternativa verkställighetsformer som IÖV i första hand kommer de mindre kriminellt belastade till godo.

Skäl för att inte ansöka om eller beviljas IÖV

Cirka 25 procent av de dömda i den lagreglerade målgruppen ansökte inte om IÖV. De som inte ansökte hade som grupp betraktat en mindre gynnsam social situation med avseende på arbete, boende, missbruk och tidigare kriminalitet.

Vanliga skäl för att inte ansöka om IÖV var bristande information, upplevda svårigheter att kunna klara av olika inslag i IÖV och dygnsavgiften.

Nästan hälften av de tillfrågade som inte ansökte om IÖV uppgav att de skulle göra det om de ånyo skulle dömas till kortare fängelsestraff.

Cirka 13 procent av ansökningarna om IÖV avslogs, i första hand för att den dömde inte medverkade i utredningen och/eller saknade godtagbar sysselsättning eller godtagbart boende.

Cirka en fjärdedel av dem som erbjöds att ansöka om IÖV valde att inte göra det. Som grupp betraktat var de, jämfört med dem som ansökte, något äldre, mer kriminellt belastade samt i högre utsträckning dömda för egendoms- eller narkotikabrott och till längre straff (tabell 3, bilaga 2). I tidigare studier har också visats att de ofta har en mindre god social situation vad gäller bostads-, arbets- och missbruksförhållanden (Andersson och Grevholm, 1996). Inget av dessa förhållanden innebär automatiskt att man utestängs från IÖV och utgör i den bemärkelsen inte några skäl för att avstå från att ansöka. För att få en ökad

kunskap om varför vissa dömda väljer att inte ansöka om IÖV genomfördes en enkätundersökning bland 155 intagna på anstalt som avtjänade fängelsestraff på högst tre månader och som inte ansökt om IÖV.

Ungefär en fjärdedel uppgav att de inte hade fått någon information om IÖV eller att den information de hade fått var mycket bristfällig. I vilken utsträckning detta berodde på frivården eller på dem själva framgick inte. Vidare bedömde 40 procent att de skulle ha mycket svårt att klara av ett eller flera av åtta uppräknade inslag i IÖV (passa tidsschema, sköta sysselsättningen, alkoholförbudet, narkotikaförbudet, oanmälda hembesök, omgivningens reaktioner, bära ”bojan” och att dölja för omgivningen att man har ”boja”). Det som var svårast att acceptera var oanmälda hembesök. Dygnsavgiften på 50 kronor och/eller själva tidpunkten för påbörjan av IÖV uppgavs av ungefär en femtedel som betydelsefullt för deras val att inte ansöka om IÖV. Drygt 10 procent uppgav att de hade en sambo som föredrog att de valde fängelse och inte IÖV. Sammantaget uppgav ungefär tre fjärdedelar av dem som fått information men ändå valt att inte ansöka om IÖV något av dessa förhållanden. Dömda med en generellt sett ogynnsam social situation med avseende på arbete, boende, missbruk och tidigare kriminalitet var överrepresenterade i denna grupp.

Samtidigt uppgav nästan hälften (46 procent) av dem som inte hade ansökt om IÖV att de skulle göra det om de skulle dömas till samma straff ytterligare en gång. Det är rimligt att anta att det hade varit möjligt att få en del av dessa att ansöka om IÖV även inför det straff de avtjänade då undersökningen genomfördes. Mot bakgrund av att många uppgav att de inte fått, eller fått bristfällig, information kan en möjlighet vara att lägga större tyngd vid den information som ges i domstolarna.

Cirka 13 procent av dem som ansökte om IÖV fick avslag efter frivårdens utredning. De var mer kriminellt belastade, i högre utsträckning av utländsk nationalitet, i högre utsträckning dömda för egendoms- eller narkotikabrott och i högre utsträckning dömda till två eller tre månaders fängelse, jämfört med dem som beviljades IÖV.

En dryg tredjedel av alla avslag motiverades med att den dömde inte medverkade i utredningen och en dryg femtedel med att den dömde saknade godtagbar sysselsättning eller godtagbart boende. Cirka 10 procent fick avslag för att de var intagna på anstalt eller häkte. Avslag på grund av alkohol/ drogmissbruk, brott mot sammanboende eller på grund av att den sammanboende inte samtyckte till IÖV var ovanligt och uppgavs som huvudsakligt motiv i vardera några få procent av fallen. Ungefär en femtedel av avslagen motiverades med att den dömde var olämplig ”av andra skäl”. Möjligtvis skulle man kunna minska andelen avslag med ökade insatser för att få de dömda att delta i utredningen och intensifierade insatser för att hjälpa dem att lösa problem med sysselsättning och boende. Sannolikt skulle detta emellertid vara resurskrävande samtidigt som det i den aktuella gruppen torde vara en förhållandevis stor andel som sedermera skulle komma att avbryta verkställigheten.

Verkställighetens innehåll

De dömda tillbringade i genomsnitt drygt 30 timmar per vecka på sin sysselsättningsplats, cirka 85 procent med yrkesarbete som sysselsättning. Vidare deltog cirka 90 procent av de dömda i påverkansprogram i genomsnitt cirka 3 timmar per vecka.

Frivården genomförde i genomsnitt tre hembesök per vecka då det även togs utandningsprov. De dömda tillbringade drygt 3 timmar per vecka utanför hemmet för personliga ärenden, behandlings- och/eller frivårdsbesök m.m.

Kontrollen av de dömda när de vistades hemma eller deltog i programverksamhet var omfattande. Kontrollen på sysselsättningsplatsen framstår som IÖV:s kanske svagaste punkt.

I förarbetena till lagen om IÖV anges att denna verkställighetsform ska vara i princip lika ingripande som fängelse och att den som verkställer IÖV är att betrakta som frihetsberövad (prop. 1995/96:156, s. 10, 19). Den dömde ska vistas i hemmet eller på sysselsättningsplatsen förutom under den tid frivården medger för andra aktiviteter. Innehållet i verkställigheten fastställs av frivården under utredningstiden och bör endast i undantagsfall ändras (KVVFS 1996:3). I tabell 4, bilaga 2, redovisas den genomsnittliga tiden för olika aktiviteter bland dem som fullföljde IÖV under år 1997 eller första halvåret 1998.

Sysselsättning

Kravet på att den dömde ska ha sysselsättning (yrkesarbete, studier eller av frivården särskilt anordnad sysselsättning), som normalt omfattar minst halvtid, motiveras av att den dömde inte ska isoleras och att verkställigheten inte ska få karaktären av ”husarrest” (prop. 1993/94:184, s. 22). De dömda tillbringade i genomsnitt drygt 30 timmar per vecka på sin sysselsättningsplats. En femtedel av de dömda underskred 20 timmar per vecka samtidigt som en femtedel överskred den norm på högst 40 timmar per vecka som anges i KVVFS 1996:3. Cirka 85 procent av de dömda hade yrkesarbete som huvudsaklig sysselsättning, 9 procent studier och 4 procent av frivården särskilt anordnad sysselsättning. I vissa fall förekom också alkoholistvård, narkomanvård, psykiatrisk vård eller somatisk vård som ”huvudsysselsättning”.

De samlade erfarenheterna ger inte något stöd för farhågan att IÖV skulle kunna utvecklas till en form av ”husarrest”.

Behandlings- och påverkansarbete

Enligt förarbetena till lagen om IÖV ”bör försöksverksamheten gå ut på att kontrollera den dömde och beskära hans rörelsefrihet på ett sätt som är jämförbart med verkställighet i anstalt *men också, och i lika hög grad, på att sätta in olika behandlings- och påverkansprogram för att försöka motverka fortsatt brottslighet från den dömdes sida”* (ff:s kursivering) (prop. 1995/96:156, s. 26). Cirka 90 procent av de dömda deltog i påverkansprogram och tillbringade i genomsnitt cirka tre timmar per vecka i ett, eller i vissa fall flera, program. Drygt hälften deltog i program som i ett brett perspektiv fokuserade kriminalitet, missbruk etc. och ungefär en tredjedel i specifikt alkoholrelaterade program. Programmen leddes vanligtvis av frivården men även externt engagerade programledare anlitades. Sex procent deltog i behandling, vanligtvis då alkoholistbehandling.

Mänsklig kontakt mellan den dömde och frivården ska enligt förarbetena till lagen om IÖV vara ett centralt inslag i intensivövervakningen (prop. 1995/96: 156, s. 26). I Kriminalvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll (KVVFS 1996:3) anges att frivården ska göra två hembesök i veckan hos den dömde, att den dömde bör besöka frivården minst en gång i veckan och att telefonkontakt dessutom bör förekomma varje vecka. I praktiken genomförde frivården i genomsnitt cirka tre hembesök i veckan. En tredjedel av de dömda besökte frivården vid, vanligtvis, ett eller två tillfällen under verkställigheten förutom då de deltog i programverksamhet som var förlagd till frivården. Hembesöken har i hög utsträckning karaktären av kontrollbesök och har i inte ringa utsträckning genomförts av externa kontrollörer, det vill säga personer anställda av frivården för just denna uppgift.

Att hembesöken utvecklats till kontrollbesök och att den personliga kontakten mellan den dömde och frivårdshandäggaren varit relativt sparsam förefaller inte helt stå i samklang med de intentioner om utnyttjande av frivårdens resurser för individualpreventivt arbete som ges uttryck för i förarbetena till lagen om IÖV. En möjlig förklaring kan vara att det praktiska arbetet under försöksperioden visat att många av de dömda inte vill, eller har behov av, frivårdskontakt med ett sådant innehåll. En annan kan vara att detta inslag i verksamheten fått stå tillbaka av resurs- och/eller prioriteringsskäl från kriminalvårdens sida.

Vistelse utanför hemmet

Frivården har möjlighet att medge att den dömde får vistas utanför hemmet 2-4 timmar per vecka för personliga ärenden som inköp, tvätt etc. (KVVFS 1996:3, ändrat i KVVFS 1998:4 till ”upp till 4 timmar”). Tid för resor till och från olika aktiviteter samt för lunch (gällde 28 procent av de dömda) ingår i den totala tiden för vistelse utanför hemmet. Den dömde kan också vistas utan-

för hemmet i samband med behandlingsbesök och besök hos frivården. Vidare bör den dömde, enligt KVVFS 1996:3, beviljas en timmes utevistelse per dag under de dagar inga andra aktiviteter förekommer utanför hemmet. Totalt sett, inklusive sysselsättning och påverkansprogram, vistades de dömda i genomsnitt cirka 45 timmar per vecka utanför hemmet. En femtedel av de dömda tillbringade mindre än 35 timmar per vecka utanför hemmet och en femtedel mer än 54 timmar per vecka.

Kontroll

En förutsättning för att IÖV ska kunna utgöra ett bärkraftigt alternativ till fängelse är en hög kontrollnivå. Som tidigare nämnts ”bör försöksverksamheten gå ut på att kontrollera den dömde och beskära hans rörelsefrihet på ett sätt som är jämförbart med verkställighet i anstalt” (prop. 1995/96:156, s. 26). Med avseende på kriminalvårdens arbete anges att ”arbetet bör vara organiserat så att misskötsamhet upptäcks och åtgärder kan sättas in i princip dygnet runt och givetvis även under veckoslut och helger” (prop. 1995/96:156, s. 28-29; KVVFS 1996:3).

Kontrollen av att den dömde vistas i hemmet på den schemalagda tiden genomförs i huvudsak på elektronisk väg och genom frivårdens hembesök. Enligt de enkäter som besvarades av samtliga frivårdsenheter har den elektroniska kontrollen fungerat ganska bra och bedömts som tillförlitlig såväl av de dömda som av deras sammanboende. Vidare genomfördes, som tidigare nämnts, i genomsnitt tre hembesök per vecka och på oregelbundna tider. Vid hembesöken togs i stort sett regelmässigt utandningsprov för att kontrollera att den dömde efterlevde alkoholförbudet.

För att kontrollera förbudet att använda andra droger än alkohol kan frivården begära urinprov eller blodprov. Urinprov bör tas rutinmässigt (prop. 1993/94:184 s. 24) och ska, enligt Kriminalvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (KVVFS 1966:3), tas vid verkställighetens början och därefter ”i den omfattning som bedöms erforderlig”. Under första halvåret 1998 togs urinprov på 93 procent av de dömda och på 31 procent vid mer än ett tillfälle. Blodprov ska enligt KVVFS 1996:3 endast förekomma i undantagsfall och togs på fyra procent av de dömda.

Bland de 90 procent som deltog i påverkansprogram var naturligtvis närvaro vid dessa programträffar ytterligare en möjlighet till kontroll. Vanligtvis togs också utandningsprov vid dessa tillfällen.

Kontrollen under de i genomsnitt drygt 30 timmar per vecka som de dömda befann sig på den huvudsakliga sysselsättningsplatsen vilade i allt väsentligt på den kontaktperson som frivården normalt sett engagerar för denna uppgift. Resultaten från den enkät som besvarades av samtliga frivårdsenheter visade att 15 av 40 frivårdsenheter inte brukade göra någon särskild kontroll av den man engagerar som kontaktperson. På 16 frivårdsenheter stannade kontrollen vanligtvis vid att man kontrollerade att den tilltänkte kontaktpersonen hade den funktion som uppgivits. Frivården hade under verkställigheten kontakt med

sysselsättningsplatsen i ungefär hälften av de IÖV-verkställigheter som genomfördes, i genomsnitt två gånger per tre veckor. I den enkätundersökning som bevarades av 289 kontaktpersoner uppgav fem procent att de upptäckt att den dömde begått regelbrott. Sammanlagt uppgavs 43 upptäckta regelbrott. I mer än hälften av dessa fall hade kontaktpersonen inte meddelat frivården att regelöverträdelse skett. Av svaren på frågor om hur kontaktpersonerna bedömde att de skulle agera vid ett antal beskrivna fall av regelöverträdelser framgick att man i många fall skulle välja att låta händelsen passera eller att själv dela ut en varning. Exempelvis uppgav 25 procent av kontaktpersonerna att de själva skulle ge den dömde en varning (och 16 procent att de *kanske* skulle kontakta frivården) om han eller hon luktade alkohol på arbetsplatsen, en regelöverträdelse som enligt anvisningarna i KVVFS 1996:3 normalt ska medföra att IÖV upphör och den dömde förpassas till fängelse. Resultat från de enkät- och intervjuundersökningar som riktades till dömda som genomfört IÖV och till sammanboende visade att båda dessa grupper bedömde att risken för att avvikelse från sysselsättningsplatsen skulle upptäckas som betydligt mindre än risken för att avvikelse från bostaden skulle upptäckas.

Möjligheten till kontroll av den dömde under de i genomsnitt cirka 11 timmar per vecka som inte tillbringas i hemmet, på sysselsättningsplatsen eller i påverkansprogram var mycket begränsad. Den kontrollmöjlighet som finns vilar i första hand på uppgifter om den dömde gått hemifrån, respektive kommit hem vid rätt tidpunkter och om den dömde kommit till avsedda aktiviteter (arbete, behandling, frivårdsbesök, påverkansprogram etc.). De utandningsprov som genomfördes vid hembesök och vid deltagande i påverkansprogram utgjorde också en kontroll av att den dömde inte använde alkohol under denna tid.

I en tidigare rapport angående erfarenheterna av den geografiskt avgränsade försöksverksamheten med IÖV (Andersson och Grevholm, 1996) påtalades att kontrollen på sysselsättningsplatsen var den absolut svagaste punkten i denna verkställighetsform, en uppfattning som baserades på frivårdspersonalens bedömningar. Erfarenheterna från 1997 och 1998 års riksomfattande försöksverksamhet ger inte några skäl för en annan bedömning. Svårigheterna kan vara av praktisk art, exempelvis att organisera och genomföra en effektiv övervakning av en kringresande kylskåpsreparatör, en taxichaufför eller en ensamarbetande egenföretagare. En viktig aspekt i detta sammanhang är också beroendet av icke utbildade, icke avlönade och icke formellt ansvariga kontaktpersoner som har en relation till den dömde som fortgår efter att verkställigheten avslutats. Osäkerheten vad gäller kontrollen på sysselsättningsplatsen innebär inte självklart att det förekommer omfattande regelöverträdelser, uppgifter från kontaktpersonerna kan antyda motsatsen. Däremot att frivården inte med någon större säkerhet kan veta i vilken utsträckning så sker.

Dömda i den aktuella målgruppen skulle, om de inte valt IÖV, vanligtvis verkställt sitt straff på klass 4-anstalt och mycket sällan eller aldrig haft frigång eller obevakad permission (KVVFS 1998:9; KVVFS 1987:1). Detta med undantag för dem som dömts till 2-3 månaders fängelse (cirka 32 procent av IÖV-klienterna), som vanligtvis skulle ha haft en obevakad 72-timmarspermission. Mot den jämförelsen torde det vara mycket svårt att inom ramen för

IÖV, med avseende på den tid den dömde ska befinna sig på sysselsättningsplatsen, ”kontrollera den dömde och beskära hans rörelsefrihet på ett sätt som är jämförbart med verkställighet i anstalt” (prop. 1995/96:156, s. 26). Skärpta krav på kontrollerbara sysselsättningsplatser i kombination med en kraftig ökning av frivårdens arbetsplatsbesök skulle kunna vara möjliga åtgärder för att bättre motsvara den inriktning som ges uttryck för i propositionen. Samtidigt som sådana förändringar kan vara viktiga för IÖV:s trovärdighet som bärkraftigt alternativ till fängelse är de resurskrävande.

Misskötsamhet och avbrott

Cirka 6 procent av dem som påbörjade IÖV avbröt och genomförde resterande del av verkställigheten i fängelse. Denna andel var stabil under försöksperioden. Den vanligaste orsaken till avbrott var brott mot alkoholförbudet. Avbrotten skedde vanligtvis efter ungefär halva verkställighetstiden.

Misskötsamhet under verkställigheten ska normalt leda till att IÖV avbryts och den dömde får avtjäna resten av sitt straff i fängelse (prop. 1995/96:156, s. 23). De dokumentationsrutiner som tillämpats under försöksperioden gör det inte möjligt att bedöma omfattningen och arten av misskötsamhet som inte lett till att verkställigheten avbrutits.

Som framgår av tabell 1 i bilaga 2 avbröts IÖV för 6 procent av de dömda, en andel som var stabil under försöksperioden. Vanligtvis skedde avbrotten efter ungefär halva verkställighetstiden. Resultaten visar samma systematik som berörts tidigare med avseende på kopplingen mellan olika klientkaraktäristika och sannolikheten för avbrott. Den mest utmärkande gruppen var de som dömts för narkotikabrott bland vilka 17 procent avbröt IÖV. Bland dem som dömts till tre månaders fängelse var andelen avbrott nästan fyra gånger högre än bland dem som dömts till en månads fängelse men ändå inte högre än 11 procent. De vanligaste skälen för avbrott var brott mot alkoholförbudet (50 procent), brott mot narkotikaförbudet (19 procent), avvikelse (13 procent) och upprepad misskötsamhet/misskött schema (7 procent). Tre procent av dem som avbröt gjorde det på egen begäran. Avbrott på grund av brottslighet under verkställighetstiden var mycket ovanligt vilket ska ses mot bakgrunden av att tidpunkten för såväl brottet som avgörandet av skuldfrågan måste falla inom verkställighetstiden för att brottsligheten ska kunna motivera att verkställigheten avbryts.

Att andelen avbrutna verkställigheter varit mycket låg under försöksperioden är sannolikt ett gott betyg åt IÖV som verkställighetsform och åt frivårdens arbete. I vilken utsträckning kontrollnivån och frivårdens efterlevnad av de regler som omgärdar IÖV kan ha bidragit till den låga andelen avbrutna

verkställigheter är emellertid svårt att bedöma eftersom kontrollen på sysselsättningsplatsen varit osäker och tillförlitlig information om förseelser som inte lett till avbrott saknas. Ett samlat intryck är att frivården generellt sett haft en ganska låg tolerans för regelbrott under försöksperioden, men att det inom ramen för en generellt låg tolerans finns tydliga skillnader mellan olika frivårdsenheter.

Återfall i brott

Generellt sett förefaller återfallsbenägenheten vara ungefär densamma oavsett om man verkställer IÖV eller fängelse. Samtidigt tyder dock resultaten på att IÖV kan ha en återhållande effekt på återfall i rattfylleri. Resultaten måste av metodologiska skäl tolkas med stor försiktighet.

Enligt förarbetena till lagen om IÖV är en målsättning att frivårdens arbete ska bidra till att motverka fortsatt brottslighet av den dömde och till att hans eller hennes anpassning till ett normalt samhällsliv främjas (prop. 1995/96, s. 10, 26; prop. 1993/94, s. 10, 19, 22, 23).

För att belysa denna fråga genomfördes en återfallsanalys baserad på drygt 600 dömda som år 1994 och 1995 (och de första månaderna 1996) beviljades IÖV inom ramen för den geografiskt avgränsade försöksverksamheten. Återfallsbenägenheten hos denna grupp jämfördes med återfallsbenägenheten hos en grupp så kallade ”tvillingar” som dömts till fängelse i andra delar av landet. För varje enskild IÖV-klient togs det med hjälp av registerinformation fram en så kallad ”tvilling”, det vill säga en person av samma kön, i samma ålder, bosatt i samma typ av kommun, med samma nationalitet (svensk, övrig nordisk, övrig), och med samma grad och art av tidigare kriminalitet och fängelseerfarenhet som den som verkställt IÖV. Vidare var ”tvillingen” dömd för samma typ av brottslighet i den aktuella domen, till samma straff och samma år som IÖV-klienten.

Vissa faktorer kunde däremot inte tas hänsyn till. Exempelvis kan det i jämförelsegruppen finnas personer som, på grund av missbruk eller för att de tillsammans med den aktuella domen fått villkorlig frigivning förverkad, inte hade kunnat komma i fråga för IÖV. Inte heller har den individuella motivationen till förändringsarbete som kan påverka valet mellan IÖV och fängelse, och återfallsbenägenheten, kunnat beaktas. Betydelsen av dessa faktorer ska dock inte överskattas då de vanligtvis är intimt relaterade till vissa av de faktorer som kunnat tas hänsyn till (som tidigare kriminalitet och fängelseerfarenhet). I den mån de kan inverka bör de dock bidra till att man kan förvänta sig en något större återfallsbenägenhet i jämförelsegruppen.

Resultaten visar inga större skillnader mellan IÖV-gruppen och tvillinggruppen vad gäller andelen lagförda, dömda till skyddstillsyn eller dömda till fängelse upp till tre år efter den ursprungliga domen (tabell 5, bilaga 2). IÖV-

gruppen återföll dock i signifikant lägre utsträckning i rattfylleribrott. Analyser visar att det var de som var dömda för rattfylleri i den ursprungliga ”IÖV-domen” som hade lägre återfall i rattfylleri, däremot inte de som var dömda för annan brottslighet. Med hänsyn till ovan nämnda osäkerhetsfaktorer i framtagandet av tvillingar och att den statistiska säkerheten i analyserna är förhållandevis låg, bör man vara försiktig med att dra slutsatser av dessa resultat. En rimlig tolkning är att det inte finns någonting som tyder på att IÖV skulle medföra en ökad återfallsbenägenhet jämfört med fängelse. Däremot finns indikationer på att IÖV eventuellt kan ha en återhållande effekt på återfallsbenägenheten i rattfylleribrott bland dem som verkställt IÖV efter att ha dömts för rattfylleri.

Resultaten i tabell 5, bilaga 2, avser i huvudsak IÖV-klientelet som grupp betraktat och motsäger naturligtvis inte att det kan finnas olika undergrupper av dömda (som dömda för rattfylleri) som är speciellt mottagliga för den ena eller andra formen av verkställighet. Inte heller att vissa IÖV-program respektive påverkansprogram på fängelserna kan vara effektivare än andra för att motverka återfall i brott. Generellt sett bör man inte ha för stora förväntningar på att den ena eller andra formen av verkställighet eller program – som begränsas till högst 60 dagar – ska kunna minska återfallsbenägenheten i någon större utsträckning. De som verkställer IÖV är dömda till fängelse och i mycket hög utsträckning tidigare dömda för brott (cirka 60 procent tidigare lagförda), vilket är tydliga indikatorer på en antisocial livsstil som vanligtvis formas successivt under mycket lång tid. Det är inte rimligt att förvänta sig att man inom ramen för högst 60 dagars kriminalvård i någon större utsträckning ska kunna påverka sedan lång tid etablerade komplex av normer, värderingar, personlighetsegenskaper och sociala nätverk som i hög utsträckning styr återfallsbenägenheten i brott.

Dömda till tre månader

Dömda till tre månaders fängelse ansökte om IÖV, beviljades IÖV och fullföljde IÖV i något mindre utsträckning än de som var dömda till kortare fängelsestraff. De var mer kriminellt belastade än övriga och hade i mindre utsträckning rattfylleri som huvudbrott. Dömda till tre månaders fängelse utgjorde cirka 10 procent av samtliga som deltog i försöksverksamheten.

Cirka 45 procent av dem som var dömda till tre månaders fängelse och som erbjöds IÖV verkställde sitt straff i form av IÖV vilket kan jämföras med drygt 60 procent av dem som var dömda till kortare straff.

I samband med att den geografiskt avgränsade försöksverksamheten år 1997 övergick till att bli riksomfattande utvidgades också målgruppen för IÖV. Från att ha omfattat dömda till högst två månaders fängelse kom den nu att omfatta dömda till högst tre månaders fängelse (SFS 1996:784).

Med utgångspunkt från samtliga personer som erbjöds IÖV år 1997 var de som dömdes till tre månaders fängelse, som grupp betraktat och i jämförelse med övriga, något äldre, i något högre utsträckning utländska medborgare, i klart högre utsträckning kriminellt belastade och i klart högre utsträckning tidigare dömda till fängelse. Skillnaden vad gällde aktuellt huvudbrott var särskilt markant så tillvida att endast nio procent av dem som dömdes till tre månader hade rattfylleri som huvudbrott. Detta kan jämföras med 27 procent bland dem som dömdes till två månader och 60 procent bland dem som dömdes till en månads fängelse. Skillnaderna var i många fall större mellan dem som dömdes till en respektive två månaders fängelse än mellan dem som dömdes till två respektive tre månaders fängelse.

Som figur 2, bilaga 2, visar var det ovanligare bland dem som dömdes till tre månaders fängelse att ansöka om IÖV jämfört med dem som dömdes till kortare straff. Det var också färre i denna grupp som beviljades och som fullföljde IÖV. De som var dömda till två månaders fängelse uppvisar i dessa avseenden en något större likhet med dem som dömdes till tre månader än med dem som dömdes till en månad. De som var dömda till tre månader och som avbröt verkställigheten gjorde det, i likhet med dem som var dömda till kortare fängelsestraff, efter ungefär halva verkställighetstiden. De vanligaste skälen för avbrott bland dem som var dömda till tre månaders fängelse var brott mot alkoholförbudet (31 procent), brott mot narkotikaförbudet (28 procent) och avvikelse från hemmet eller sysselsättningsplatsen (18 procent). Den grupp som dömdes till två månaders fängelse uppvisade samma mönster medan de som dömdes till en månad och som avbröt IÖV uppvisade ett annat mönster (brott mot alkoholförbud 63 procent, brott mot narkotikaförbud 14 procent och avvikelse 6 procent).

Utvidgningen av målgruppen ökade tillämpningen av IÖV med cirka 10 procent samtidigt som mindre än hälften (46 procent) av den tillkommande gruppen verkställde sitt straff i form av IÖV. I absoluta tal kunde, under år 1997, två månaders fängelsevistelse undvikas för 321 personer vilket motsvarar 54 årsplatser i fängelse.

Kvinnorna

Drygt 5 procent av dem som deltog i försöksverksamheten med IÖV var kvinnor. De var något äldre än männen, mindre kriminellt belastade, oftare ensamstående med barn och oftare dömda till kortare straff för rattfylleri.

Skillnaderna mellan kvinnor och män var få respektive små vad gällde förhållanden under verkställigheten samt vad gällde självrapporterade erfarenheter av IÖV.

År 1997 erbjöds 391 kvinnor att verkställa sitt straff i form av IÖV och 297 kvinnor valde att göra så. Kvinnorna utgjorde 6 procent av samtliga som ansökte om IÖV och 7 procent av dem som fullföljde IÖV. En jämförelse mellan könen visar att de kvinnor som erbjöds IÖV i genomsnitt var något äldre än männen och oftare dömda för rattfylleri. Kvinnorna var i något mindre utsträckning tidigare lagförda och tidigare dömda till fängelse och var, i den aktuella domen, oftare dömda till de kortare strafftiderna. Det var också en högre andel ensamstående med barn bland kvinnorna (17 procent) än bland männen (8 procent). Kvinnorna var i något mindre utsträckning förvärvsarbetande och i högre utsträckning hemarbetande, sjukskrivna eller arbetslösa.

En större andel kvinnor (64 procent) än män (55 procent) beviljades tid för att uträtta personliga ärenden utanför hemmet. Den genomsnittliga tiden för sådana ärenden var också något längre för kvinnor än för män.

Andelen dömda som avbröt IÖV var ungefär densamma bland män och kvinnor, 6 respektive 5 procent. Narkotikamissbruk var en vanligare anledning till avbrott bland kvinnorna än bland männen medan alkoholmissbruk och avvikelse var mer sällsynt. Fjorton procent av kvinnorna lagfördes för ny brottslighet inom tre år efter den aktuella domen, vilket var ungefär lika vanligt som i deras ”tvillinggrupp”, men betydlig ovanligare än bland de män som verkställde IÖV (26 procent).

Bland de cirka 1 600 dömda som besvarade en enkät efter att de verkställt IÖV (se bilaga 1) fanns cirka 100 kvinnor (6 procent). En jämförelse mellan kvinnornas och männens svar visar mestadels inga, eller ganska små, skillnader. Fler kvinnor (18 procent) än män (8 procent) uppgav dock att de mest hela tiden kände obehag av att bära ”boja”, såväl när de var ensamma som när de umgicks med andra människor.

Frivårdens arbete och erfarenheter

IÖV-klienterna utgör enligt Kriminalvårdsstyrelsens beräkningar cirka 4 procent av frivårdsklientelet och upptar cirka 13 procent av arbetstiden.

Frivården har under försöksperioden format och utvecklat en verksamhet som medför att de bakomliggande tankegångar och riktlinjer som IÖV grundas på i väsentlig utsträckning kommit att realiseras i praktisk kriminalvård.

Frivårdens erfarenheter av IÖV var generellt mycket positiva men ger också anledning till fortsatta ansträngningar för att förbättra tekniken, öka kontrollen på sysselsättningsplatsen och att samordna frivårdsenheternas policy i IÖV-arbetet.

Enligt frivårdens bedömning har IÖV i allt väsentligt tillämpats för den avsedda målgruppen. Majoriteten av frivårdsenheter bedömde dock att IÖV i viss utsträckning tillämpats i stället för kontraktsvård.

Enligt beräkningar som genomförts av Kriminalvårdsstyrelsen utgjorde IÖV-klienterna år 1997 i genomsnitt tre procent av frivårdens samtliga klienter. Den 1 oktober 1998 utgjorde de fyra procent av samtliga 11 803 klienter som denna dag var aktuella hos frivården (Kriminalvårdsstyrelsen, 1998). Enligt samma källa användes 13 procent av arbetstiden åt arbete med IÖV-klienter (vecka 43, år 1998). År 1997 påbörjade 3 809 klienter IÖV enligt Kriminalvårdens officiella statistik (1998).

Frivårdens arbete med IÖV regleras av Kriminalvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll (KVVFS 1996:3, KVVFS 1998:4). Under försöksperioden har det även funnits en central projektgrupp för IÖV, bestående av tjänstemän på Kriminalvårdsstyrelsen och frivårdstjänstemän.

Arbetsordning, information och utredning

De olika frivårdsenheterna har under försöksperioden prövat och utvecklat olika arbetsmetoder. Enligt den enkät som hösten 1998 besvarades av samtliga 40 frivårdsenheter var den så kallade specialiserade formen av arbetsordning (ett fåtal tjänstemän koncentrerar merparten av sin tid åt IÖV-arbete/det mesta IÖV-arbetet koncentreras till vissa tjänstemän) den som klart dominerade vad gällde information, utredning och, i något mindre utsträckning, programverksamhet och beredskap. Vad gällde kontrollen av de dömda var generell arbetsordning (arbetet sprids ut på flertalet tjänstemän) något vanligare.

Frivårdens information till målgruppen om möjligheten att ansöka om IÖV sker vanligtvis brevledes med informationsmaterial och ansökningsblankett.

När en person ansökt om IÖV genomför frivården en utredning som enligt KVVFS 1996:3 bör ta högst tre veckor (ändrat till ”så snabbt som möjligt” i KVVFS 1998:4). Frivårdens utredningstid har under försöksperioden minskat något, från i genomsnitt 34 dagar (första halvåret 1997) till i genomsnitt 29 dagar (första halvåret 1998). Beslut om IÖV fattas av kriminalvårdens regionmyndighet och kan överklagas hos Kriminalvårdsstyrelsen.

Under försöksperioden har det generellt sett inte varit några större svårigheter för frivården att kunna godta de dömdas boende, att organisera schema för verkställigheten eller formerna för de dömdas kontakt med frivården. Ungefär en av hundra sökande fick avslag helt eller delvis på grund av ett inte godtagbart boende. Vanligtvis har det inte heller varit några större svårigheter för frivården att finna lämplig sysselsättning åt de förhållandevis få klienter som inte själva hade godtagbar sysselsättning. Cirka två av hundra sökande fick avslag helt eller delvis på grund av icke godtagbar sysselsättning. Tjugofem frivårdsenheter uppgav att det ibland kunde vara svårt att finna lämplig sysselsättning, vanligtvis på grund av tidsbrist.

Enligt 5 §, lagen om IÖV ska den dömde betala en avgift på 50 kronor per dag om det är möjligt med hänsyn till inkomsten under verkställighetstiden. Cirka hälften av dem som påbörjade IÖV betalade avgift. Denna andel var stabil över de tre första halvårsperioderna men skiftade påtagligt mellan olika

frivårdsenheter (tabell 6, bilaga 2). En i ekonomiska sammanhang viktig fråga, som aktualiserades under senare delen av försöksperioden, var om dömda som verkställer IÖV har rätt till A-kassa, socialbidrag och andra sociala förmåner. Att så var fallet togs för givet då försöksverksamheten startade (KVVFS 1996:3). Efter hand har det dock visat sig att de dömda inte har rätt till A-kassa eftersom de inte anses stå till arbetsmarknadens förfogande (KVVFS 1999:2). Från augusti 1998 har frivården i uppgift att informera de dömda om detta och om att det är de dömda som själva har ansvaret för att kontrollera hos berörd myndighet om de har rätt till sociala förmåner under verkställigheten (KVVFS 1998:4).

Frivårdens arbete under verkställigheten

Frivårdens arbete under verkställigheten utgörs i hög utsträckning av kontroll- och programverksamhet. Enligt resultaten från den enkätundersökning som hösten 1998 besvarades av samtliga frivårdsenheter genomfördes ungefär hälften av kontrollbesöken av enbart frivårdstjänstemän, 25 procent av enbart externa kontrollörer, 13 procent av frivårdstjänstemän tillsammans med externa kontrollörer och 12 procent av frivårdstjänstemän tillsammans med personal från häkte eller anstalt. Externa kontrollörer, ofta lekmannaövervakare, före detta kriminalvårdstjänstemän eller dylikt, var vanligast i glesbygdsdistrikt med stora geografiska avstånd. Användningen av externa kontrollörer diskuterades under hösten 1998 och våren 1999 i den centrala projektgruppen för IÖV. Kriminalvårdsstyrelsens bedömning var våren 1999 att externa kontrollörer bör anlitas i högre utsträckning för att därigenom begränsa kostnaderna för IÖV.

Ett centralt inslag i IÖV är att frivården ska försöka motivera och påverka den dömde i positiv riktning (prop. 1995/96:156, s. 26). En viktig del i detta arbete är de påverkansprogram som frivården organiserar och ofta själva leder. Cirka 90 procent av de dömda deltog i sådana program, i genomsnitt cirka 3 timmar per vecka. Kriminalvårdens programutbud indelas vanligtvis i informations-, motivations- och behandlingsprogram (Kriminalvårdsstyrelsen, 1997). De vanligaste programmen var allmänt brotts- och missbruksrelaterade program (25 frivårdsenheter), alkoholrelaterade program (25 frivårdsenheter), narkotikarelaterade program (10 frivårdsenheter) och våldsbrottsrelaterade program (10 frivårdsenheter).

Frivårdens erfarenheter

Frivårdens bedömning av hur olika inslag i verksamheten fungerar framgår av figur 3, bilaga 2, som baseras på den enkät som samtliga 40 frivårdsenheter besvarade hösten 1998. Service från kundstöd (den enhet inom Kriminalvårdsstyrelsen som tar emot larm och vidarebefordrar dessa till ansvarig frivårdstjänsteman), kontrollen i hemmet och utandningsproven var de inslag i

verksamheten som man ansåg fungerade bäst. Fotbojans och mottagarens (en enhet som placeras i den dömdes hem och som avger signal till kundstöd om kontakten med fotbojan inte fungerar enligt inprogrammerat schema) tillförlitlighet samt kontrollen på sysselsättningsplatsen var de inslag som man i viss utsträckning inte var nöjd med. Över hälften av frivårdsenheterna uppgav dock att även dessa inslag fungerade ganska eller mycket bra medan endast omkring 10 procent (4-5 frivårdsenheter) uppgav att de fungerade ganska eller mycket dåligt. Enligt kundstöd gick det ungefär 20 larm per natt i början av år 1999. En stor del av dessa var så kallade tekniska larm som föranleddes av brister i tekniken och som inte rapporterades till frivården. Det genomsnittliga antalet klienter var vid tillfället omkring 250.

Skillnader mellan frivårdsenheter; praxis och policy

Att frivårdens praxis formas och utvecklas på ett likartat sätt i hela landet är en fråga om rättssäkerhet. Samtidigt som det torde vara ofrånkomligt att frivårdsenheterna skiljer sig åt i vissa avseenden och i viss utsträckning, är det angeläget att uppmärksamma skillnader som kan vara allvarliga från rättssäkerhetssynpunkt och som kan begränsas med ökad samordning av frivårdens rutiner. I tabell 6, bilaga 2 redovisas förhållanden vid var och en av de 40 frivårdsenheterna, dels med utgångspunkt från frivårdens arbete med dem som erbjöds att ansöka om IÖV under andra halvåret 1997 och första halvåret 1998, dels med utgångspunkt från den enkät som besvarades av frivården hösten 1998.

Antalet dömda som erbjuds IÖV varierar naturligtvis mellan de olika frivårdsenheterna. Vad som också framgår är emellertid att andelen dömda som ansöker om IÖV varierar mellan 59 och 86 procent, andelen dömda som beviljas IÖV mellan 78 och 99 procent och andelen dömda som inte fullföljde verkställigheten mellan 0 och 10 procent (tabell 6, bilaga 2).

Vad gäller förhållanden under verkställighetstiden varierade den genomsnittliga tiden på sysselsättningsplatsen mellan 23 och 39 timmar per vecka beroende på frivårdsenhet och tiden i påverkansprogram mellan 1,4 och 4,3 timmar per vecka. Antalet hembesök var som lägst 1,8 och som högst 4,4 hembesök per vecka, utslaget över enheternas samtliga klienter och över ett år. Utevistelsetiden varierade mellan 2,5 och 4,8 timmar per vecka och andelen dömda som betalade avgift mellan 11 och 71 procent.

En förklaring till dessa variationer kan vara skillnader i karaktäristika bland dömda som tillhör olika frivårdsenheter. Andelen dömda för rattfylleri varierade exempelvis mellan 26 och 62 procent, andelen dömda med tidigare fängelseerfarenhet (inom tre år före den aktuella domen) mellan 20 och 39 procent, de dömdas medelålder mellan 35 och 43 år samt de dömdas genomsnittliga strafftid mellan 5 och 6,5 veckor.

Skillnaderna kan också vara en konsekvens av att frivårdsenheterna har olika policy i frågor som rör arbetet med IÖV.

För att belysa frivårdens samstämmighet i vissa policyfrågor ombads de 40 frivårdsenheterna att redovisa hur de sannolikt skulle bedöma ett antal hypote-

tiska, men för den skull inte ovanliga, situationer. I tre fall gällde det om en ansökan om IÖV skulle tillstyrkas eller avstyrkas, i tre fall om en anhållan under pågående verkställighet skulle tillstyrkas eller avstyrkas och i sex fall vilken åtgärd som skulle vidtas vid olika former av regelbrott, (se bilaga 3). I tabell 7, bilaga 2 redovisas resultaten.

Med reservation för att resultaten bör tolkas med viss försiktighet (egna antaganden kan eventuellt spela in) förefaller frivårdens praxis vad gäller tillstyrkan av IÖV respektive anhållan under verkställighetens gång variera. I samtliga sex situationer fanns en spridning från ”tillstyrker med största säkerhet” till ”avstyrker med största säkerhet”. Vad gäller praxis vid regelbrott förefaller samstämmigheten generellt sett vara större. Sex frivårdsenheter skulle dock nöja sig med tillsägelse i en situation (försovning, andra gången) där samma regelöverträdelse enligt sex frivårdsenheter borde medföra att verkställigheten avbryts.

För att studera i vilken utsträckning frivårdsenheternas policy kan bidra till att förklara skillnaderna i andelen dömda som ansöker om, beviljas och fullföljer IÖV, utöver den förklaring som kan hänföras till skillnader i klientkaraktäristika, genomfördes en serie regressionsanalyser. Resultaten visade att frivårdsenheternas policy bidrog signifikant till att förklara skillnaderna i andelen dömda som ansöker om, beviljas, och fullföljer IÖV. Detta efter att hänsyn tagits till de skillnader som kan förklaras av olika klientkarakäristika. En tillåtande frivårdspolicy är förknippat med en högre andel dömda som ansökte om IÖV, en högre andel som beviljades IÖV men också med en högre andel som avbröt verkställigheten.

Resultaten i figur 4, bilaga 2, avser andelen dömda som ansökte om IÖV och syftar till att åskådliggöra de resultat som kom fram i regressionsanalyserna. Först kan konstateras att frivårdsenheter med ”lätt” klientel (färre tidigare fängelsedömda, fler dömda för rattfylleri, förhållandevis hög medelålder och förhållandevis låg genomsnittlig strafftid) har en högre andel dömda som ansöker om IÖV (77 procent) jämfört med frivårdsenheter som har ett ”tungt” klientel (71 procent ansökningar). Oavsett ”lätt” eller ”tungt” klientel kan emellertid också konstateras att frivårdsenheter med en tillåtande policy har en större andel dömda som ansöker om IÖV jämfört med frivårdsenheter med en ”normal”-policy (i bemärkelsen genomsnittlig) som i sin tur har en högre andel dömda som ansöker jämfört med de frivårdsenheter som kännetecknas av en restriktiv policy.

Andelen klienter som betalade dygnsavgift varierade som tidigare nämnts mellan 11 och 71 procent beroende på vilken frivårdsenhet de tillhörde. Resultat från regressionsanalyser visade att dessa skillnader i mycket hög utsträckning var förknippade med skillnader mellan enheterna vad gällde andelen klienter som var arbetslösa, hade socialbidrag etc. Frivårdens policy hade inte något samband med hur stor andel av klienterna som betalade avgift.

Net widening

Vid reformer inom straff- och kriminalvårdssystemen kan det finnas risk för att den praxis som utvecklas i det vardagliga arbetet medför att tillämpningsområdet för reformen utvidgas till att gälla andra grupper än de lagstiftaren avsett (net widening). Vad gäller IÖV begränsas den risken till viss del genom att IÖV är en verkställighetsform och inte ett straff som utdöms av domstol. Vissa möjligheter att så kan ha skett finns dock ändå. För att få en viss uppfattning i denna fråga tillfrågades samtliga frivårdsenheter om hur de bedömde utvecklingen av IÖV i detta avseende.

En möjlighet till net widening vore en ökad benägenhet hos domstolar att döma till korta fängelsestraff i mål där det tidigare skulle dömts till villkorlig dom eller skyddstillsyn – den dömde kan ju ändå slippa fängelse genom att ansöka om IÖV. Från 27 frivårdsenheter uppgavs att man inte upplevde att så blivit fallet. Elva frivårdsenheter bedömde att det fanns en viss tendens i sådan riktning. I ett fall refererade man till en rattfylleridom som gällde en ensamstående man med fyra barn. I domstolens påföljdsmotivering angavs att hans sociala situation inte var hinder för fängelse eftersom han ändå kunde avtjäna sitt straff i form av IÖV.

En annan möjlighet kan vara att domstolar och/eller åtalade föredrar IÖV framför kontraktsvård eller samhällstjänst och därför i ökad utsträckning betonar förhållanden som pekar i riktning mot IÖV och/eller tonar ned förhållanden som talar för kontraktsvård eller samhällstjänst. En majoritet av frivårdsenheterna (32 av 40) bedömde att detta förekom i viss utsträckning, främst genom att klienter föredrog IÖV framför kontraktsvård. En frivårdsenhet uttryckte att ”när det gäller grovt rattfylleri tenderar klienten att i högre utsträckning än tidigare sakna alkoholproblem”. I den mån detta förekommer bidrar IÖV således inte till att begränsa användningen av fängelse.

Förutom en utvidgning av användningsområdet skulle man också kunna tänka sig att domstolar i ökad omfattning utdömer fängelsestraff på fyra månader, för att därigenom säkerställa att det fängelsestraff man utdömer också kommer att verkställas i form av fängelse. Enligt frivårdens tämligen samstämmiga bedömning finns emellertid inga tecken på en sådan utveckling. Många frivårdsenheter uppgav dock att man hade svårt att göra någon bedömning i detta fall.

Dömdas och sammanboendes erfarenheter

Cirka två tredjedelar av dem som verkställde IÖV var sammanboende, 20 procent med barn eller ungdomar under 18 år.

De dömdas och de sammanboendes erfarenheter av frivården var positiva.

De särskilda krav som IÖV innebär upplevdes inte som alltför betungande i jämförelse med alternativet – fängelse.

Över 90 procent av de dömda och över 80 procent av de sammanboende uppgav att de skulle föredra IÖV framför fängelse om situationen skulle uppstå igen.

Både de dömda och de sammanboende bedömde upptäcktsrisken vid avvikelse från sysselsättningsplatsen som betydligt mindre än upptäcktsrisken vid avvikelse från hemmet eller programverksamhet eller vid brott mot alkoholförbudet.

En majoritet av de dömda och de sammanboende bedömde IÖV som lindrigare än fängelse.

Kunskap om de dömdas erfarenheter av IÖV har samlats in genom en enkät som besvarades av cirka 1 600 dömda som fullföljde IÖV under andra halvåret 1997 eller första halvåret 1998 (se bilaga 1). Cirka två tredjedelar av dem som verkställde sitt straff i form av IÖV var sammanboende med make/maka/sambo (43 procent), släkt, vänner eller dylikt (14 procent), eller var ensamstående med barn (8 procent). Totalt sett fanns det barn och/eller ungdomar under 18 år i drygt 20 procent av de dömdas hushåll. De sammanboendes erfarenheter är av särskilt stort intresse när det gäller IÖV eftersom de på ett mycket påtagligt sätt blir involverade i verkställigheten. För att ta vara på deras erfarenheter genomfördes 104 intervjuer med vuxna sammanboende till dömda som fullgjorde IÖV sommaren och hösten 1998 (se bilaga 1).

Information och program

Både de dömda och de sammanboende var som regel mycket nöjda med den information om IÖV de fick från frivården och med det bemötande de fick. Enligt Kriminalvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd måste den sammanboende, vid ett personligt sammanträffande med frivårdspersonal, underteckna ett samtycke innan verkställigheten kan påbörjas. Tre procent av de sammanboende uppgav emellertid att de inte hade skrivit under någon samtyckesblankett och 13 procent att de skrivit under frivårdens samtyckesblankett utan att frivårdspersonal var närvarande. Det kan dock inte uteslutas att de sammanboende i vissa fall hade träffat frivårdspersonal tidigare och/eller haft telefonkontakt med frivården.

Endast ett fåtal av de sammanboende hade negativa erfarenheter av de hembesök som frivården genomförde. Även de dömda ansåg att frivårdens hembesök genomfördes på ett bra sätt.

De dömdas erfarenhet av frivårdens programverksamhet är inte fullt lika positiv. Medan cirka två tredjedelar av de dömda ansåg att programverksamheten varit meningsfull uppgav den resterande tredjedelen att programverksamheten för deras del hade varit mer eller mindre meningslös.

Vardagssysslor och IÖV-teknik

Ett straff innebär av naturliga skäl ett visst mått av obehag för den dömde och någon form av inskränkningar i hans eller hennes livsföring. Verkställighet i form av IÖV medför andra olägenheter än verkställighet i fängelse, såväl för den dömde som för de sammanboende. För att belysa hur de dömda upplevde de särskilda krav som är förknippade med att verkställa IÖV ställdes ett antal frågor i den enkät som besvarades av de dömda (figur 5, bilaga 2). Det var få som uppgav att det var svårt att klara av kravet på alkohol- och drogfrihet. Att sköta arbete/studier, acceptera oanmälda hembesök och att ständigt bära fotboja upplevdes inte heller som särskilt svårt av det stora flertalet dömda. Däremot var det förhållandevis vanligt att man upplevde det som svårt att sköta vardagsrutiner och ha normal kontakt med vänner och, framför allt, att utöva vanliga fritidsaktiviteter.

I intervjuerna med de sammanboende uppgav drygt hälften att deras vardagsrutiner inte hade påverkats medan cirka 40 procent uppgav att de fick mer vardagssysslor att ansvara för. Mycket få ansåg att situationen hade påverkat deras arbetsliv medan omkring hälften uppgav att fritiden påverkades genom att de blev mer isolerade, att det sociala umgänget begränsades etc. Ungefär en tredjedel uppgav att deras humör påverkades negativt på grund av de slitningar som uppstod som en konsekvens av IÖV. Resultaten ska dock ses utifrån perspektivet att över 80 procent uppgav att de skulle föredra att den dömde valde IÖV framför fängelse om han eller hon skulle hamna i samma situation en gång till.

Den tekniska utrustningen, och frivårdens hantering av den, har under den riksomfattande försöksperioden förbättrats avsevärt samtidigt som det enligt frivården fortfarande finns vissa brister. Cirka två tredjedelar av de sammanboende ansåg att den tekniska utrustningen fungerade bra medan cirka 30 procent ansåg att den fungerade dåligt. Cirka en fjärdedel av de sammanboende uppgav att det hade gått larm vid ett eller flera tillfällen utan att någon regelöverträdelse hade skett.

Integritet

I diskussioner som förs om ”fotbojan” uppmärksammas ofta frågan om den personliga integriteten och olust och/eller obehagskänslor som kan vara förknippade med att bära ”fotboja”. För att belysa i vilken utsträckning ”fotbojan” och den intensiva personella övervakningen upplevts som besvärande från integritetssynpunkt, tillfrågades de dömda om i vilken utsträckning de känt sig illa till mods av att vara övervakade med hjälp av ”fotboja”, dels generellt sett, dels med avseende på elva specifika situationer (figur 6, bilaga 2).

Drygt hälften av de dömda uppgav att de, generellt sett, aldrig eller nästan aldrig kände sig illa till mods, en knapp fjärdedel att de ganska sällan kände sig illa till mods och en knapp fjärdedel att de kände sig illa till mods ganska ofta eller mest hela tiden. För var och en av de elva specifika situationerna var andelen dömda som upplevde obehag ganska liten men samtidigt uppgav drygt hälften av de dömda att de i något avseende kände sig illa till mods ganska ofta eller mest hela tiden.

De dömdas upplevelse av obehag av IÖV måste ses i relation till alternativet – fängelse. Nära 90 procent av dem som ganska ofta kände sig illa till mods i en eller flera av de uppräknade situationerna uppgav att de inte alls ångrade att de valt IÖV i stället för fängelse.

Kontroll

Mot bakgrund av att kontrollen av den dömde är ett centralt inslag i verkställigheten tillfrågades de dömda och de sammanboende om hur de upplevde risken för upptäckt vid olika former av regelbrott. De frågor som ställdes till dömda respektive till sammanboende var inte exakt desamma och inte heller svarsalternativen. Resultaten redovisas var för sig i tabell 8, bilaga 2. Både de dömda och de sammanboende bedömde upptäcktsrisken som mycket stor om den dömde skulle lämna/komma till hemmet vid fel tidpunkt eller om den dömde skulle dricka alkohol. De sammanboende bedömde också att upptäcktsrisken var mycket hög om den dömde skulle utebli från programverksamhet. Däremot ansåg båda grupperna att upptäcktsrisken var betydligt mindre om den dömde skulle avvika från sysselsättningsplatsen. Tre av tio dömda och fyra av tio sammanboende bedömde denna risk som liten. Risken för att det skulle upptäckas om den dömde använde narkotika bedömdes av de sammanboende som mindre (18 procent bedömde risken som liten) än risken att det skulle upptäckas om den dömde drack alkohol (sju procent bedömde risken som liten). Självklart behöver den subjektivt upplevda risken för upptäckt inte alltid spegla den faktiska risken. Att en del sammanboende bedömde risken för upptäckt vid brott mot narkotikaförbudet som liten kan bero på att de var sammanboende med dömda som inte avkrävdes urinprov därför att frivården inte hade någon anledning att anta att de skulle bruka narkotika. Samtidigt kan naturligt-

vis den subjektiva tilltron till teknikens fungerande och exakthet också vara större än vad som är motiverat mot bakgrund av realiteten.

Sammantaget står resultaten väl i samklang med vad som tidigare berörts; att kontrollen i hemmet, vid programverksamhet och med avseende på alkoholförbudet har fungerat mycket bra medan kontrollen på sysselsättningsplatsen har varit en svagare länk i försöksverksamheten.

IÖV i relation till fängelse

De dömda och de sammanboende tillfrågades också om de ansåg att IÖV var lindrigare eller strängare än fängelse. Både bland de dömda och de sammanboende uppgav en klar majoritet att de bedömde IÖV som lindrigare än fängelse (tabell 9, bilaga 2). Den grupp som torde vara bäst rustad för att göra en sådan jämförelse – dömda med tidigare fängelseerfarenhet – uppgav i något högre utsträckning att de ansåg att IÖV var strängare än fängelse jämfört med dömda utan tidigare fängelseerfarenhet.

Det vore naturligt att anta att dömda som ansåg att IÖV är strängare än fängelse knappast skulle föredra IÖV om de blev dömda till samma straff igen. Så var dock inte fallet. Nästan 90 procent av de dömda i den, förvisso fåtaliga, grupp som bedömde IÖV som mycket strängare än fängelse uppgav att de trots detta troligen eller helt säkert skulle föredra IÖV om de på nytt dömdes till samma straff. Detta gällde i nästan lika hög utsträckning dem som hade erfarenhet av fängelse som dem som inte hade erfarenhet av fängelse. Bland de sammanboende uppgav 10 av de 12 som ansåg IÖV strängare än fängelse att de ändå skulle föredra att den dömde valde IÖV om han eller hon blev dömd till samma straff igen.

Totalt sett uppgav 78 procent av samtliga dömda som besvarade enkäten att de absolut skulle föredra IÖV om de skulle dömas till samma straff igen och ytterligare 18 procent att de troligen skulle föredra IÖV.

De dömdas och de sammanboendes gemensamma uppfattning att IÖV är lindrigare än fängelse kan, tillsammans med det faktum att nästan alla skulle föredra IÖV vid ett eventuellt återfall, ses som en indikator på att man i dessa grupper generellt sett inte betraktar IÖV som en lika ingripande verkställighetsform som fängelse. Detta kan vara en naturlig följd av att man genom IÖV lyckats begränsa fängelsestraffets oönskade bieffekter för den dömde och tredje man och motsäger inte att de straffrättsliga mål man uppnår med fängelse samtidigt kan vara väl tillgodosedda inom ramen för IÖV. Självklart kan det emellertid inte uteslutas att de dömdas och de sammanboendes uppfattning helt eller delvis grundas på att straffrättsliga inslag, som begränsad rörelsefrihet i tid och rum, bedöms mindre ingripande om man verkställer straffet i form av IÖV än om man verkställer straffet i fängelse. Med den information som finns att tillgå går det inte att avgöra vilken av dessa tolkningar som är mest relevant.

Resultaten baseras på dem som verkställt IÖV. Det kan vara rimligt att anta att en del av dem som valde att inte ansöka om IÖV i något högre utsträckning

bedömer IÖV som strängt i relation till fängelse. Eftersom många av dem som inte ansökte om IÖV uppgav brist på information och nästan hälften (46 procent) att de skulle ansöka om IÖV ”nästa gång” är det dock inte sannolikt att detta skulle vara så vanligt förekommande att det kan påverka resultaten i någon större utsträckning.

Kontaktpersonernas erfarenheter

Kontaktpersonerna hade generellt sett goda erfarenheter av sitt uppdrag. Över 90 procent uppgav att de troligtvis var villiga att vara kontaktpersoner vid fler tillfällen.

Kontaktpersonerna visade sig ofta ha en benägenhet till att själva hantera regelöverträdelser utan att kontakta frivården. Denna benägenhet sammanfaller bland annat med deras kontakt med frivården.

Ökade utbildningsinsatser och ökad kommunikation mellan frivård och kontaktpersoner skulle sannolikt, tillsammans med tidigare nämnda åtgärder, kunna bidra till bättre kontroll på sysselsättningsplatsen.

I Kriminalvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd (KVVFS:1996:3) anges att ”ett villkor för att sysselsättningsplatsen skall godkännas är att den dömde kan kontrolleras på ett tillfredsställande sätt”. Vidare anges att sysselsättningsplatsen bör underrättas och att en kontaktperson bör utses. Kontaktpersonernas uppgift är att rapportera till frivården om den dömde inte är på plats eller om han eller hon i andra avseenden bryter mot de regler som gäller under verkställigheten. Kontaktpersonerna får ingen speciell utbildning (förutom den information frivården ger), ingen ersättning och har inget formellt bindande ansvar. Vanligtvis är kontaktpersonerna chefer eller har en annan arbetsledande befattning.

Kontakt med frivården

I den enkätundersökning som hösten 1998 besvarades av 289 kontaktpersoner, som nyligen avslutat sitt kontaktmannaskap (se bilaga 1), framkom att 75 procent av kontaktpersonerna hade haft telefonkontakt med frivården före uppdraget medan personligt sammanträffande med frivården var mera sällsynt (32 procent). Var tionde kontaktperson uppgav att de inte hade haft någon form av kontakt med frivården innan den dömdes verkställighet började. Kommunikationen mellan frivården och kontaktpersonerna var under verkställigheten förhållandevis sparsam. Cirka 20 procent av kontaktpersonerna uppgav att det inte förekom någon kommunikation alls och ytterligare 15 procent att det förekommit kommunikation vid endast ett tillfälle. Telefonkontakt var det vanli-

gaste medan frivårdsbesök på sysselsättningplatsen rapporterades av 36 procent av kontaktpersonerna. I allt väsentligt var kontaktpersonerna nöjda med den information och det bemötande de fick av frivården före och under verkställigheten.

Relationen till den dömde

Drygt hälften av kontaktpersonerna uppgav att de kände den dömde sedan tidigare och knappt 5 procent att de umgicks privat med den dömde. Enligt de flesta kontaktpersonerna påverkades inte deras relation till den dömde av kontaktmannaskapet. Ungefär en femtedel ansåg dock att relationen hade förbättrats medan endast en kontaktperson ansåg att relationen till den dömde hade försämrats.

Agerande vid regelöverträdelser

Ett mindre antal kontaktpersoner (fem procent) uppgav att de upptäckt att den dömde begått regelbrott. Vanligtvis handlade det om att den dömde inte kom eller gick enligt uppgjort schema (bortsett från några minuter). Sammanlagt uppgavs 43 tillfällen av upptäckta regelbrott. Vid 26 av dessa (60 procent) valde kontaktpersonerna att inte rapportera detta till frivården. Detta resultat grundas dock i hög utsträckning på uppgifter från en kontaktperson. Bland övriga svarande uppgavs att man underlåtit att rapportera 25 procent av de regelbrott man upptäckt. Endast en kontaktperson uppgav att han eller hon vid ett tillfälle känt en solidaritetskonflikt över huruvida han eller hon skulle rapportera till frivården eller inte. Ungefär en femtedel av kontaktpersonerna uppgav att den dömde haft möjlighet att vara borta en halvtimme eller mer minst en gång i veckan utan upptäckt och cirka en tredjedel att de själva varit borta minst en dag under verkställigheten (oftast hade kontaktpersonen ordnat med ersättare).

I ett tidigare avsnitt berördes kontaktpersonernas inställning till att rapportera regelöverträdelser till frivården med utgångspunkt från ett antal hypotetiska händelser som kontaktpersonerna skulle ta ställning till. Situationerna gällde för sen ankomst (minst en halvtimme), avvikelse från arbetsplatsen och om den dömde luktade alkohol, med variationer för om det var första eller andra gången det inträffade, om det var i början eller slutet av verkställigheten etc. (bilaga 4). Andelen kontaktpersoner som uppgav att de helt säkert skulle kontakta frivården i minst fyra av fem situationer och ganska säkert i högst en situation varierade mellan omkring 25 och 50 procent beroende på kontaktpersonernas erfarenheter (figur 7, bilaga 2). Kontaktpersoner som haft personlig kontakt med frivården före uppdraget var mer benägna att rapportera regelöverträdelser till frivården än kontaktpersoner som inte haft sådan kontakt. De som tidigare varit kontaktpersoner, de som tjänstgjorde på så kallad särskilt anordnad sys-

selsättningsplats och de som bedömde IÖV som en sträng verkställighetsform i jämförelse med fängelse (43 procent), var mer benägna att rapportera regelöverträdelser än övriga. Bland de fåtal kontaktpersoner som haft kontakt med frivården före uppdraget och som tidigare varit kontaktpersoner och som tjänstgjorde vid av frivården särskilt anordnad sysselsättning och som ansåg IÖV strängt var det 82 procent (9 av 11) som säkert skulle kontakta frivården vilket kan jämföras med 22 procent (5 av 24) av de kontaktpersoner som saknade samtliga dessa kännetecken.

Kontaktpersonernas roll och tveksamhet inför att rapportera till frivården måste ses utifrån den låga toleransnivån för, och de allvarliga konsekvenserna av, regelbrott från den dömdes sida. I en konkret situation av allvarligt eller upprepat regelbrott är det i praktiken kontaktpersonen som har ansvaret för att avgöra om den dömde – arbetskamraten – ska förpassas till fängelse eller inte. Det är ur ett sådant perspektiv inte förvånande att kontaktpersonerna uppger en viss tvekan inför att rapportera till frivården, vilket naturligtvis påverkar tillförlitligheten i frivårdens kännedom om regelöverträdelser under den tid som den dömde tillbringar på sysselsättningsplatsen. Det kan vara av värde att diskutera var den rimliga gränsen går för ansvar som kan förläggas till lekmän respektive ansvar som bör hanteras proffessionellt.

Utbildning, ersättning, ansvar och erfarenhet

Kontaktpersonerna tillfrågades också om sina åsikter om utbildning, ersättning och juridiskt ansvar. Drygt 80 procent av kontaktpersonerna ansåg att det skulle vara önskvärt med mera utbildning, drygt 50 procent att det skulle vara bra med ersättning och drygt 10 procent att det vore önskvärt att kontaktpersonerna hade juridiskt ansvar för sitt uppdrag. Andelen som bedömde sådana förändringar som icke önskvärda var 6 procent (utbildning), 12 procent (ersättning) respektive 43 procent (juridiskt ansvar). Intresset för utbildning översteg klart intresset för ersättning. Kontaktpersonernas samlade erfarenheter av uppdraget kan återspeglas i deras inställning till att ställa upp som kontaktperson vid ytterligare tillfällen. Två tredjedelar svarade ja på denna fråga, 32 procent kanske och 3 procent nej.

Ekonomiska aspekter på IÖV

Resultaten från försöksperioden visar att IÖV är en betydligt billigare verkställighetsform än fängelse.

Dessutom medför IÖV betydande samhälls- och privatekonomiska förtjänster eftersom den dömde kan fortsätta sitt arbete och därmed undvika inkomstbortfall.

Cirka 50 procent av de dömda betalade dygnsavgift vilket år 1997 tillförde brottsofferjouren cirka 3 miljoner kronor.

En av målsättningarna med försökverksamheten med IÖV var att finna en verkställighetsform som var mindre resurskrävande än fängelse (prop. 1995/96:156, s. 10). På uppdrag av regeringen utförde BRÅ under sommaren 1998 en utredning om kriminalvårdens kostnader för IÖV. Enligt resultaten bedömdes dygnskostnaden för IÖV vara strax under 600 kronor under år 1997. Enligt den prognos som beräknades för år 1998 skulle dygnskostnaden komma att uppgå till strax under 450 kronor per IÖV-dygn. Enligt kriminalvårdens beräkningar, redovisade i Kriminalvårdens årsredovisning, var kostnaderna betydligt högre, cirka 1 100 kronor under år 1997 och strax under 800 kronor år 1998. Kostnaden för verkställighet på klass-4 anstalt var enligt kriminalvårdens beräkningar cirka 1 600 per dygn under år 1997 och cirka 1 300 kronor per dygn år 1998. Samtidigt som de beräkningar som finns tillgängliga om dygnskostnaden för IÖV således skiljer sig åt står det helt klart att IÖV under försöksperioden varit en betydligt billigare verkställighetsform än fängelse. Med BRÅ:s beräkningar som grund reducerades kriminalvårdens kostnader med cirka 140 miljoner kronor år 1997 och i enlighet med BRÅ:s prognos för år 1998, förutsatt oförändrat antal IÖV-dygn, med 120 miljoner kronor. Enligt Kriminalvårdsstyrelsens beräkningar reducerades kostnaderna med cirka 70 miljoner kronor både år 1997 och år 1998. Den förväntade kostnadsminskningen var enligt förarbetena till lagen om IÖV 70-90 miljoner kronor (prop. 1995/96:156, s. 32).

De ekonomiska konsekvenserna av IÖV inskränker sig inte till kriminalvårdens kostnader för själva verkställigheten av det utdömda straffet. Ett viktigt samhälls- och privatekonomiskt inslag är också att de som verkställer IÖV kan fortsätta sina ordinarie arbeten och därmed behålla sin vanliga inkomst. Många som avtjänar kortare fängelsestraff tar emellertid semester från sina arbeten och undviker därmed inkomstbortfall. Hur vanligt detta är finns det inga uppgifter om. För att få en viss uppfattning om de ekonomiska konsekvenserna av att de som verkställer IÖV kan fortsätta arbeta, gjordes en grov beräkning grundad på vissa antaganden och med avseende på dem som verkställde IÖV år 1997. Dels antogs att 25 procent av samtliga som verkställde IÖV (av de 70 procent som hade arbete) skulle haft inkomstbortfall under den första månadens fängelsevistelse och att 75 procent av dem som verkställde två månader skulle haft

sådant inkomstbortfall under den andra månaden. Dels antogs att medelinkomsten var 15 000 kronor per månad. Givet dessa antaganden skulle det sammanlagda inkomstbortfallet för de cirka 3 800 personer som verkställde IÖV år 1997 ha varit cirka 20 miljoner kronor om de i stället valt att verkställa sitt straff i fängelse. Förutsatt att de grundläggande antagandena är rimliga bör även dessa drygt 20 miljoner kronor betraktas som en ekonomisk förtjänst av att ersätta fängelse med IÖV. Denna förtjänst kommer dels staten till godo i form av skatt, dels brottsofferjouren i form av de dygnsavgifter som betalas av dem som verkställer IÖV, dels de dömda och deras familjer, vilket i sin tur begränsar behovet av ekonomiskt stöd från socialtjänsten för att kompensera de drygt 20 miljonernas inkomstbortfall. Om resonemanget förs vidare med ett antagande om att 25 procent av inkomstbortfallet kompenseras av bidrag bör ytterligare cirka 5 miljoner kronor tillföras den ekonomiska förtjänst som genereras av IÖV.

Ovanstående resonemang är grundat på osäkra antaganden. Resonemanget kan ändå åskådliggöra att den ekonomiska förtjänst som uteslutande baseras på beräkningar av kriminalvårdens kostnader sannolikt bör räknas upp när man gör ekonomiska avvägningar i samband med de resurser som kan ägnas åt IÖV och i samband med övergripande bedömningar av ekonomiska konsekvenser av IÖV som alternativ till fängelse.

Dagsavgift

Cirka 50 procent av dem som under försöksperioden verkställde sitt straff i form av IÖV betalade den dagsavgift som enligt 5 §, lagen om IÖV ska erläggas om det är motiverat med hänsyn till den dömdes möjligheter att erhålla inkomst under verkställighet av IÖV. Dessa medel tillfaller brottsofferjouren. Med utgångspunkt från dem som verkställde IÖV år 1997 och med hänsyn till olika tider i verkställighet kan beräknas att brottsofferjouren på detta sätt tillfördes cirka 3 miljoner kronor år 1997. Andelen klienter som betalade dagsavgift var stabil under de tre första halvårsperioderna under försöksperioden.

Referenser

Andersson, J. (1997). Den utvidgade försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll – resultat från det första halvåret. Manusunderlag, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Andersson, J. och Grevholm, E. (1996). Intensivövervakning med elektronisk kontroll – en sammanställning av utvärderingsresultaten. Manusunderlag, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Andersson, J. och Roupé, G. (1995). Intensivövervakning med elektronisk kontroll – de första sju månaderna. Manusunderlag, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Andersson, J. och Ulriksson, B. (1998). Kostnader för intensivövervakning med elektronisk kontroll. Manusunderlag, Brottsförebyggande rådet, Stockholm.

Justitieutskottet 1996/3268 (Ju96/3268) Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att utvärdera den utvidgade försöksverksamheten med intensivövervakning med elektronisk kontroll, m.m.

Kriminalvårdsstyrelsen (1997) Brotts- och missbruksrelaterade program i kriminalvården.

Kriminalvårdsstyrelsen (1998) Kriminalvårdens officiella statistik 1997. KVS, enheten för planering, budget och uppföljning. Linköping: Östgötatryck AB.

Kriminalvårdsverkets författningssamling 1996:3 (KVVFS 1996:3). Föreskrifter och allmänna råd om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Kriminalvårdsverkets författningssamling 1998:4 (KVVFS 1998:4). Föreskrifter och allmänna råd om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Kriminalvårdsverkets författningssamling 1999:2 (KVVFS 1999:2). Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Kriminalvårdsverkets författningssamling (KVVFS 1998:9). Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om permissioner.

Proposition 1993/94:184 Försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Proposition 1995/96:156 Utvidgad försöksverksamhet med intensivövervakning elektronisk kontroll.

Proposition 1997/98:96 Vissa reformer av påföljdsvalet.

Svensk författningssamling 1994:451 (SFS 1994:451) Lag om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Svensk författningssamling 1996:784 (SFS 1996:784). Lag om ändring i lagen (1994:451) om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Svensk författningssamling 1998:639 (SFS 1998:639). Förordning om ändring i förordningen (1994:1060) om försöksverksamhet med intensivövervakning med elektronisk kontroll.

Bilagor

Bilaga 1. Metod och genomförandet av undersökningar

Resultaten i föreliggande rapport baseras på sex olika datainsamlingar som genomfördes under åren 1997 och 1998. För att beskriva omfattningen av IÖV, karakteristika bland grupper av dömda, frivårdens arbetsformer, verkställighetens innehåll, återfall i brott m.m., har registeruppgifter som insamlats av Kriminalvårdsstyrelsen kompletterats med uppgifter ur registret över personer lagförda för brott och därefter bearbetats av BRÅ. För att ytterligare belysa frivårdens arbetsmetoder genomfördes en enkätundersökning som riktades till landets samtliga 40 frivårdsenheter* . Vidare genomfördes enkätundersökningar riktade till kontaktpersoner på sysselsättningsplatserna (289 svarande) och till dömda som avslutat IÖV (1 591 svarande) för att kunna belysa dessa gruppers erfarenheter. En enkätundersökning som riktades till intagna på anstalt som inte ansökt om IÖV (155 svarande) genomfördes för att få kunskap om varför vissa dömda inte ansöker om IÖV. Slutligen genomfördes en intervjuundersökning, riktad till sammanboende (104 svarande) med personer som avslutat IÖV.

Enkät till frivårdsenheter

När den undersökning som riktades till frivården genomfördes hade nyligen en sammanslagning av vissa frivårdsenheter genomförts vilket innebar att det sammanlagt fanns 41 frivårdsenheter i landet. Två av dessa (Udevalla och Vänersborg) arbetade tillsammans i IÖV-ärenden och besvarade därmed enkäten tillsammans. Enkäten skickades ut i september 1998 och svar från samtliga 40 frivårdsenheter hade inkommit i november 1998. I anvisningarna angavs att enkäten skulle besvaras av den person, eller de personer, på enheten som hade mest kunskap om enhetens arbete med IÖV. Enkäten omfattade 19 frågor om frivårdsenhetens arbetsmetoder och erfarenheter med avseende på arbetet med IÖV. Sexton av frågorna hade fasta svarsalternativ och tre frågor öppna svarsmöjligheter. Frågorna berörde bland annat arbetsformer, påverkansprogram, policy och erfarenheter av IÖV-arbetet.

Enkät till kontaktpersoner

Samtliga frivårdsenheter ombads i september 1998 att tillsända BRÅ listor över kontaktpersoner som avslutat sitt kontaktmannaskap under juni-augusti 1998. Listor kom in från 32 frivårdsenheter och omfattade 482 namn på, och adresser till, kontaktpersoner. I oktober-november 1998 skickades enkäter ut till samtliga dessa kontaktper-

---

* Då undersökningen genomfördes hade vissa frivårdsenheter nyligen slagits samman så att det fanns 41 frivårdsenheter i landet. Två av dessa hade integrerat sitt IÖV-arbete och besvarade enkäten tillsammans.

soner. I 23 fall var namn och/eller adress fel, alternativt att personen i fråga ringde och meddelade att han eller hon inte hade varit kontaktperson. Urvalet kom därmed att utgöras av 459 kontaktpersoner. I januari år 1999 hade, efter två påminnelser, svar kommit in från 289 kontaktpersoner, dvs. 63 procent. Enkätformuläret omfattade 22 frågor med fasta svarsalternativ och en fråga med möjlighet att ge allmänna kommentarer och synpunkter. Frågorna berörde bland annat kontakten med frivården, erfarenheter av kontaktmannaskapet, inställningen till IÖV, hur man hanterade regelöverträdelser och den allmänna inställningen till IÖV.

Intervjuer med sammanboende med dömda som avslutat IÖV

Samtliga frivårdsenheter ombads i september 1998 att fråga sammanboende (över 18 år) till klienter som då verkställde IÖV om de efter verkställighetens slut var villiga att delta i en telefonintervju som skulle genomföras av BRÅ. På vissa frivårdsenheter fanns det vid denna tidpunkt inga IÖV-klienter med sammanboende. Trettioen sammanboende avböjde frivårdens förfrågan om att delta i undersökningen. Totalt kom det in namn och telefonnummer till 130 sammanboende fördelade på 27 frivårdsenheter. Tjugosex av de sammanboende kunde inte intervjuas på grund av felaktiga telefonnummer, att de hade ändrat sig eller att verkställighetens slut låg så långt fram i tiden att intervju inte hanns med. De intervjuer som genomfördes med 104 sammanboende tog i allmänhet cirka 30 minuter och föregicks av fem provintervjuer. Intervjuerna genomfördes under oktober-december 1998 och omfattade 28 frågor med semistrukturerade svarsalternativ. Frågorna berörde bland annat kontakten med frivården, hur IÖV påverkade deras vardagsliv, hur IÖV-tekniken fungerade och inställningen till IÖV i jämförelse med fängelse.

Enkät till dömda som avslutat IÖV

I samband med att den riksomfattande försöksverksamheten började i januari 1997 ombads samtliga frivårdsenheter att distribuera en enkät konstruerad av BRÅ till samtliga klienter som genomförde IÖV. Enkäten var frivillig och skulle besvaras anonymt efter verkställighetens slut. Fram till oktober 1998 hade 1 591 enkäter kommit in till BRÅ. En jämförelse med registerinformation visade att den grupp som besvarade enkäten i huvudsak var representativ för den population som genomför IÖV. De svarande var som grupp betraktad något mindre kriminellt belastade. Enkäten omfattade 39 frågor med fasta svarsalternativ och tre frågor där respondenten själv kunde formulera sitt svar. Enkäten innehöll bland annat frågor om den dömdes sociala situation, hans eller hennes erfarenheter av IÖV, jämförelser mellan IÖV och fängelse, samt frågor om alkoholvanor.

Enkät till intagna i anstalt

I början av hösten år 1997 genomfördes en enkätundersökning riktad till personer som då verkställde fängelsestraff på högst tre månader och som avtjänade sitt straff på öppen lokalanstalt. Enkäten distribuerades via chefen på lokalanstalten, deltagandet var frivilligt och enkäten skulle fyllas i anonymt. Antalet dömda som besvarade enkäten var 155. De svarande var som grupp betraktat något mer kriminellt belastad än de som verkställde IÖV, men uppvisade i övriga avseenden i huvudsak jämförbara karaktäristiska. Enkäten omfattade 25 frågor med fasta svarsalternativ och innehöll frågor om bland annat social situation, varför man inte ansökt om IÖV, åsikter om IÖV, och den egna bedömningen av förmågan att klara av IÖV.

Bilaga 2. Tabeller och figurer

Tabell 1. Antalet personer som erbjöds, ansökte om, beviljades, påbörjade och fullföljde IÖV med utgångspunkt från datum för erbjudande om IÖV. Procentuella andelar har beräknats med utgångspunkt från närmast föregående kolumn.

	Antal personer som:				
Tidpunkt för erbjudande	Erbjöds	Ansökte*	Beviljades	Påbörjade	Fullföljde
Jan-juni 97	3 393	2 536 (75%)	2 190 (86%)	2 158 (99%)	2 036 (94%)
Juli-dec 97	2 850	2 151 (75%)	1 891 (88%)	1 864 (99%)	1 762 (95%)
Totalt 1997	6 243	4 687 (75%)	4 081 (87%)	4 022 (99%)	3 798 (94%
Jan-juni 98**	3 008	*2 121 (71%)*	*1 864* (88%)	*1 562 (84%)*	*1 476* (95%)

* Personer som återtog sin ansökan innan frivårdens utredning avslutats (cirka 10 procent) har inte betraktats som sökande.

** De siffror som redovisas kursivt är preliminära och kommer att öka något när samtliga som fick erbjudande om att söka IÖV under första halvåret 1998 har avslutat sin verkställighet.

Tabell 2. Antalet personer som erbjöds IÖV januari 1997 – juni 1998 utifrån olika bakgrundsförhållanden. Successiv andel som ansökte om, beviljades, påbörjade respektive avslutade IÖV.

	Antal som erbjöds	Andel som ansökte (av erbjudna)		Andel som beviljades (av dem som ansökte)		Andel som påbörjade* (av beviljade)		Andel som fullföljde* (av påbörjade)	
		Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Kön									
Män	8 663	74	26	87	13	99	1	94	6
Kvinnor	588	75	25	88	12	99	1	95	5
Ålder									
17-20	383	81	19	93	7	100	--	95	5
21-30	2 769	77	23	89	11	99	1	97	3
31-40	2 631	71	29	86	14	98	2	94	6
41-50	2 001	72	28	84	16	98	2	92	8
51-60	1 114	72	28	87	13	99	1	93	7
61-79	353	70	30	90	10	100	--	95	5
Medborgarskap									
Svenskt	8 095	75	25	88	12	99	1	95	5
Övrigt nordiskt	418	57	43	82	18	99	1	92	8
Utomnordiskt	738	72	28	81	19	100	--	92	8
Tidigare lagförd									
Nej	3 115	84	16	94	6	99	1	97	3
Ja	6 136	68	32	83	17	98	2	93	7
Tidigare fängelse									
Nej	4 711	82	18	93	7	99	1	96	4
Ja	4 540	65	35	80	20	98	2	91	9
Aktuellt huvudbrott									
Våldsbrott	1 751	78	22	88	12	99	1	96	4
Egendomsbrott	878	53	47	70	30	98	2	88	12
Rattfylleri	4 296	79	21	92	8	100	--	95	5
Narkotikabrott	367	55	45	74	26	99	1	83	17
Övrigt	1 959	70	30	83	13	99	1	95	5
Aktuellt straff									
< 1 månad	519	74	26	90	10	100	--	97	3
1 månad	5 751	76	24	90	10	99	1	96	4
1 ½ månad	165	78	22	87	13	100	--	90	10
2 månader	1 774	69	31	81	19	98	2	91	9
3 månader	1 042	66	34	78	22	98	2	89	11

* Personer som beviljats IÖV men som vid datainsamlingen inte hunnit påbörja och/eller avsluta verkställigheten är inte inräknade. Detta kan endast marginellt påverka resultaten i tabellen.

Tabell 3. Bakgrundsförhållanden bland dem som erbjöds, ansökte om, beviljades, påbörjade respektive fullföljde IÖV. Resultaten grundas på samtliga personer som erbjöds IÖV januari 1997 t.o.m. juni 1998. Procentuell fördelning.

	Erbjöds	Ansökte		Beviljades		Påbörjade**		Fullföljde*	
		Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Antal personer		6 808	2 443	5 945	863	5 584	57	5 274	310
Kön									
Män	94	94	94	93	94	93	89	93	93
Kvinnor	6	6	6	7	6	7	11	7	7
Totalt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Ålder									
17-20	4	5	3	5	3	5	2	5	4
21-30	30	31	26	32	27	32	16	33	20
31-40	28	28	31	27	30	27	33	27	28
41-50	22	21	23	20	26	20	42	20	29
51-60	12	12	13	12	12	12	5	12	16
61-79	4	4	4	4	3	4	2	4	4
Totalt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Genomsnittsålder	*37,3*	*36,9*	*38,4*	*36,8*	*38,0*	*36,7*	*37,5*	*36,6*	*40,0*
Medborgarskap									
Svenskt	87	89	84	89	89	89	88	90	85
Övrigt nordisk	5	3	8	3	5	3	4	3	5
Utomnordiskt	8	8	8	8	11	8	8	7	10
Totalt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Tidigare lagförd									
Nej	34	39	20	41	19	41	18	43	23
Ja	66	61	80	59	81	58	82	57	78
Total	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Tidigare fängelsedömd									
Nej	49	57	35	60	32	61	35	62	39
Ja	51	43	65	40	68	39	65	38	61
Totalt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Aktuellt huvudbrott									
Våldsbrott	19	20	16	20	19	20	9	20	14
Egendomsbrott	10	7	17	6	16	5	11	5	13
Rattfylleri	46	50	37	52	33	53	58	53	44
Narkotikabrott	4	3	7	3	6	3	--	2	8
Övrigt	21	20	24	19	26	18	23	20	21
Totalt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*
Aktuellt straff									
< 1 månad	6	6	6	6	5	6	5	6	4
1 månad	62	65	57	67	49	67	56	69	50
1 ½ månad	2	2	2	2	2	2	2	2	3
2 månader	19	18	23	17	26	16	21	16	26
3 månader	12	10	15	9	18	9	16	8	17
Totalt	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*	*100*

* Antalet personer kommer att modifieras något i takt med att verkställigheten avslutas för de senast erbjudna personerna. Detta kan endast marginellt påverka resultaten i tabellen.
** Personer som beviljats IÖV men som vid datainsamlingen inte hunnit påbörja och/eller avsluta verkställigheten är inte inräknade. Detta kan endast marginellt påverka resultaten.

Tabell 4. Genomsnittstid per vecka för olika aktiviteter.

Aktivitet och andel av de dömda som hade aktiviteten	Genomsnittligt antal timmar per vecka	20 procent hade mindre än nedanstående antal timmar	20 procent hade mer än nedanstående antal timmar
Huvudsaklig sysselsättning (100 procent)	31,5	20,0	40,0
Påverkansprogram (90 procent)	2,9	2,1	3,7
Utevistelse			
- personliga ärenden (56 procent)	1,9	0,9	2,7
- restid (98 procent)	6,7	3,7	9,4
- lunch (28 procent)	2,4	0,8	4,1
- friv,besök (6 procent)	1,0	0,3	1,7
- utevist, helger (98 procent)	2,1	1,8	2,3
- övrig utevist (12 procent)	2,0	0,3	1,5
- utevistelse totalt, exklusive restid och lunch	3,4	1,9	4,2
- utevistelse totalt	10,7	7,3	13,6
Sammanlagt antal timmar utanför hemmet (huvudsaklig sysselsättning, påverkansprogram och utevistelse)	44,7	35,0	54,0

Tabell 5. Andelen lagförda för brott, dömda till skyddstillsyn, dömda till fängelse respektive dömda för rattfylleri, ett, två respektive tre år efter den aktuella domen.

	Ett år efter domen		Två år efter domen		Tre år efter domen	
	IÖV-gruppen	Tvilling-gruppen	IÖV-gruppen	Tvilling-gruppen	IÖV-gruppen	Tvilling-gruppen
Lagförda, totalt	11,0	14,0	21,0	24,0	26,0	28,0
Dömda till skyddstillsyn	1,9	1,5	4,5	3,4	4,9	4,3
Dömda till fängelse	2,5	5,2	5,7	8,5	8,0	10,8
Dömda för rattfylleri, oavsett brott i ursprungsdomen	0,6*	3,1	2,5*	5,4	3,7*	7,1
- om rattfylleri i ursprungsdomen	1,0*	4,1	3,1*	7,7	4,1*	9,2
- om ej rattfylleri i ursprungsdomen	0,0	1,6	1,2	2,0	3,1	3,9

* Signifikant lägre jämfört med tvillinggruppen ($p<0.10$)

Tabell 6. Översikt över förhållanden på de olika frivårdsenheterna, den 1 juli 1997 till 30 juni 1998.

Frivårdsenhet	Antal som erbjöds IÖV	Rattfylleri som huvudbrott (%)	Tidigare lagförda (%)	Tidigare dömda till fängelse	Genomsnittsålder [1]	Genomsnittlig strafftid (veckor)	Andel som ansökte om IÖV (%)[1]	Andel som beviljades IÖV (%)[2]
Malmöregionen								
Växjö	115	29,6	33,0	25,2	37,0	5,8	76,5	81,8
Karlskrona	88	44,3	29,6	20,5	37,7	5,3	86,4	96,1
Helsingborg	159	38,4	44,7	36,5	39,3	5,5	59,8	85,3
Kristianstad	84	46,4	41,7	31,0	37,7	5,6	77,4	92,3
Ystad	77	26,0	44,2	37,7	37,6	5,6	68,8	90,6
Landskrona	104	45,2	39,4	25,0	36,3	5,2	70,2	87,7
Malmö N	118	34,8	42,4	28,0	37,7	5,2	76,3	78,9
Malmö S	151	34,4	56,3	37,1	35,3	5,8	68,9	82,7
Lund	109	35,8	39,5	33,9	35,0	5,3	69,7	81,6
Norrköpingsregionen								
Norrköping	134	47,8	42,5	24,6	36,0	5,1	69,4	96,8
Linköping	139	43,9	38,9	25,2	36,5	5,4	79,1	90,9
Västervik	62	41,9	46,8	32,3	36,6	6,5	82,3	86,3
Visby	70	44,3	40,0	35,7	35,7	5,9	81,5	92,2
Kalmar	94	60,6	35,1	27,7	38,5	5,6	81,9	87,0
Eskilstuna	94	43,6	39,4	29,8	35,6	6,1	73,4	98,6
Nyköping	108	52,8	37,0	31,5	37,3	6,1	81,5	87,5
Göteborgsregionen								
Uddevalla/Vänersborg	219	62,1	32,4	26,0	37,3	5,5	72,6	86,2
Skövde	120	47,5	36,7	29,2	37,1	5,5	75,0	92,2
Jönköping	166	49,4	36,8	28,9	38,0	5,6	76,5	85,8
Borås	155	44,5	38,7	25,8	37,4	6,0	74,2	90,4
Halmstad	123	54,5	33,3	29,3	39,6	5,6	71,5	87,5
Göteborg C	128	46,1	42,2	31,3	37,6	5,0	64,1	78,1
Göteborg H	131	45,0	44,3	29,0	39,7	6,0	58,8	83,1
Göteborg N	103	36,9	43,7	31,1	36,2	5,8	60,2	85,5
Fd. Örebroregionen								
Uppsala	178	44,4	39,9	33,7	35,8	5,4	77,0	86,1
Västerås	207	51,7	41,1	29,0	36,9	5,8	79,2	90,9
Örebro	173	45,7	36,4	27,2	36,9	6,1	78,6	90,4
Borlänge	160	55,0	33,8	23,8	38,4	5,8	78,8	91,3
Karlstad	237	50,6	34,2	27,0	37,3	6,2	76,4	91,2
Härnösandsregionen								
Gällivare	34	50,0	41,2	32,4	43,0	5,5	76,5	88,5
Härnösand	67	61,2	34,3	26,9	37,4	5,4	76,1	98,0
Hudiksvall	82	48,8	37,8	30,5	40,1	5,4	69,5	87,7
Sundsvall	112	53,6	38,4	25,0	39,4	5,5	80,4	88,9
Umeå	132	44,7	36,4	25,8	36,4	5,8	78,0	97,1
Östersund	79	58,2	32,9	20,3	37,7	5,3	84,8	92,5
Luleå	161	50,9	36,0	28,6	37,5	5,6	72,7	85,5
Gävle	93	49,5	36,6	25,8	36,9	5,8	82,8	94,8
Stockholmsregionen								
Stockholm N	278	52,5	38,5	28,8	38,0	5,4	75,2	91,4
Stockholm S	387	42,1	45,7	36,4	36,1	5,5	68,0	80,6
Stockholm C	447	39,8	48,3	39,2	36,5	5,8	61,7	80,8
Hela landet	**5 858**	**46,6**	**39,7**	**29,9**	**37,4**	**5,6**	**72,9**	**87,9**

1. Bland dem som erbjöds IÖV 97.07.01-98.06.30.
2. Bland dem som ansökte om IÖV.
3. Inom de tre senaste åren före den aktuella domen.

Frivårdsenhet	Andel som betalade avgift (%)	Huvudsys-selsättning (tim/vecka) [4]	Program (tim/vecka)[4]	Utevistelse (tim/vecka) [5]	Antal hem-besök per vecka [4]	Policy-nivå [6]	Andel av brott (%)
Malmöregionen							
Växjö	60,2	35,2	2,0	2,8	2,6	2	5,7
Karlskrona	64,9	28,0	4,3	2,6	4,4	2	5,0
Helsingborg	60,5	27,0	3,0	2,5	2,4	3	9,2
Kristianstad	52,2	31,6	2,6	3,7	2,7	2	5,8
Ystad	44,4	29,5	2,5	3,0	2,8	3	5,6
Landskrona	54,4	32,0	3,3	2,9	3,4	2	4,6
Malmö N	48,0	39,1	2,8	3,3	4,0	2	7,6
Malmö S	48,3	28,2	2,8	3,1	3,9	2	7,3
Lund	65,0	29,0	3,4	3,9	2,9	3	4,9
Norrköpingsregionen							
Norrköping	47,1	33,5	1,8	2,8	3,0	3	4,1
Linköping	49,5	29,9	2,4	3,3	2,7	2	4,6
Västervik	32,5	30,7	2,3	3,6	3,0	1	4,9
Visby	19,6	34,5	2,2	4,1	2,4	3	0,0
Kalmar	35,6	33,0	2,8	3,7	3,0	1	6,8
Eskilstuna	36,2	34,0	1,7	3,4	1,8	1	3,3
Nyköping	47,9	32,3	2,6	3,2	2,5	1	5,5
Göteborgsregionen							
Uddevalla/Väners-borg	58,9	27,9	3,0	3,1	2,9	3	4,0
Skövde	70,6	32,1	3,0	2,8	3,4	3	3,4
Jönköping	66,3	30,9	3,2	2,8	2,6	1	10,1
Borås	59,4	30,0	3,4	3,1	2,6	2	5,0
Halmstad	45,7	30,5	3,1	2,5	2,7	3	10,1
Göteborg C	61,9	29,7	2,8	4,2	2,7	3	3,9
Göteborg H	71,2	29,7	2,9	3,1	3,8	3	2,5
Göteborg N	34,8	23,2	2,6	4,8	3,0	1	8,2
Fd. Örebroregionen							
Uppsala	44,6	31,4	3,3	4,4	2,2	1	7,1
Västerås	31,7	31,2	3,2	4,8	3,4	2	5,9
Örebro	49,2	31,0	3,1	3,4	2,5	1	4,4
Borlänge	43,7	31,8	3,8	3,2	3,6	2	3,2
Karlstad	31,9	30,2	2,9	4,6	2,9	2	4,8
Härnösandsregionen							
Gällivare	36,8	32,7	1,4	2,6	2,7	1	7,9
Härnösand	42,3	30,8	2,0	3,9	4,2	2	4,7
Hudiksvall	10,6	32,5	2,3	2,8	2,7	3	2,6
Sundsvall	25,6	28,4	2,3	2,7	3,0	1	9,2
Umeå	23,7	31,7	3,3	3,4	3,3	2	2,0
Östersund	38,2	33,1	3,2	3,4	2,9	1	6,3
Luleå	40,7	32,3	2,2	3,2	3,8	1	6,7
Gävle	37,1	34,0	1,6	2,9	2,8	1	5,2
Stockholmsregionen							
Stockholm N	63,6	33,7	2,8	2,7	2,2	3	5,6
Stockholm S	70,5	31,4	3,3	3,0	3,6	3	5,8
Stockholm C	61,9	32,5	2,9	2,9	2,9	1	5,1
Hela landet	**49,9**	**31,1**	**2,9**	**3,3**	**3,0**	**-**	**5,7**

4. Genomsnitt per vecka och klient.
5. Genomsnitt per vecka och klient. I utevistelsetid ingår tid för personliga ärenden, tid för utevistelse på lediga dagar och ”övrig” utevistelse.
6. Utifrån policyfrågor i enkäten som riktades till frivårdsenheterna hösten 1998 har dessa delats in i grupper utifrån hur tillåtande policy de har. 1= Tillåtande policy, 2= ”Normal” policy, 3= Restriktiv policy. Summan av svaren på policyfrågorna räknades ut för varje enhet. I de enstaka fall en enhet inte svarat på en fråga tilldelades den siffran för det vanligast förekommande svaret. Detta kan endast marginellt påverka resultaten.

Tabell 7. Antalet frivårdsenheter med olika bedömningar i hypotetiska situationer (se bilaga 3).

	Tillstyrker med största säkerhet	Tillstyrker troligtvis	Avstyrker troligtvis	Avstyrker med största säkerhet	Antal svarande frivårds-distrikt
Ansökan om IÖV					
Korridorfallet	8	6	17	9	38
Svenskundervisningsfallet	15	14	8	3	40
Kundbesöksfallet	5	21	8	5	39
Anhållan under verkställig-het					
Tjänsteresefallet	14	23	2	1	40
Övertidsfallet	3	10	11	16	40
Tvättfallet	4	9	6	20	39

	Ingen åtgärd	Till-sägelse	Varning	Sträng-are före-skrift	Avbry-tande	Antal svarande frivårds distrikt
25 min sen	--	24	15	--	1	40
25 min sen, andra gången	--	3	19	5	13	40
25 min sen, tredje gången	--	--	2	1	35	38
30 min tidig, andra gången	10	24	6	--	--	40
Ej till program	--	7	24	1	5	37
Försovning, andra gången	--	6	27	1	6	40

Tabell 8. De dömdas och sammanboendes bedömning av upptäcktsrisken vid olika former av regelbrott. Procentuell fördelning.

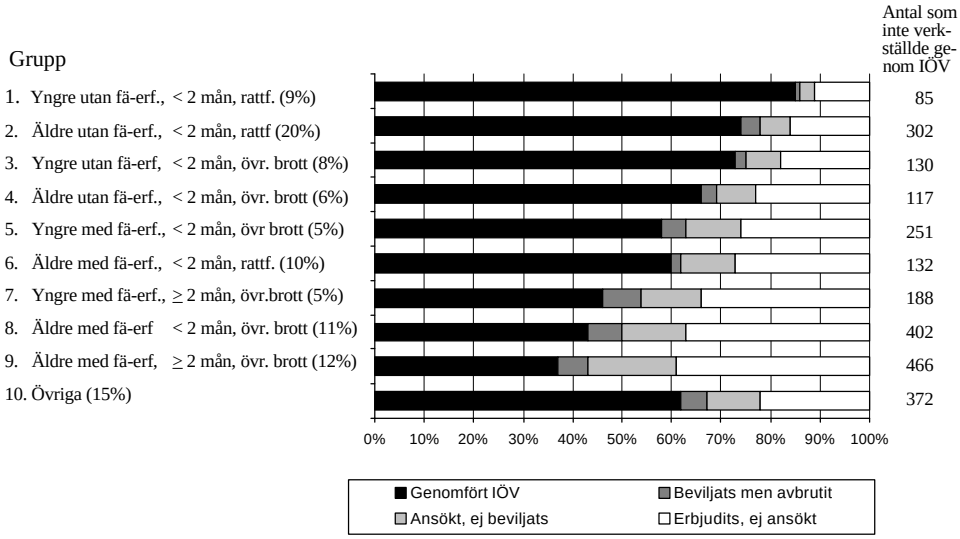
	De dömdas bedömning					
Typ av regelbrott	Extremt stor upp-täcktsrisk	Mycket stor upp-täcktsrisk	Ganska stor upp-täcktsrisk	Ganska liten upp-täcktsrisk	Mycket liten upp-täcktsrisk	Extremt liten upp-täcktsrisk
Lämna hemmet utan tillåtelse	47	36	12	3	1	2
Lämna sysselsättnings-platsen utan tillåtelse	17	27	26	17	8	6
Bryta mot alkoholfö-budet	35	36	20	7	2	2

	De sammanboendes bedömning		
	Stor upptäcktsrisk	Medelstor upptäcktsrisk	Liten upptäcktsrisk
Lämna/komma till hemmet vid fel tid	84	12	4
Utebli från program-verksamhet	97	2	1
Avvika under arbetstid	38	23	40
Dricka alkohol	73	20	7
Använda narkotika	65	17	18

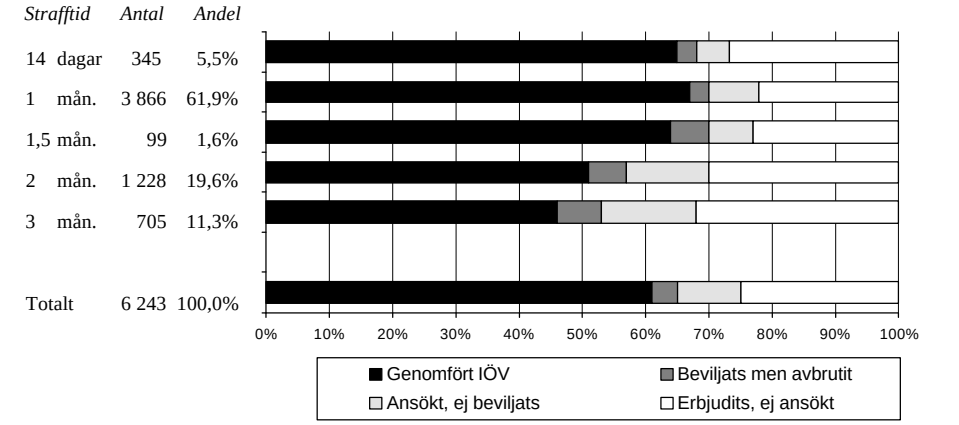
Tabell 9. De dömdas och sammanboendes uppfattning om huruvida IÖV är lindrigare eller strängare än fängelse. Procentuell fördelning.

	De dömdas bedömning (mittenalternativ saknas)			
	IÖV mycket lindrigt	IÖV ganska lindrigt	IÖV ganska strängt	IÖV mycket strängt
Dömda utan fängelse-erfarenhet	29	42	20	9
Dömda med fängelse-erfarenhet	20	42	23	15
Samtliga dömda	27	42	21	10

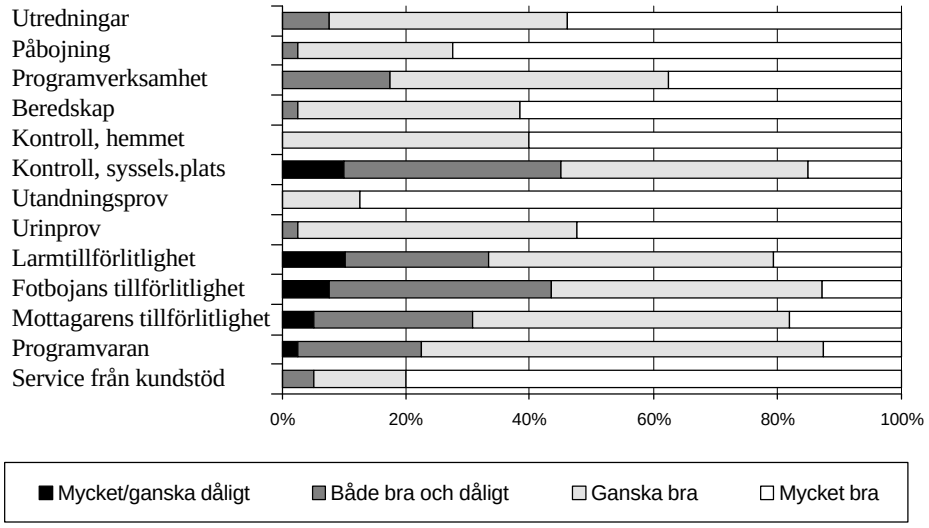
	De sammanboendes bedömning				
	IÖV mycket lindrigt	IÖV ganska lindrigt	IÖV lika lindrigt/ strängt	IÖV ganska strängt	IÖV mycket strängt
Sammanboende	32	36	19	12	1



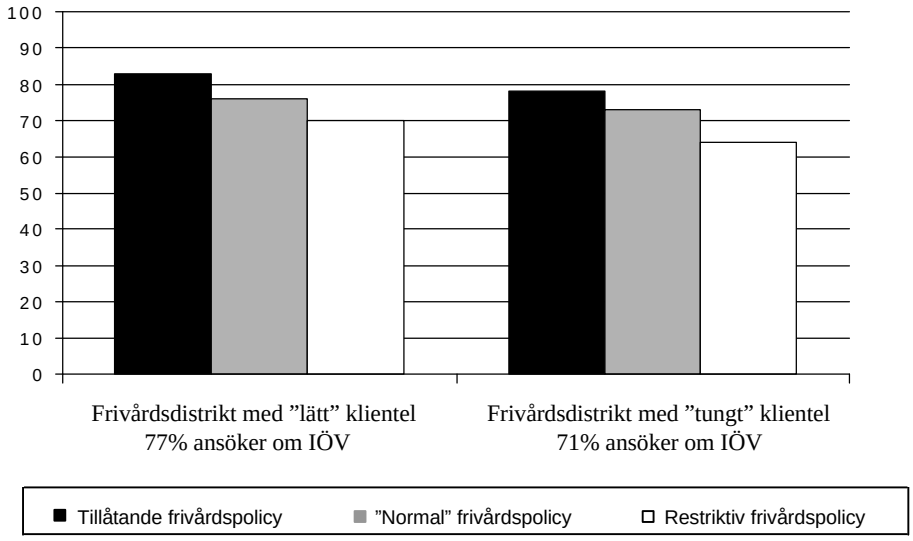
Figur 1. Dömda som erbjudits att ansöka om IÖV 1997 uppdelade på grupper med utgångspunkt från ålder, tidigare fängelseerfarenhet, strafftid och aktuellt huvudbrott. Andel i respektive grupp som ansökte om, beviljades och fullföljde IÖV.



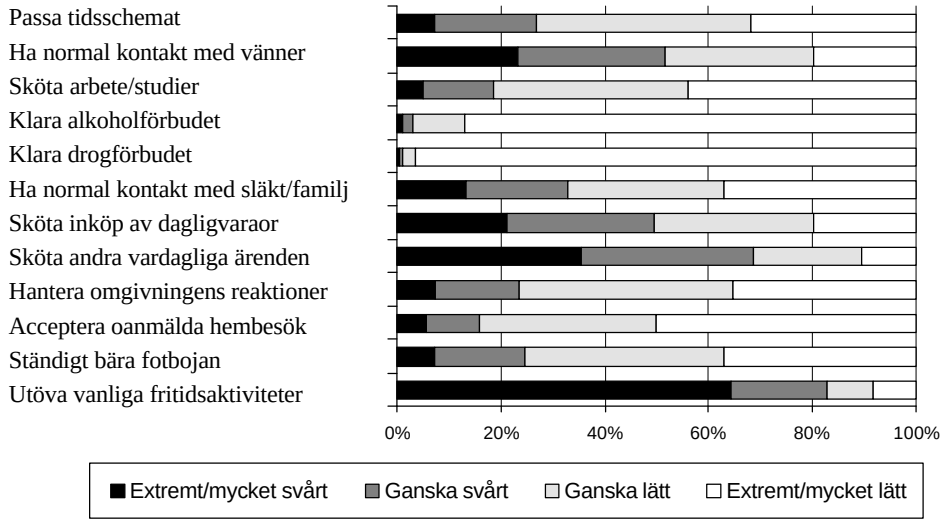
Figur 2. Erbjudan om IÖV samt andel som ansökte om, beviljades och fullföljde IÖV för olika strafftider. Dömda som erbjöds IÖV år 1997.



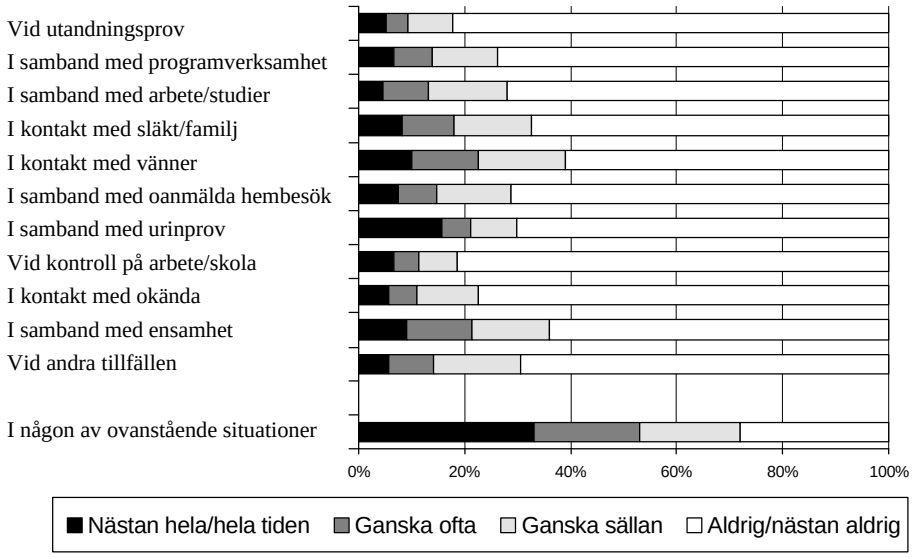
Figur 3. Frivårdens bedömning av hur olika delar av verksamheten fungerar.



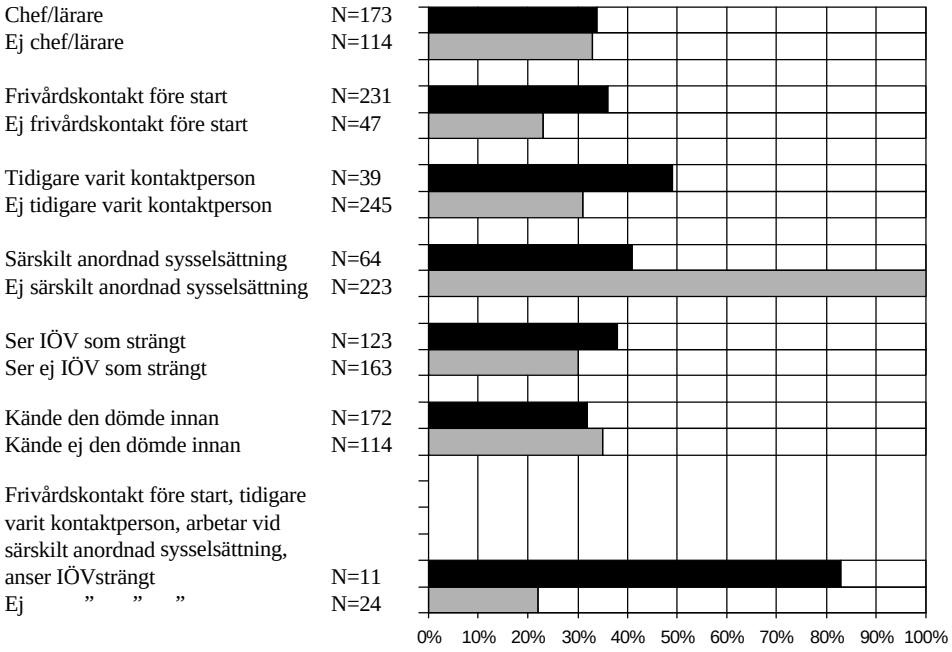
Figur 4. Andelen dömda som ansöker om IÖV vid frivårdsenheter med ”lätt” respektive ”tungt” klientel och med utgångspunkt från olika frivårdspolicy.



Figur 5. De dömdas uppfattning om svårigheten med olika inslag i verkställigheten.



Figur 6. Andelen dömda som i olika situationer och i varierande utsträckning känt sig illa till mods av att vara övervakad med ”fotboja”.



Figur 7. Andelen kontaktpersoner som säkert skulle kontakta frivården i fyra av fem uppräknade situationer av regelbrott och kanske kontakta frivården i högst en av situationerna.

Bilaga 3. Enkätfrågor om frivårdens policy

Om man bör tillstyrka eller avstyrka en ansökan om IÖV, eller en anhållan under verkställigheten, kan ibland vara svårt att avgöra. Här följer några fall för att illustrera typsituationer som kan uppkomma. Skulle ni på er frivårdsenhet tillstyrka eller avstyrka ansökan/anhållan i dessa och likartade situationer? Om det är någon av situationerna som ni inte alls känner igen, svara då hur ni sannolikt skulle göra om situationen skulle uppstå.

Ansökan om IÖV	Ansökan tillstyrks med största säkerhet	Ansökan tillstyrks troligtvis	Ansökan avstyrks troligtvis	Ansökan avstyrks med största säkerhet
En klient som ansökt om IÖV uppfyller alla krav, men bor i en studentkorridor där kök delas av tio studenter. Klienten har eget badrum och egen telefon i sitt rum.	☐	☐	☐	☐
En klient som ansökt om IÖV talar inte svenska och kan därmed inte delta i den ordinarie programverksamheten. Svenskundervisning som alternativ till programverksamhet har inte kunnat ordnas p g a sommaruppehåll på skolan. Klienten har ett eget arbete och uppfyller även i övrigt alla krav.	☐	☐	☐	☐
En klient som ansökt om IÖV är ute och gör kundbesök i kommunen under stora delar av arbetstiden. Han kan nås på mobiltelefon, men är mycket svår att besöka då han oftast inte vet var han kommer att befinna sig förrän samma dag. Klientens chef kan tänka sig att vara kontaktperson, men han vet sällan var klienten befinner sig. Klienten uppfyller i övrigt alla krav.	☐	☐	☐	☐

forts.

Anhållan under verkställighet	Anhållan tillstyrks med största säkerhet	Anhållan tillstyrks troligtvis	Anhållan avstyrks troligtvis	Anhållan avstyrks med största säkerhet
En klient ringer och ber om att få åka på tjänsteresa till en stad tre timmar med tåget från där han bor. Ingen ändring i schemat behöver göras, då klienten hinner hem till den schemalagda tiden. Det är första gången detta händer och klienten har skött sig bra under den vecka som IÖV pågått (av totalt fyra).	☐	☐	☐	☐
En klient ringer för andra gången denna vecka och ber att få arbeta en timme extra på eftermiddagen då företaget där han arbetar är mycket belastat (den första gången beviljades). Klienten arbetar redan 40 timmar per vecka. Det är den andra av åtta veckors IÖV och inga anmärkningar har förekommit.	☐	☐	☐	☐
En klient med en månads strafftid ringer och ber att få tre timmars ”personliga ärenden” för att tvätta då alla kläder är smutsiga. Klienten har fått lov att tvätta tre veckor tidigare under verkställigheten. Klienten har skött sig bra under verkställigheten.	☐	☐	☐	☐

Vilka åtgärder/sanktioner skulle frivårdsmyndigheten troligtvis vidta vid följande händelser.

	Ingen åtgärd	Klienten får en tillsägelse	Klienten får en varning ”händer det igen upphör verkställigheten”	Strängare föreskrift om t.ex. utevistelse	Verkställig-heten upphör (interimistiskt beslut)
Klienten kommer 25 minuter för sent till bostaden. Det *har inte hänt* tidigare. Klienten har ingen nöjaktig förklaring till den sena ankomsten.	☐	☐	☐	☐	☐
Klienten kommer 25 minuter för sent till bo-staden. Det *har hänt en gång* tidigare. Klienten har ingen nöjaktig förklaring till den sena ankomsten.	☐	☐	☐	☐	☐
Klienten kommer 25 minuter för sent till bostaden. *Det är tredje gången det inträffar*. Klienten har ingen nöj-aktig förklaring till den sena ankomsten.	☐	☐	☐	☐	☐
Klienten kommer till bostaden 30 minuter för tidigt. Det har hänt en gång tidigare. Förklaringen är att klienten fick gå tidigare från arbetsplatsen.	☐	☐	☐	☐	☐
Klienten kommer inte till programverksamheten. Det har inte hänt tidigare. När Ni ringer till klienten uppger denne att han eller hon glömt bort mötet.	☐	☐	☐	☐	☐
Klienten lämnar bostaden en timme efter schemalagd tid. Det är andra gången detta inträffar. Klienten uppger att han eller hon försovit sig.	☐	☐	☐	☐	☐

Bilaga 4. Enkätfrågor om kontaktpersonernas agerande vid regelöverträdelser

Att fungera som kontaktperson är kanske inte så svårt så länge ingenting särskilt inträffar. Om den övervakade bryter mot någon regel kan det dock vara svårt att bedöma hur man ska agera. Nedan följer ett antal hypotetiska exempel på vad som kan hända. Vad skulle du ha gjort om du hade hamnat i dessa situationer (eller vad gjorde du som faktiskt hamnade i någon av situationerna)?

	Jag hade helt säkert kontaktat frivården	Jag hade kanske kontaktat frivården	Jag hade själv gett personen en varning	Jag hade låtit det passera denna gång	Jag vet inte hur jag skulle agerat
Du känner en dag att den som du är kontaktperson åt luktar alkohol under arbetstid. Det är *första gången* detta inträffar under den tid som du varit kontaktperson. Personen har en vecka kvar av sitt två månader långa straff.	☐	☐	☐	☐	☐
Den person som du är kontaktperson åt kommer en halvtimme för sent till arbetet/studierna. Han har ingen nöjaktig förklaring. Det är *första gången* det händer och det har gått en vecka sedan bojan sattes på.	☐	☐	☐	☐	☐
Den person som du är kontaktperson åt kommer en halvtimme för sent till arbetet/studierna. Han har ingen nöjaktig förklaring. Det är *andra gången* det händer och det har gått två veckor sedan bojan sattes på.	☐	☐	☐	☐	☐
Den person som du är kontaktperson åt luktar alkohol under arbetstid. Det är *första gången* det inträffar. Personen, som du känner sedan länge och ibland umgås med privat, har en vecka kvar på sitt två månader långa straff.	☐	☐	☐	☐	☐

forts.

	Jag hade helt säkert kontaktat frivården	Jag hade kanske kontaktat frivården	Jag hade själv gett personen en varning	Jag hade låtit det passera denna gång	Jag vet inte hur jag skulle agerat
Du upptäcker att den person som du är kontaktperson åt har varit borta från jobbet under en timme på eftermiddagen. Han har ingen nöjaktig förklaring. Det är *andra gången* det inträffar och personen har nu bara en vecka kvar av sitt två månader långa straff.	☐	☐	☐	☐	☐
En dag hör du den person du är kontaktperson åt berätta för en arbetskamrat att han brukar gå till sin granne under den tid han ska vara hemma, men att frivården inte märkt det. Personen har skött sig bra och har en vecka kvar av strafftiden. Du vet att han inte får gå till grannen, men det är inte din skyldighet att berätta om att det sker.	☐	☐	☐	☐	☐

English summary

Intensive supervision with electronic monitoring

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

Reference:
BRÅ-report 1999:4
ISSN 1100-6676, ISBN 91-38-31398-7

Available in Swedish from:
Fritzes Kundtjänst
SE-106 47 Stockholm
Sweden

With the intention of finding an alternative to short prison sentences which would satisfy the penal code's incarceration requirement to a reasonable extent whilst avoiding the undesirable side effects of a prison term, an experiment with intensive supervision with electronic monitoring (ISEM) was carried out in Sweden between 1994 and 1998. During the first two years, the experiment was limited to certain parts of Sweden, and was then expanded to cover the whole of the country during 1997 and 1998. In 1999, ISEM became permanently available as a form of sentence implementation that can be used as an alternative to short prison terms. During the geographically limited trial period, the target group for ISEM consisted of persons sentenced to at the most two months in prison, and this was extended to a maximum sentence of three months in prison when the trial went nation-wide. This evaluation, commissioned by the Swedish government and carried out by the National Council for Crime Prevention, covers the nation-wide segment of the experiment that was carried out during 1997 and 1998.

ISEM is a form of sentence implementation. An individual who has been sentenced in a court of law to a short period of imprisonment may apply to the correctional authorities requesting that his or her sentence be served under ISEM rather than in prison. The number of days to be served under ISEM is the same as would have been served in prison.

In brief, ISEM involves the convicted person remaining at home except for the time allowed by the probation service for employment, training, health care, participation in corrective-influence programmes, commuting to and from these activities, shopping for necessities and other similar tasks. The probation service

usually also allows the convicted person an hour out of doors on days when he or she has no other activities to take part in outside of the home. A detailed schedule is drawn up by the probation service, and monitoring is carried out principally by means of an electronic tagging device (known colloquially in Sweden as the ‘foot shackle’). If the person leaves or arrives at home at times that do not correspond to the schedule, an alarm is triggered at the probation service, who will immediately contact the individual concerned in order to establish the reason for the discrepancy. Checks are also made in the form of unannounced visits to the person's home several times a week. Most of these visits include a breath test to determine whether the person is observing the ban on alcohol consumption. Drug use is checked for by means of urine and/or blood tests administered both at the beginning of the implementation period and subsequently, when necessary. In addition, the convicted person must visit the probation service at least once a week and take part in the corrective-influence programme they provide. Supervision at the person's place of work is performed by a contact person (a manager, co-worker, teacher, or the like) engaged by the probation service, who informs the board if the convict is absent from work or has in any other way violated the rules prescribed. There are no electronic checks to determine when the person is present at his/her place of work. Abuses of ISEM are met with a swift and palpable response, which usually entails removal from the programme and transferral to prison for the remainder of the sentence.

Results

The results of the evaluation show that 75 per cent of the target group applied for ISEM and that about 85 per cent of the applicants were allowed to participate. Of these, roughly 95 per cent completed the programme, whilst the remaining 5 per cent quit the programme and served the remainder of their sentences in prison. About 40 to 45 per cent of all sentences that specified a maximum of three months in prison were implemented using ISEM and about 60 per cent of all sentences for those in the ISEM target group. About 50 per cent of those who underwent ISEM had been sentenced for drunken-driving. In 1997, some 3,800 convicts, their families (65 per cent lived with a spouse) and their employers (70 per cent were employed) were spared the negative consequences of a prison sentence. The cost of ISEM to the correctional authorities was significantly lower than the corresponding cost of incarceration.

The probation service's work with ISEM proceeded with few difficulties. The most common reason for not granting ISEM was that the convict did not cooperate in the investigation carried out by the probation service. Only occasionally was ISEM not granted on the grounds that the necessary practical preconditions did not exist. In the period from the time when ISEM was offered to the target group, until the completion of the implementation of their sentences, a systematic selection process was observed. Those who served their sentences under ISEM had a somewhat more favourable social background and current social situation, even with respect to criminality, than the group who of their own volition or on the

basis of the probation service's assessment did not serve their sentences under ISEM. One consequence of this may be an increase in the concentration of habitual criminals in prisons.

With respect to the time spent in the home by the convicted person, the level of supervision was high. On the whole, the technology worked well, although continued technological development is important. The probation service made an average of three visits a week to the convicted person's home. Twenty-five per cent of these visits, whose main purpose was to check up on the individual concerned, were carried out by external personnel engaged for the purpose by the probation service. On these occasions a breath test was usually conducted to establish that the convicted person was adhering to the ban on alcohol.

The convicted persons spent an average of 30 hours a week at their usual place of work. As such there do not appear to be grounds for the fear that ISEM will become a form of ”house arrest”. Supervision at the workplace still seems to be the weakest link in the use of ISEM as an alternative to prison. An increased capacity for carrying out stringent checks in the workplace, more spot checks by probation officers, and better training of, and contact with, contact persons might prove effective, if somewhat resource intensive, measures in the matter of better fulfilling the intention of ”supervising the convicted person and restricting his freedom of movement in a way that is comparable to his serving the sentence in prison” (prop. 1995/96:156, p. 26).

About 6 per cent of the convicted persons were forced to quit ISEM, usually as a result of violations of the ban on drugs or alcohol, or because they had otherwise broken the rules. Of those who underwent ISEM during the geographically limited portion of the trial period (1994–1995), 26 per cent relapsed into crime within three years compared with 28 per cent of a corresponding group who served their sentences in prison. A cautious interpretation might be that ISEM as an implementation procedure does not generally affect the convicted person's tendency to reoffend. At the same time, however, certain results indicate that ISEM may have a somewhat restraining effect on the tendency to relapse into drunken-driving.

Generally speaking, convicts and their families were positively disposed towards ISEM. Over 90 per cent of the convicted individuals reported that they would prefer ISEM to prison if sentenced to the same penalty again and a little over 80 per cent of their spouses would also prefer ISEM in such circumstances. Both groups were very satisfied with the treatment they had received at the hands of the probation service. Although both the convicted persons and their spouses felt that some of the demands imposed by ISEM induced stress and threatened their personal integrity, they did not do so to the extent that prison was perceived as an attractive alternative. The majority of convicted persons and their spouses saw ISEM as a milder alternative to prison.

The experience of the contact persons was also positive on the whole. More than three-quarters said they were prepared to work as contact persons again. At the same time, it became apparent that the contact persons often had a tendency to deal with rule violations themselves, and this included violations that would normally have meant withdrawal of the convicted individual from ISEM, rather than contacting the probation service. Increased training and better communication

between the probation service and the contact persons might provide the means to curb this problem.

As a corrective measure, ISEM is considerably cheaper than prison. The cost to the correction authorities for ISEM is lower than the cost of keeping convicted persons institutionalised (from 500 to 850 SEK less per day). Furthermore, ISEM yields substantial economic gains for society as well as for the individual since the convicted person can usually continue working at his ordinary place of work, thereby avoiding loss of income.

Conclusions

One of the basic purposes of the ISEM programme was to find a form of sentence implementation that did not involve the negative effects associated with prison, and that demanded fewer resources. It was also meant to provide a credible alternative to prison by being as intrusive as prison in terms of restricting the convicted person's freedom of movement and by being organised in such a way that abuses could be discovered and dealt with around the clock.

It is clear that ISEM both eliminates the negative effects of prison and consumes fewer resources.

ISEM seems to be at least as intrusive as prison when it comes to limiting the convicted person's freedom of movement during the time he or she is at home. The same is true of the checks carried out to ensure that the convicted person is observing the ban on alcohol, checks which are comparable to those performed in prison. However, the electronic technology employed in conjunction with ISEM cannot be used when the convicted person is outside the home. When he/she is at the workplace or elsewhere outside the home, the limitation on freedom of movement is not as thorough as it is in prison, and neither is the probation service’s ability to check up on the individual concerned or to institute measures in the event of rule violations.

In summary, ISEM is a form of sentence implementation that is not encumbered by the negative consequences associated with imprisonment, that demands fewer resources, and that is in many ways, if not entirely, as intrusive as a prison term.

A key question is whether the possibility of limiting the convicted person's freedom of movement as thoroughly as happens in prison is necessary for ISEM to be perceived as an entirely credible alternative to prison. This is not likely to be possible with the available technology at a reasonable level of personnel resources. The possibility exists, however, to develop ISEM in a direction that better corresponds to its prescribed goals by means of quantitative and qualitative increases in the level of supervision at the workplace.