

Rapport nr 2009:18

2007 års reform av utslussning i kriminalvården

2007 års reform av utslussning i kriminalvården

Delrapport 2

Rapport 2009:18

Brå – centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott

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

Denna rapport kan laddas ned som pdf på Brå:s webbplats www.bra.se/publikationer.

Produktion:
Brottsförebyggande rådet, Information och förlag,
Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-401 87 00, fax 08-411 90 75, e-post info@bra.se
Brå på Internet www.bra.se
Författare: Erik Sundström
Tryck: Edita Norstedts Västerås 2009
© Brottsförebyggande rådet 2009
ISSN 1100-6676

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Ökat antal i utslussning	6
Den sociala situationen efter utökad frigång och vistelse i halvvägshus	7
De intagna är positivt inställda	8
Brå:s bedömning.....	8
Inledning	10
Utslussning i kriminalvården	10
Brå:s uppdrag	12
Sammanfattning av den första delrapporten	12
Frågor och metod i denna rapport	14
Uppföljning av kriminalvårdens arbete för mer utslussning	16
Antalet intagna som får utslussning har ökat	16
Regionkontoren om kraven för vårdvistelser	17
Tydligare mål för utslussning av intagna med kortare straff.....	20
Utslussningens effekt på de intagnas sociala situation	22
Utslussning för att förebygga återfall	22
Utökad frigång kräver boende och sysselsättning.....	23
Klassificering av boende och sysselsättning	24
Positiva resultat i tidigare rapporter.....	24
Utökad frigång och social situation	25
Halvvägshus och social situation	28
Jämförelse mellan olika grupper som haft utslussning.....	32
De intagnas syn på utökad frigång	34
Referenser	37
Bilagor	38
Bilaga 1. Regeringsuppdraget	38
Bilaga 2. Metod	41

Förord

Övergången från anstalt till frihet är kritisk när det gäller intagnas möjligheter att avhålla sig från brott efter ett verkställt fängelsestraff. Det är därför viktigt att så långt som möjligt förbereda de intagna för livet efter frigivningen. En viktig del i arbetet är möjligheten till utslussning. Som ett led i strävan att utvidga möjligheterna till utslussning infördes den 1 januari 2007 en rad ändringar i kriminalvårdslagen (1974:203). Bland annat utvidgades målgruppen för IÖV-utsluss, numera kallad utökad frigång, där klienterna får vistas hemma med elektronisk fotboja. Ändringarna i lagen syftade också till att ge fler intagna missbrukare vård på behandlingshem före den villkorliga frigivningen. Slutligen inrättades också så kallade halvvägshus för de personer som inte motsvarar urvalskriterierna för de andra utslussningsåtgärderna.

Brottsförebyggande rådet (Brå) har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera reformen i den del som gäller utslussning. Uppdraget har delats i tre delar. I den första delen, som redovisades till Justitiedepartementet den 1 september 2008, utvärderades implementeringen av de tre nya utslussningsformerna, vårdvistelse, utökad frigång och vistelse i halvvägshus. I denna den andra delrapporten redovisas hur de intagnas sociala situation påverkas av utslussning genom utökad frigång och vistelse i halvvägshus. I den avslutande tredje delrapporten kommer en återfallsanalys göras.

Rapporten vänder sig främst till regering och riksdag, Kriminalvården samt andra aktörer inom rättsväsendet.

Rapporten har gjorts av Erik Sundström, utredare vid Brå. Professor Hanns von Hofer har vetenskapligt granskat rapporten och lämnat värdefulla synpunkter.

Stockholm i augusti år 2009

Jan Andersson
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Den 1 januari år 2007 genomfördes en rad förändringar i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt. Förändringarna gäller intagnas möjlighet till en strukturerad övergång från vistelse i anstalt till ett liv i frihet eller så kallad utslussning.

Denna rapport är den andra delen i ett regeringsuppdrag att utvärdera de förändringar som avser utökade möjligheter till utslussning som Brå fick 2007. Den första avrapporteringen innehöll bland annat en redogörelse för hur många och vilken typ av intagna som fick någon av de tre utslussningsåtgärderna utökad frigång, vårdvistelse och vistelse i halvvägshus. Rapporten innehöll också en analys av vilka konsekvenser de nya bestämmelserna fick för användandet av utslussningsåtgärderna (Brå 2008:19). Den andra delrapporten tar upp följande tre frågor:

1. Vad har hänt sedan Brå:s förra rapport och vad har Kriminalvården gjort för att fler intagna ska få utslussning?
2. Vilken effekt har utökad frigång och vistelse i halvvägshus på de intagnas sociala situation?
3. Hur uppfattas utslussningsåtgärderna av dem som frigges med utökad frigång?

Ökat antal i utslussning

Antalet intagna som fick utslussning var högre år 2008 än år 2007. Av de personer som frigavs efter minst sex månaders påföljd ökade andelen som fick utslussning från 37 till 41 procent. Ökningen avsåg utökad frigång och halvvägshus. Antalet personer som påbörjade utökad frigång gick från 580 personer år första året till 690 året efter. Utslussningarna via halvvägshus ökade från 16 personer år 2007 till 64 personer 2008.

Utslussningsformerna vårdvistelse och frigång fortsatte dock att minska. Trots reformens syfte att fler intagna skulle få vårdvistelse minskade antalet sådana placeringar från 638 personer år 2007 till 632 personer år 2008. Även utslussning genom frigång fortsatte att minska under år 2008.

Kriminalvårdens regionalkontor har i denna utvärdering fått kommentera hur myndigheten arbetar för att få ut fler i utslussning och hur de ser på det faktum att vissa av utslussningarna blev färre under det första året efter reformen.

Regionkontoren presenterar tre faktorer som myndigheten måste bli bättre på för att öka vårdvistelserna. För det första anser de att arbetet med att ge insats åt rätt person måste bli bättre. Enligt regionkontoren handlar det främst om att personer med uppenbara missbruksproblem söker utökad frigång i stället för vårdvistelse eftersom den framstår som

mer lockande för de intagna. För det andra anser regionkontoren att de intagna måste genomgå adekvat behandling på anstalterna innan de kan beviljas utslussning utanför anstalten. Slutligen anser ett par företrädare för regionerna att anstaltspersonalen brister i kunskap och helhetssyn när det gäller vårdvistelse och att det förekommer att personal har egna synpunkter som inte är förenliga med vad som gäller för utslussningsåtgärder.

Kriminalvårdens mål för utslussning av korttidsdömda

För att sätta fokus på ambitionen att fler personer med kortare påföljder ska få utslussning har Kriminalvården infört ett särskilt mål i verksamhetsplanen för 2009. Målsättningen är att 40 procent av de intagna som frigges efter att ha avtjänat minst sex månader men mindre än två år ska få utslussning. För intagna med strafftider på två år eller mer är målet att 60 procent ska få utslussning. År 2008 fick 68 procent i gruppen med långa strafftider utslussning. För de korttidsdömda var andelen bara 30 procent. För att nå målet krävs alltså att antalet ökar med 10 procentenheter vilket motsvarar cirka 300 personer.

Kriminalvården måste enligt regionkontoren förkorta handläggningstiderna och aktualisera frågan om utslussning tidigare under verkställigheten.

Den sociala situationen efter utökad frigång och vistelse i halvvägshus

Det har varit svårt att se någon stor positiv utveckling av de intagnas sociala situation efter utslussningsåtgärden utökad frigång. Vid uppföljningstillfället sex månader efter att den utökade frigången upphört hade den sociala situationen inte förändrats nämnvärt. Det beror med stor sannolikhet på att gruppen redan från början är relativt väl beställd när det gäller bostad och sysselsättning. Gruppen som ingår i den nu aktuella utvärderingen hade strafftider på mellan 6 och 18 månader. I Brå:s tidigare utvärdering av utslussning med fotboja bestod målgruppen av personer med påföljder på minst två år. I den gruppen hade den sociala situationen förbättrats avsevärt vid uppföljningen sex månader efter frigivning (Brå 2004).

De båda gruppernas sociala situation var lika bra sex månader efter frigivningen. Cirka 70 procent hade egen bostad och cirka 60 procent hade eget arbete.

När det gäller halvvägshus är bilden något annorlunda. Målgruppen för halvvägshus är betydligt mer belastad med avseende på tidigare kriminalitet, missbruk och långa fängelsedomar. Personerna har vidare blivit placerade i halvvägshus just på grund av att de saknar egen bostad.

En tredjedel av de intagna som frigavs från halvvägshus under år 2007 och 2008 hade egen bostad vid Brå:s uppföljning efter den villkorliga frigivningen.

Vid uppföljningen var 15 procent arbetslösa och 43 procent hade jobb. Resultaten är något sämre än gruppen med utökad frigång. Men målgruppen som får halvvägshus har betydligt sämre förutsättningar när de inleder utslussningen.

De intagna är positivt inställda

I denna rapport har personer ur den nya målgruppen med korta straff och med extra lång utslussningstid intervjuats. De intervjuade var överlag nöjda med utökad frigång. Det var främst möjligheten att vara hemma med familj och barn som uppskattades. Till skillnad från dem som intervjuats i Brå:s tidigare utvärderingar, upplevde intervjupersonerna i denna studie inte kontrollen som något positivt. I tidigare intervjuer framkom att personer upplevde att bojan och tidsschemat fungerade som ett hjälpmedel för att ge struktur och ramar. Ingen av de intervjuade i denna rapport uttryckte något sådant. Några var kritiska mot att informationen var dålig och att reglerna var oklara samt ansåg att schemat gärna kunnat vara mer flexibelt.

I intervjuerna framkom också att några hade varit tjänstlediga från sitt arbete och hyrt ut sin bostad i andra hand under vistelsen i fängelse. Möjligheterna till detta är större i den nya målgruppen som har kortare påföljder än tidigare. De kortare straffen gör det också lättare att återgå till tillvaron de förde innan fängelsestraffet.

Brå:s bedömning

Brå:s första uppföljning redovisade att antalet som fick utslussning under det första året efter reformen, år 2007, inte ökade utan i stället minskade. Det är glädjande att kunna konstatera att antalet som fick utslussning började öka igen under år 2008, och att antalet då var högre än året före reformen. De som fick utökad frigång var nästan dubbelt så många som de som fick IÖV-utsluss året före reformen och beläggningsen på halvvägshuset var god. Det tyder på att arbetet med att realisera lagstiftarens intentioner börjat ”sätta sig” och att Kriminalvården är på rätt väg.

Den enda utslussningsform som inte ökade var vårdvistelse. Detta trots att en stor andel av de intagna är missbrukare och borde ha nytta av att få vård på ett behandlingshem före frigivningen. Den uteblivna ökningen är också värd att uppmärksammas med hänsyn till att det så tydligt anges i propositionen att kriminalvården kan vara mer generös i sina bedömningar av de sökande än tidigare.

Synpunkterna från regionkontorens jurister talar för att den uteblivna ökningen hänger samman med att beslutsordningen ändrats. Att re-

gionkontoren har tagit över besluten från övervakningsnämnderna innebär att en mer enhetlig praxis utvecklats där vårdvistelserna på ett mer konsekvent sätt än tidigare ses som en del av en vårdkedja. Denna vårdkedja bör enligt Kriminalvården inledas genom programdeltagande i anstalten. Genom att den intagne är beredd att delta i program redan under tiden i anstalt visar han eller hon motivation att arbeta med sitt missbruk och risken att vårdvistelsen missköts minskar.

Brå har förståelse för kriminalvårdens sätt att försöka bygga upp en sådan vårdkedja. Det ger tydliga signaler till de intagna missbrukarna och minskar risken för att vårdvistelsen avbryts. Samtidigt är det viktigt att Kriminalvården löpande analyserar effekterna av sina krav på dem som vill få vårdvistelse, så att inte kraven ligger för högt i förhållande till lagstiftarens syn på vilken risk som kan godtas. I det sammanhanget finns det skäl att påminna om att även ”misslyckade” vistelser på behandlingshem kan fungera som ett steg på väg mot drogfrihet.

Många som fått utökad frigång har redan vid starten en bra social situation

I sin första utvärdering av IÖV-utsluss för dem med minst två års strafftid visade Brå att utslussningen hade en mycket positiv inverkan på deras sociala situation. Andelen som hade egen bostad och arbete var mycket högre sex månader efter frigivning än när intensivövervakningen inleddes. Mot den bakgrunden var de positiva resultaten när det gäller återfall också rimliga. Den nya grupp som fick möjlighet till intensivövervakning med fotboja år 2007 ser annorlunda ut än gruppen med minst två års strafftid genom att personerna i den nya gruppen har en bättre social situation under utslussningen. De har inte sällan både en bostad och ett arbete att komma tillbaka till. Deras situation vid inledningen liknar den som ”tvåårsgruppen” uppnått sex månader efter frigivning, och den har heller inte förändrats särskilt mycket sex månader efter frigivning.

Resultaten för halvvägshusen lovande

Antalet personer som bodde i halvvägshus ökade markant under år 2008 jämfört med inledningsåret. Trots detta var antalet som kunde följas upp i denna studie fortfarande för litet för att man skulle kunna dra några långtgående slutsatser om i vad mån halvvägshusen bidrar till att förbättra klienternas sociala situation. Enligt Brå:s mening ser dock resultaten lovande ut. Med hänsyn till att det rör sig om en grupp som inte har så goda förutsättningar att ta sig tillbaka in i samhället, får de förbättringar som konstateras ses som positiva. Men uppföljningen tyder också på att en hel del av de boende behöver mer hjälp och stöd än vad de hittills fått för att hitta en sysselsättning och ett stabilt och hållbart boende inför frigivningen.

Inledning

Den första januari 2007 gjordes en rad förändringar i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt i syfte att förbättra förutsättningarna för personer som frigges från anstalt. Brå har fått i uppdrag av regeringen att utvärdera förändringarna. Detta är den andra delrapporten i ett tredelat regeringsuppdrag.

I första delen av föreliggande rapport följer Brå upp hur Kriminalvården arbetat med att implementera nyheterna i kriminalvårdslagen sedan den första delrapporten presenterades. I rapportens andra del belyses hur utslussningsåtgärderna *utökad frigång* och vistelse i *halv-vägshus* påverkar de intagnas sociala situation efter frigivningen. Med social situation avses bostads- och sysselsättningsförhållanden.

Rapportens tredje del redovisar hur utslussningsformerna halvvägshus och utökad frigång uppfattas av de dömda.

Brå har vid flera tidigare tillfällen utvärderat användningen av fotboja i kriminalvården, både som utslussningsåtgärd och som ersättning för hela fängelsestraffet. Effekterna av utslussning med elektronisk fotboja på den sociala situationen har utvärderats i två tidigare Brå-rapporter (Brå 2004 och 2007a). Den nu aktuella rapporten avgränsas därför huvudsakligen till de nya grupper som efter 2007 års reform givits möjlighet att slussas ut med fotboja, det vill säga personer med påföljder på mellan 6 och 18 månader.

Utslussning i kriminalvården

Det övergripande syftet med att låta dömda personer vistas utanför anstalten under en period i anslutning till frigivningen är att minska risken för intagna att återfalla i brott och att även i övrigt underlätta de intagnas anpassning till samhället.¹ Utslussningen ska åstadkomma en bättre och mer strukturerad övergång från livet i anstalt till livet i frihet (prop. 2005/06:123 s. 24).

År 2007 förändrades lagen i syfte att ge fler intagna möjlighet till en mer successiv övergång från fångenskap till frihet. I propositionen angav regeringen målet att ”ingen skall återfalla i brott enbart på grund av att frigivningen inte är tillräckligt välplanerad”(prop. 2005/06:123). En ny utslussningsform, halvvägshus, infördes och möjligheterna att få vård på behandlingshem eller fotboja i hemmet som utslussning utökades. I dag finns det därmed fyra särskilda utslussningsåtgärder inom kriminalvården:

- **Frigång** innebär att den dömda får lämna anstalten under dagtid för att arbetsträna eller bedriva motsvarande aktivitet. Efter dagens arbete återvänder den dömda till anstalten, för natten.

¹ Lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt § 54.

Frigång ska främst ges till personer som har behov av introduktion i arbetslivet eller i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen.

- **Vårdvistelse** innebär att den dömda blir placerad på behandlingshem eller familjehem.² Åtgärden är avsedd för personer som behöver mer omfattande behandling för återanpassning till samhället, vanligen på grund av narkotikamissbruk. Möjligheten till utslussning genom vistelse på behandlingshem, fanns redan före år 2007 och benämndes då ”§ 34-placering”. Nu blev denna möjlighet tillgänglig för fler intagna missbrukare genom att de formella kraven sänktes. Formuleringen ”särskilda skäl” för att beviljas togs bort och vid riskbedömningen ska nu en risk som inte är beaktansvärd accepteras. Beslutsordningen ändrades samtidigt så att Kriminalvården övertog beslutsrätten från övervakningsnämnderna och Kriminalvårdsnämnden.
- **Utökad frigång** innebär att den dömda avtjänar den sista delen av fängelsestraffet utanför fängelset under kontrollerade former. Inledningsvis övervakas den intagne med elektronisk fotboja. Efterhand kan övervakningen minska och i slutet av utslussningen kan bojan tas bort. Utslussning med elektronisk fotboja benämndes tidigare IÖV-utsluss. Genom reformen år 2007 utvidgades målgruppen genom att den kortaste möjliga strafflängden för att kunna få sådan utslussning sänktes från 18 till 6 månader. Med de nya reglerna kan utökad frigång beviljas efter att halva straffet, dock minst tre månader, avtjänats. Ändringen av tiderna innebär att en del nu kan få längre utslussning samtidigt som andra får kortare utslussning än tidigare.³ Samtidigt infördes ökad flexibilitet, bland annat genom möjligheten att avlägsna bojan efter två tredjedelar av utslussningstiden. De intagna måste dock bära fotboja i minst två månader innan den kan tas bort. Som en konsekvens av minikravet kan fotbojan bara tas bort på personer som har långa strafftider.
- Vistelse i **halvvägshus** innebär att den dömda slussas ut på något av landets nyinrättade boenden. Målgruppen är personer som avtjänar långa straff och står inför villkorlig frigivning men inte har de förutsättningar som krävs för att beviljas utökad frigång och inte har behov av vårdvistelse.

² Sådant familjehem eller hem för vård och behandling som avses i 6 kap 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

³ För en närmare beskrivning av tiderna och konsekvenserna av ändringarna se delrapport 1 s. 24.

Reformen innebar följande förändringar:

- Vårdvistelse ersatte de så kallade § 34-placeringarna, vilket bland annat innebar att beslutanderätten flyttades från övervakningsnämnderna till Kriminalvården.
- Möjligheten att slussas ut via så kallade halvvägshus infördes.
- Reglerna för vilka strafftider som möjliggör utökad frigång förändrades.
- Initiativet till utslussning förändrades från ett förfarande där den intagne ansöker om åtgärden så att det nu tydligare ligger hos Kriminalvården. I praktiken är initiativet nu delat mellan den intagne och Kriminalvården.

Brå:s uppdrag

Regeringen har givit Brottsförebyggande rådet (Brå) uppdraget att utvärdera förändringarna i kriminalvårdslagen. Uppdraget innebär i stora drag att Brå ska utvärdera dels hur de nya reglerna tillämpas och om denna tillämpning ligger i linje med lagstiftarens intentioner, dels vilka effekter de nya utslussningsalternativen haft på de intagnas sociala situation och återfall i brott efter verkställigheten. Hur uppdraget i sin helhet är formulerat framgår av bilaga 1.

Utvärderingen ska redovisas i två delrapporter och en slutrapport. Datumet för avrapporteringen är följande:

- Delrapport 1 överlämnades 1 september 2008.
- Delrapport 2 överlämnas 1 september 2009.
- Slutrapporten ska överlämnas 1 april 2010.

I den första delredovisningen beskrev Brå hur de tre utslussningsalternativen utökad frigång, halvvägshus och vårdvistelse tillämpades under år 2007 och vilka konsekvenser de nya reglerna fått.

I denna andra delredovisning beskriver Brå vilka effekter utslussningsalternativen utökad frigång och halvvägshus haft på de intagnas sociala situation. Utslussningsformerna vårdvistelse och frigång berörs inte av uppdraget i denna del. I redovisningen gör Brå också en uppföljning av den första delredovisningen med aktuell statistik över antal påbörjade utslussningar samt Kriminalvårdens kommentarer till resultaten i den första delredovisningen.

I slutredovisningen ska Brå göra en analys av hur utökad frigång och vistelse i halvvägshus påverkar återfall i brott.

Sammanfattning av den första delrapporten

Utökad frigång – både ökning och minskning

Under år 2007 beviljades 580 personer utökad frigång. Det var en ökning med 214 personer jämfört med antalet som fick IÖV-utsluss år

2006. Om man däremot beaktar att målgruppen samtidigt mer än fördubblades och tittar på hur stor andel av de frigivna som fick utökad frigång, så hade den andelen minskat. År 2005/06 beviljades 19 procent av målgruppen utökad frigång jämfört med 13 procent år 2007. Minskningen förklaras delvis av att många av de intagna som hade sex och sju månaders straff inte prövades för utökad frigång.

En av ambitionerna med lagändringen är att personer ska kunna utslussas under längre perioder. Trots detta var den genomsnittliga tiden med utökad frigång för personer med lika långa straff kortare under år 2007 än tidigare. Det huvudsakliga skälet till detta är att de nya reglerna innebär att personer med strafftid på mellan 18 och 36 månader, beviljas kortare utslussning än tidigare.⁴

Liksom tidigare konstaterade Brå att de som beviljades utslussning med fotboja främst var personer som bedömdes ha mycket låg risk att återfall i brott och missbruk. I detta avseende skiljde sig inte resultatet i utvärderingen av 2007 års reform från tidigare Brå-utvärderingar. Den typiska intagne hade högst en tidigare dom och inga missbruksproblem. Missbruk var den vanligaste orsaken till avslag. Andelen avslag hade ökat något 2007 jämfört med året innan (24 respektive 20 procent). Andelen som misskötte sig så allvarligt att utslussningen avbröts var två procent.

Trög start för halvvägshus

Under år 2007 öppnades halvvägshus i Malmö, Stockholm och Göteborg. I Malmö drivs halvvägshuset Cornelielund i Kriminalvårdens egen regi, medan verksamheterna på Björka i Stockholm och Haga kyrkogata i Göteborg upphandlades av den ideella föreningen Skyddsvärnet.

Tillsammans har de kapacitet att ta emot 34 intagna. Inledningsvis gick det dock långsamt att få igång verksamheten och platser stod tomma både på de upphandlade institutionerna och på det egna halvvägshuset. Under året påbörjade endast 16 personer utslussning i halvvägshus.⁵

Brå identifierade tre orsaker till den tröga starten: informationssvårigheter, begränsad och oklar målgrupp samt att skillnaden gentemot en öppen anstalt är, eller uppfattas, för liten.

Färre och mindre belastade fick vårdvistelse

Trots lagstiftarens intention att fler ska kunna få vårdvistelse minskade antalet som fick utslussning genom vistelse på behandlingshem eller familjehem från 709 år 2006 till 638 år 2007. Gruppen som beviljades en sådan vistelse förändrades något mellan de båda åren. Den övergripande tendensen var att de beviljade i genomsnitt hade en något lägre risk för

⁴ Se Brå-rapporten 2008:19 s. 24.

⁵ I rapporten anges att 24 personer påbörjat vistelse i halvvägshus under år 2007. Kriminalvården har i efterhand reviderat antalet till 16 personer.

misskötsamhet och återfall än tidigare. De som beviljades år 2007 var i jämförelse med år 2006 något äldre, hade färre domar och var mindre ofta dömda för tillgreppsbrott. Bland dem som beviljades under år 2007 var det också färre med korta strafftider, det vill säga under 12 månader.

Minskningen av beviljade vårdvистер berodde enligt Brå:s bedömning på en ökad fokusering på säkerhet inom Kriminalvården.

Färre avbröt utökad frigång och vårdvistelse än de motsvarande tidigare utslussningsåtgärderna IÖV-utsluss och § 34-placering. År 2007 avbröt 2 procent utökad frigång jämfört med 25 procent som avbröt IÖV-utsluss före reformen.

De flesta får ingen utslussning

Antalet påbörjade utslussningar i någon av de fyra åtgärderna under år 2007 var 1 469 (vårdvistelse 638, utökad frigång 580, halvvägshus 16 och frigång 262). Om man relaterar det till antalet personer med minst sex månaders straff som frigavs under året innebär det att drygt en tredjedel av dem fick en utslussningsåtgärd medan nästan två tredjedelar inte fick det.⁶

Utvärderingen visade också att färre misskötte sig under utslussningen. Alla tre utslussningsformerna uppvisade minskad misskötsamhet år 2007 jämfört med tidigare år.

Frågor och metod i denna rapport

Rapporten består av tre delar varav den första innehåller en uppföljning av Brå:s första delrapport i regeringsuppdraget. I uppföljningen belyser Brå frågan om hur utslussningen har utvecklats under det andra året efter reformen och vad Kriminalvården har gjort för att förbättra den försiktiga utvecklingen från år 2007. Samtliga regioner gavs möjlighet att kommentera utvärderingen och redogöra för vilka åtgärder som vidtagits efter reformen. Fyra av regionerna har lämnat kommentarer medan två regioner avstått.

Statistiken över utslussningsåtgärderna kommer från Kriminalvårdens allmänna statistikportal och från statistikavdelningen på huvudkontoret.

I rapportens andra del hanteras frågan om vilken effekt utökad frigång och vistelse i halvvägshus har på de dömdas sociala situation. Det är dock inte en effektutvärdering utan en redogörelse av gruppens sociala situation under och efter utslussningsåtgärderna. Eftersom vi inte jämfört med någon kontrollgrupp kan vi inte fastställa något kausalt samband mellan åtgärderna och den sociala situationen.

⁶ I rapporten 2008:19 redovisades att 1 581 av 4 600 personer fick utslussning. Enligt nya reviderade siffror från Kriminalvården är antalet 1 584 av 4 126. Det innebär en skillnad från 33 procent till 38 procent av målgruppen som får utslussning.

Redovisningen bygger på en enkätundersökning som Brå genomfört. Frågorna gäller de intagnas boende- och sysselsättningsförhållanden under utslussning och vid en tidpunkt efter frigivningen. Enkäterna har skickats till de frivårdsinspektörer som ansvarar för de intagna under utslussningen eller övervakningen efter frigivningen. Enkäterna riktade till personer med strafftider på mellan 6 och 18 månader som beviljats utökad frigång under 2007. De skulle dessutom ha frigivits innan april 2008 så att uppföljningstiden på sex månader skulle ha gått när enkäten fylldes i. Samtliga klienter som motsvarade dessa kriterier ingick i enkätundersökningen.

Alla klienter som frigivits från halvvägshus fram till februari 2009 ingår i undersökningen.

Brå har tidigare studerat vilka sociala effekter utslussning med fotbolla har för de klientgrupper som har längre strafftider än 18 månader (Brå 2004 och 2007). Därför avgränsas undersökningsgruppen i den del av enkätstudien som avser personer i utökad frigång till att omfatta klienter med strafftider mellan 6 och 18 månader.

Brå har också genomfört fem intervjuer med intagna vid halvvägshus. Intervjuerna redovisas i denna del. Samtliga intervjuade kommer från slutna anstalter. Fyra av dem bodde på halvvägshuset i Stockholm och en bodde i Göteborg. Stockholmsintervjuerna gjordes via personliga möten och den intagna i Göteborg intervjuades via telefon.

Rapportens tredje del besvarar frågan om hur de intagna upplever utökad frigång och vistelse i halvvägshus. Den bygger på intervjuer med 14 intagna som befinner sig i slutskedet eller nyligen har avslutat sin utslussning. I denna del har både personer med strafftider på mellan 6 och 18 månader och personer som haft utökad frigång i mer än sex månader, det vill säga med strafftider på minst tre år, valts ut.

Uppföljning av kriminalvårdens arbete för mer utslussning

I Brå:s första delrapport framkom en rad synpunkter på hur Kriminalvården bedrev utslussningsverksamheten efter reformen. Trots reformens syfte att öka antalet personer som slussas ut före frigivningen kunde Brå i den första delrapporten konstatera att någon ökning inte hade skett under det första året (Brå 2008). I stället minskade antalet vårdvister och vanlig frigång liksom den totala andelen i utslussning. Kriminalvården har kommenterat orsaken till detta på sin hemsida och lyfter där fram att det tar tid att implementera ett nytt regelverk:

”Det handlar om ny lagstiftning, nya beslutsfattare, nya former för utslussning, som det tar tid att implementera och få rutin på ute i verksamheten. Detta är ett bra regelverk. Kriminalvården vill att det här ska slå väl ut – vi börjar försiktigt för att sedan långsamt öka.”
Kriminalvårdens hemsida 2008-09-08.

I detta avsnitt följer Brå kort upp utvecklingen sedan förra rapporten. Fokus ligger på tre områden som då lyftes fram som problem:

1. Har antalet som får utslussning ökat under år 2008 jämfört med år 2007?
2. Har några särskilda åtgärder vidtagits för att öka antalet som får vårdvistelse?
3. Har några särskilda åtgärder vidtagits för att kunna ge utslussning till en större andel av dem med kortare strafftider?

Antalet intagna som får utslussning har ökat

Fler fick utslussning under det andra året efter reformen än under år 2007. Antalet intagna som fick utslussning ökade med 130 personer och andelen av målgruppen ökade med fyra procentenheter, från 37 till 41 procent. Ökningen berodde på att fler personer fick utökad frigång och vistelse i halvvägshus.

Antalet personer som fick utökad frigång under det andra året efter reformen ökade med 110 personer. Det innebär att utökad frigång nu är den mest använda utslussningsåtgärden.

Verksamheten vid halvvägshusen pågick inte under hela året 2007 och det är därför svårt att göra jämförelser mellan åren. Kriminalvården och Skyddsvärnet, som driver halvvägshusen i Göteborg och Stockholm, uppger dock att beläggningen har ökat under år 2008. Kriminalvården har också diskuterat möjligheten att öppna ett halvvägshus i Östersund samtidigt som de befintliga ska öka sin kapacitet för att ta emot fler intagna.

Antalet som fick vårdvistelse och vanlig frigång fortsatte att minska även under år 2008. Minskningen i antalet som fick vårdvistelse var inte lika stor som under första året efter reformen men både antalet och andelen av målgruppen var mindre än före reformen.

Tabell 1. Utlussning i de olika åtgärderna⁷.

Utlussning	2006	2007	2008
Utökad frigång	366	580	690
Halvvägshus	-	16	64
Frigång	460	262	244
Vårdvistelse	709	638	632
Totalt*	1 480	1 449	1 578
Frigivna i målgruppen ⁸	3 895	4 126	3 869
Andel utsluss (procent)	38	37	41

* I de fall det totala antalet i de olika utslussningsåtgärderna inte summerar ihop till totalsumman beror det på att vissa personer har genomgått flera åtgärder. Dessa får en notering i varje utslussningsåtgärd men bara en notering i det totala antalet utslussningsärenden.

I ett längre perspektiv har andelen som får utslussning ökat. År 2003 fick 30 procent av dem som frigavs efter straff på minst 6 månader utslussning. År 2008 var andelen drygt 40 procent. En av de uppenbara förklaringarna är att reglerna för utslussning med fotboja har ändrats vid två tillfällen för att utvidga målgruppen för åtgärden.

Regionkontoren om kraven för vårdvистер

I och med reformen år 2007 flyttades beslutsrätten när det gäller vårdvister från övervakningsnämnderna till Kriminalvårdens regionkontor⁹. Brå såg det som intressant att få en bild av hur regionkontoren ser på det faktum att antalet vårdvister minskade i samband med detta samt vad de anser kan göras för att antalet ska öka. De synpunkter regionkontoren lämnade i sina kommentarer till Brå handlar främst om att anstalterna måste arbeta bättre med att få fram sökanden som verkligen är lämpade och motiverade för vårdvistelse. I huvudsak handlade deras kommentarer om tre saker:

⁷ Siffrorna i tabell 1 skiljer sig en aning från de uppgifter som förekom i Brå:s första delrapport (Brå 2008). Skillnaden beror på att jämförelsetalet för att räkna ut andelen som får utslussning är korrigerad från 4 500 till 4 126. Ändringen av jämförelsetalet beror på Kriminalvårdens korrigering av uppgiften om antalet frigivna under år 2007. Det innebär att andelen som fick utslussning år 2007 ska vara 37 procent, vilket är en något högre andel än vad som angavs i den tidigare Brå-rapporten.

⁸ Frigivna under året med strafftid på minst 6 månader. Utvisade och avlidna är exkluderade.

⁹ När det gäller vårdvister under fyra månader fattas beslutet av den lokala kriminalvårdsschefen.

1. Kriminalvården måste bli bättre på att få de dömda att söka rätt utslussning

Det låga antalet vårdvister förklaras, enligt regionkontoren, bland annat av att klienter med uppenbara missbruksproblem ofta inte ansöker om vårdvistelse utan om andra utslussningsåtgärder, främst utökad frigång. Orsaken till det är att en vårdvistelse ställer stora krav på de enskildas engagemang och vilja att verkligen ta tag i sin problematik. Utslussning med fotboja eller vistelse i halvvägshus kan framstå som mer lockande alternativ med högre grad av frihet.

Enligt regionkontoren försöker Kriminalvården nu råda bot på detta problem genom att förbättra sin förmåga att få intagna att söka sig till ”rätt” utslussningsform från början. Det motiveringsarbete som sker på anstalterna är enligt regionkontoren avgörande bland annat för att de intagna ska placeras i den utslussning som bäst svarar mot deras behov. Om de intagna väljer rätt utslussningsformer direkt på en gång spar man också värdefull handläggningstid och ökar möjligheten att hinna med en utslussningsperiod under verkställigheten.

2. De intagna måste förmås påbörja behandling redan under anstaltsvistelsen

Enligt regionkontoren finns det en praxis som säger att den som inte visar intresse för behandling under tiden i anstalt inte heller får vårdvistelse i slutet av verkställigheten. Detta beror på att Kriminalvården vill se hela påföljden som en vårdkedja där vårdvistelse är det sista frihetsförberedande steget. En annan anledning till att Kriminalvården vill att de intagna ska genomgå behandling innan utslussningen påbörjas är att den verkar riskreducerande. Det innebär enligt regionkontoren att om det finns en risk för återfall är det lättare att bevilja vårdvistelse om den sökande deltagit i behandlingsprogram under anstaltstiden. ”Kriminalvårdens behandlingsprogram är en del i arbetet för att minimera risken för återfall i brott efter frigivningen och kan därför beaktas vid riskbedömningen inför en eventuell vårdvistelse”, resonerar en tjänsteman med ansvar för utslussningsärenden vid ett av Kriminalvårdens regionkontor.

Det kan ändå vara svårt att motivera personer till behandling under tiden i anstalt. En lösning på detta problem är enligt regionkontoren att de intagna redan tidigt under vistelsen i anstalt får tydliga instruktioner om vilka krav Kriminalvården ställer för att bevilja vårdvistelse. Regionkontoren betonar också att personalen på anstalterna måste informera den intagne om kraven när de arbetar med verkställighetsplanen.

3. Personalen som omsätter lagen i verkliga beslut måste förstå lagstiftarens ambition

En del företrädare för regionkontoren upplever att anstaltspersonalen brister i kunskap och helhetssyn när det gäller utslussning. Deras bild är att personalen inte har förstått, eller inte delar lagstiftarens intentioner

att öka andelen som får vårdvistelse. Därför är de inte tillräckligt angelägna om att de intagna ska avsluta sina straff på behandlingshem. ”Regionen har fått intrycket av att personal på lokal nivå dels har egna synpunkter som inte är förenliga med det regelverk som gäller, dels har brister i sin kunskap om vad som egentligen gäller ifråga om utslussningsåtgärder.”

Den reflektion som kan göras utifrån de tre kommentarerna från regionkontoren är att två av dem fokuserar på att de intagnas motivation att söka vård för sitt missbruk måste förstärkas. Den typen av synpunkter dominerande också kontorens kommentarer. En kommentar tar den andra utgångspunkten, nämligen att personalen inte förstått lagstiftarens intention om en mer generös syn på vilka intagna som kan få vårdvistelse, utan ställer för höga krav på motivation och låg risk. Sammantaget ligger det utifrån kommentarerna nära till hands att tolka minskningen av antalet vårdvистер efter reformen med att Kriminalvården stramat upp kriterierna för vårdvистер i jämförelse med övervakningsnämnderna. Det ställs mer tydliga krav på att den sökande ska ha deltagit i behandlingsprogram under anstaltstiden och helst också ha varit på en behandlingsavdelning.

Mål om rymningar i Kriminalvårdens verksamhetsplan

Regionkontoren uppehåller sig främst vid vad som bör göras för att antalet vårdvистер ska kunna öka. I mindre utsträckning tar de upp vad som *gjorts* för att uppnå detta sedan Brå:s förra rapport. Ett par saker framkommer dock. En åtgärd som vidtagits är att det nya målet, att rymningarna från behandlingshem inte fick överstiga 10 procent, som infördes i Kriminalvårdens verksamhetsplan 2008, tagits bort i planen för år 2009. I sin rapport tog Brå upp att målet om färre rymningar troligen bidrog till stramare riskbedömningar.

Regionkontoret i Stockholm nämnde också ett projekt som inletts i regionen, kallat ”Presumtion utsluss”. Ambitionen är att tydligare arbeta med utgångspunkten att utslussning är det normala för alla med över sex månaders strafftid och att klienter utan utslussning ska ses som undantagsfall. Projektet har inte utvärderats varför det inte går att säga om det haft någon effekt på antalet utslussningsärenden.

Tydligare mål för utslussning av intagna med kortare straff

Som framgick ovan fick drygt 40 procent av dem som frigavs år 2008 någon form av utslussning. Men andelen som får utslussning är betydligt färre bland dem som har kortare strafftider än bland dem med längre. Av dem som hade en strafftid på minst sex månader och mindre än två år var det 30 procent som fick någon form av utslussning, jämfört med tre fjärdedelar av dem med över två års strafftid. Av dem med en strafftid på sex månader till och med ett år var andelen så låg som 15 procent. Om man vill höja andelen som får utslussning är det alltså angeläget att se vad som kan göras för att fler med strafftider under två år ska söka och beviljas.¹⁰

Att personer med korta påföljder får utslussning i lägre utsträckning än personer med långa påföljder är inte något anmärkningsvärt i sig. Den villkorliga frigivningen efter två tredjedelar av straffet och eventuell avräknad häktningstid, kan göra att den tid som avtjänas i anstalt blir mycket kort och utslussning i praktiken omöjlig. Regeringen konstaterar dock i propositionen att ”även om utslussningsbehovet är mindre för personer som avtjänar kortare straff, finns det [...] inte skäl att undanta dem helt från möjligheten till utslussning” (prop. 2005/06:123 s. 41).

Som en åtgärd för att få ut fler intagna med korta påföljder i utslussning har Kriminalvården specificerat målsättningen för denna kategori i sin verksamhetsplan för år 2009. Trots att förarbetena till kriminalvårdslagen och Kriminalvårdens föreskrifter anger att alla som har förutsättningarna och inte hindras av säkerhetsbedömningen ska få utslussning, har huvudkontoret sett sig tvingat att ytterligare specificera hur stor del av dem som frigges ska få åtgärderna. I planen anges att minst 40 procent av de intagna som frigges efter ett straff på sex månader till två år ska ha varit föremål för utslussningsåtgärd.¹¹ För personer med straff på två år eller längre är målsättningen att 60 procent ska få utslussning.

Av tabell 2 framgår att Kriminalvården uppnådde sitt mål när det gäller långtidsdömda med bred marginal redan året innan målen infördes. För att nå målet för de korttidsdömda måste andelen i utslussning däremot öka med tio procentenheter (från 30 till 40 procent), vilket innebär nästan 300 personer.

¹⁰ Gruppen med fängelsestraff under 2 år utgör mer än 70 procent av den totala målgruppen för utslussning. Av dem som sökte utökad frigång och vårdvistelse under år 2007 hade 60 procent påföljder under 2 år.

¹¹ Intagna som ska utvisas är inte medräknade.

Tabell 2. Total andel av målgruppen i utslussning år 2006 till 2008 (procent).

År	Total	6-24 mån	+24 mån
2006	38	26	74
2007	35	20	82
2008	41	30	68
Mål 09	-	40	60

Utslussning förutsätter tidig planering och ingen häktning

Enligt de tillfrågade regionkontoren kan utslussningen för klientgruppen med korta straff ökas genom att handläggningstiderna förkortas och planeringen för utslussning påbörjas tidigare under verkställigheten.

För att få en klarare bild av vad som krävs för att en person med kort strafftid ska hinna få utslussning har Brå granskat daganteckningar från kriminalvårdens klientadministrativa datasystem (KLAS) för de 50 personer med så korta påföljder som högst tiomånader som frigavs med utökad frigång år 2007. Gemensamt för dem var att de inte hade varit häktade. Det framgick också att utslussningsplaneringen påbörjats inom de två första månaderna på anstalten. Det bekräftar regionkontorens uppfattning om att det är viktigt att planeringen kommer i gång så fort som möjligt under verkställigheten för att intagna med korta tider ska hinna få en utslussningsåtgärd.

Utslussningens effekt på de intagnas sociala situation

Risken att återfalla i brott efter en fängelsevistelse påverkas av en rad olika faktorer. Ofta redovisas statistik om återfall utifrån registerdata om tidigare domar, aktuell brottslighet, strafflängd och liknande. Där framgår att män återfaller i högre grad än kvinnor, yngre personer återfaller mer än äldre, risken för återfall ökar med tidigare kriminell belastning och varierar efter brottstyp (Brå 2007b s. 250). Störst är återfallsrisken för olika tillgreppsbrott, narkotikabrott och våldsbrott. Sett till strafftider är det personer som avtjänat korta till medellånga straff (från 2 till 6 månader) som löper störst risk att återfalla (ibid s. 254).¹²

Det är mer ovanligt med studier som mäter återfall i brott utifrån sociala faktorer. År 2002 kom dock en avhandling från kriminologiska institution vid Stockholms universitet, i vilken återfall i brott förklaras utifrån uppväxtvillkor och levnadsförhållanden (Nilsson 2002). I avhandlingen jämförs återfallsfrekvensen i ett urval på 324 fångar på svenska fängelser utifrån förhållanden i den personliga välfärden. Avhandlingen visar att personer med problem inom områdena utbildning, sysselsättning, ekonomi och boende återföll i betydligt högre utsträckning än personer utan motsvarande problem. Den mest utslagsgivande faktorn var problem med sysselsättning. Vidare var återfallsrisken större för personer med en ansamling av problem (ibid. s. 143 f.). I samma undersökning tillfrågades klienterna själva om vad som krävs för att de inte ska hamna i fängelse igen. De angav att arbete och bostad var viktigast (ibid. s. 133).

Utslussning för att förebygga återfall

Med insatser under verkställigheten försöker Kriminalvården förbättra de frigivnas resurser och förmåga att hantera livet i frihet efter det avtjänade fängelsestraffet. Det kan handla om drogavvänjning eller behandling på andra områden och till exempel yrkesförberedande utbildning. I den avslutande delen av anstaltsvistelsen koncentreras insatserna på praktiska förberedelser för ett liv i frihet. Främst ska insatserna fokuseras på boende, sysselsättning och försörjning. Utslussningen ska fungera som en sista del i återanpassningen till samhället. I de fall fokus ligger på missbruk är vårdvistelse det naturliga utslussningsalternativet. De övriga utslussningsalternativen är i första hand inriktade på arbete och bostadsstöd.

¹² Observera att korta till medellånga påföljder i detta sammanhang är betydligt kortare än när vi talar om korta påföljder bland personer som får utökad frigång och halvvägshus där samtliga är dömda till minst sex månaders fängelse.

Arbetet med att förbättra de intagnas sociala situation efter frigivningen syftar till att underlätta för de berörda att inte återfalla i brott. Hur framgångsrikt utslussningsåtgärderna fungerar för att minska återfallen är dock en empirisk fråga som kommer att belysas i Brå:s planerade återfallsanalys i den avslutande rapporten år 2010. I denna delrapport är syftet endast att utreda vilken effekt utslussningsåtgärderna har för de berördas sociala situation.

Utökad frigång kräver boende och sysselsättning

Ett grundläggande krav för att få utökad frigång är att den intagnes sociala situation är stabil. Mer specifikt innebär det tillgång till bostad och arbete eller motsvarande sysselsättning (KvaL 1974:203).

Innan utökad frigång kan beviljas ska frivården utreda om den föreslagna bostaden är lämplig. I det fall bostaden tidigare använts av den dömda i hans eller hennes brottsliga verksamhet, brukar Kriminalvården underkänna den. En bostad som den dömda delar med målsäganden i ett relationsvåldsärende kan också underkännas. Själva upplåtelseformen för boendet har ingen betydelse. Alla myndiga personer som bor i hushållet ska lämna sitt medgivande för att den intagne ska få avtjäna straffet där. Det förekommer andrahandsboende, inneboende och boende i föräldrahem.

Lagens krav på sysselsättning innebär inte att den dömda måste ha ett reguljärt arbete att gå till. Olika former av arbetsförberedande insatser, praktikplatser, utbildning och i vissa fall behandling är också godkända som sysselsättningar.

En särskilt anordnad sysselsättningsplats kan jämföras med sådant oavlönat arbete som utförs vid samhällstjänst, enligt lagen (1989:928) om samhällstjänst. Det är oavlönat samhällsnyttigt arbete i en ideell organisation eller i offentlig verksamhet.

Sysselsättning genom arbetsmarknadsåtgärder är till exempel lönebidragsanställningar, insatser via kriminalvårdens, socialtjänstens och arbetsförmedlingens samarbete Krami/Moa och arbetspraktik. Sedan juli 2008 är det också möjligt för klienter i utslussning att beviljas insatserna nystartsjobb, jobbgaranti för ungdomar samt jobb- och utvecklingsgaranti från arbetsförmedlingen. Det är också tillåtet att vara föräldraledig under den utökade frigången.

Boende och sysselsättning under tiden i halvvägshus

I halvvägshuset bor klienterna i egna rum med gemensamhetsutrymmen för matlagning och en del fritidsaktiviteter.

När det gäller sysselsättning är kraven desamma som vid utökad frigång. Det innebär att Kriminalvården kan hjälpa dem som behöver att få en särskilt anordnad sysselsättning.

Klassificering av boende och sysselsättning

Boende

För att analysera hur klienternas boendesituation utvecklas kommer de olika boendeformerna att delas in i tre olika klasser beroende på hur starkt besittningsskyddet är. Den första och stabilaste klassen definieras genom att den boende själv äger eller hyr bostaden och kallas kort och gott **egen bostad**. Det kan vara en helt ägd bostad, bostadsrätt eller hyresrätt med förstahandskontrakt.

Den andra klassen, med något lägre stabilitet, benämns **mindre stabilt boende**. Klassen utgörs av personer som bor i sambos eller partners bostad utan deläggande eller gemensamt kontrakt, hos sina föräldrar eller inneboende, samt personer i försöksboende. I denna klass förekommer troligen en stor variation av stabilitet i boendet men den definieras av att den är mindre stabil än boende i egen bostad.

Klassen med minst stabilt boende utgörs av personer klassificerade som bostadslösa. De kan antingen vara boende hos kamrater eller vara helt utan tak över huvudet. I klassen ingår även personer som är frihetsberövade i häkte eller anstalt. Klassen benämns i detta sammanhang **bostadslös/intagen**.

Sysselsättning

I undersökningen delas även klienternas sysselsättning in i tre kategorier. Arbete som utgör personens huvudsakliga försörjning är den mest stabila sysselsättningen, här kallad **arbete**.

Annan sysselsättning är sådan som är mindre stabil men syftar till arbete så småningom samt ålderspension. I kategorin ingår studier, arbetsmarknadsåtgärd, särskilt anordnad sysselsättning¹³, behandling samt ålderspension. Lönebidragsanställningar räknas som arbetsmarknadsåtgärd och ingår därför i denna kategori.

Saknar arbete eller annan sysselsättning är den minst stabila kategorin. Den utgörs av arbetslöshet, sjukskrivning och pensionering som inte beror på ålder.

Tabell 3. Klassificering av den sociala situationen.

Boendesituation	Sysselsättning
Egen bostad	Arbete
Mindre stabilt boende	Annan sysselsättning
Bostadslös/intagen	Saknar arbete eller annan sysselsättning

Positiva resultat i tidigare rapporter

Brå har tidigare utvärderat vilka effekter utslussning med fotboja (IÖV-utsluss) har på den sociala situationen. I en utvärdering från 2004 följde Brå upp samtliga 203 personer som påbörjat IÖV-utsluss mellan den 1

¹³ Sysselsättning under samhällstjänstliknande former som Kriminalvården erbjuder den intagne, se stycket "Utökad frigång kräver boende och sysselsättning".

oktober 2001 och den 1 oktober 2003.¹⁴ I enlighet med dåvarande regler hade de en strafftid på minst två år, och de hade haft IÖV-utsluss under högst fyra månader. I uppföljningen genomfördes en enkätstudie till frivården där uppgifter inhämtades om klienternas arbete, bostad och försörjning, dels när utslussningen började, dels sex månader efter den villkorliga frigivningen.

Studien visade att den sociala situationen förbättrats påtagligt på alla undersökta områden sex månader efter frigivningen. Andelen personer i reguljärt arbete ökade med 25 procentenheter och andelen som hade egen bostad ökade nästan lika mycket.

Tabell 4. Andelen av klienterna som har egen bostad respektive eget arbete, dels vid starten av IÖV-utsluss, dels sex månader efter den villkorliga frigivningen 2001–2002. (Procent.)

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

En liknande mindre uppföljning gjordes år 2007 och avsåg den då nya målgruppen med påföljder på mellan 18 och 24 månader. Uppföljningen byggde dock på ett litet material och hade ett stort bortfall. Den tydde på att gruppens situation förbättrats något när det gällde sysselsättning och försörjning. Förbättringen var dock inte alls lika stor som för den tidigare målgruppen (med minst två års strafftid). Bostads-situationen var oförändrad sex månader efter villkorlig frigivning jämfört med situationen vid utslussningens början.

Utökad frigång och social situation

Bostadssituationen relativt oförändrad

Den allmänna bilden är att klienternas bostadssituation inte förändras särskilt mycket från den utökade frigången till tidpunkten för uppföljning sex månader efter den villkorliga frigivningen. Deras bostadssituation var överlag helt stabil eller ganska stabil redan under den utökade frigången och situationen är densamma sex månader efter frigivningen. Andelen som har en egen bostad ökar från 60 till 65 procent, medan andelen som har blivit bostadslösa eller tagits in i fängelse ökar med ungefär lika mycket. Det är främst gruppen som bott hos sina föräldrar eller släktingar som i ganska stor utsträckning flyttat.

¹⁴ Undersökningen omfattade samtliga klienter som påbörjat IÖV-utsluss mellan den 1 oktober 2001 och den 1 oktober 2003.

Tabell 4. Bostadssituation under utökad frigång och sex månader efter villkorlig frigivning år 2007 (procent) n=189.

	Under utökad frigång	Sex månader efter frigivning
Stabilt boende (egen bostad)	60	65
Mindre stabilt boende	40	29
Sambos/partners bostad	15	15
Boende i andra hand	4	6
Hos föräldrar/släktingar	17	6
Inneboende	3	2
Institution, försöksboende m.m.	1	0
Bostadslös/intagen	0	6
Bostadslös	0	3
Anstalt/häkte	0	3
Totalt	100	100

Något fler hade arbete vid uppföljningen – men en hel del var arbetslösa

Bilden av hur klienternas situation utvecklas när det gäller sysselsättning är något mer komplex. Å ena sidan kan sägas att andelen som har ett reguljärt arbete ökar något, från 53 till 60 procent, å andra sidan har gruppen som varken har arbete eller sysselsättning ökat till nästan en femtedel.

Tabell 5. Sysselsättning under och efter utökad frigång år 2007 (Procent). (n= 180).

	Under utökad frigång	Sex månader efter utökad frigång
Arbete	53	60
Annan sysselsättning	45	18
Arbetsmarknadsåtgärd	13	7
Särskilt anordnad sysselsättning	24	-
Studier	7	5
Ålderspension	0	6
Ej lönearbete eller annan sysselsättning	0	19
Arbetslös	0	12
Intagen på anstalt/häkte	0	3
Sjukskriven/förtidspension	0	4
Annat*	2	3
Total	100	100

* Kategorin "annat" består av en person som vårdar barn, en person i behandling, en person som flyttat utomlands.

När man ska värdera resultatet bör man dock hålla i minnet att gruppen som får särskilt anordnad sysselsättning och arbetsmarknadsåtgärder under utslussningen får den hjälpen just för att de har svårt att få ett arbete. Det gäller särskilt för gruppen som får en särskilt anordnad sysselsättning, men även för dem som får arbetsmarknadsåtgärder. Syftet med åtgärderna är att underlätta deras inträde eller återinträde på arbetsmarknaden. Det är därför intressant att studera hur utvecklingen ser ut för just de individer som hade en sådan "annan sysselsättning".

Tabell 6 visar att närmare hälften av dem som hade en arbetsmarknadsåtgärd under utslussningen hade arbete vid uppföljningen (11 av 24). En femtedel var arbetslösa eller sjukskrivna. Inte förvånande är det en lägre andel som har arbete vid uppföljningen i den grupp som haft en särskilt anordnad sysselsättning som ordnats av Kriminalvården under utslussningen. En tredjedel av dem (12 av 34) har arbete och nästan två tredjedelar (20 av 34) är arbetslösa, tillbaka hos Kriminalvården eller sjukskrivna.

Tabell 6. Sysselsättning efter utslussningen för de personer som haft arbetsmagnadsåtgärd eller särskilt anordnad sysselsättning år 2007. (n=58).

	Totalt	Arbete	Annan sysselsättning		Saknar lönearbete eller annan sysselsättning		
			AMS	Studier	Arbetslös	KV	Sjuk
AMS	24	11	7	1	4	0	1
Särskilt anordnad sysselsättning	34	12	2	0	13	2	5

Förklaring: I kolumnen som benämns *Total* längst till vänster i tabellen är sysselsättning under den utökade frigången angivet. Längst raderna går det att utläsa hur personerna var sysselsatta vid uppföljningstillfället. KV= intagen på anstalt eller häktad, AMS = arbetsmagnadsåtgärd.

Bortfallet påverkar bilden av situationen i negativ riktning

Som redovisades i metodavsnittet är denna studie behäftad med ett bortfall på 11 procent. Bortfallet utgörs av personer som inte hade övervakning efter frigivningen och där frivården inte kunde få fram några uppgifter om hur deras situation såg ut vid uppföljningen. I den tidigare utvärderingen av intagna som haft IÖV-utsluss med minst två års strafftid fanns i stort sett inget sådant bortfall eftersom personer med så lång strafftid i princip alltid får övervakning.

Skälet till att personerna i bortfallet inte hade övervakning var att deras sociala situation var så stabil och risken för återfall så liten att det inte fanns skäl för övervakning. Man kan alltså utgå från att nästan alla i den gruppen hade en stabil situation med både arbete och bostad vid uppföljningstidpunkten. Det antagandet stöds också av att alla de personer utan övervakning som frivården kontaktat eller på annat sätt kände till hade både arbete och bostad sex månader efter frigivning.

Om man skulle lägga till personerna i bortfallet i tabell 4 och 5 och då anta att de hade egen bostad och arbete både vid inledningen av utslussningen och vid uppföljningen skulle andelen med en stabil situation öka och andelen vars situation förändras bli mindre.

Oavsett om bortfallet beaktas eller inte kan man konstatera att situationen från inledningen av den utökade frigången till sex månader efter frigivning förändras i mycket mindre utsträckning för gruppen med 6–18 månaders strafftid än för den tidigare studerade gruppen med minst två års fängelsestraff. Det går inte att se den tydliga positiva utvecklingen som för tvåårsgruppen. Framst förklaras det av att gruppen med kortare strafftider har en avsevärt bättre ingångssituation, som inte förändras så mycket. Efter sex månader kan tvåårsgruppen sägas ha ”kommit i kapp” och då är alltså de två gruppernas sociala situation ganska lika.

Halvvägshus och social situation

Resultaten rörande klienter i halvvägshus avser samtliga personer som var inskrivna i halvvägshus fram till februari 2009. Totalt rör det sig om 59 personer. Tyvärr är undersökningsgruppen liten men det är en kon-

sekvens av att verksamheten ännu inte hade varit så omfattande när studien gjordes. Eftersom det rör sig om ett litet material bör man vara försiktig med att dra säkra slutsatser från redovisningen. Det bör också påpekas att det lilla materialet medför att små numerära skillnader i materialet kan ge stora procentuella skillnader. Trots denna begränsning har Brå bedömt att det kan vara intressant att redovisa hur den sociala situationen har utvecklats för de första 59 som placerades i halvvägshus.

Många bodde hos sina föräldrar efter frigivningen

Efter uppföljningstiden hade 84 procent av dem som frigivits en egen bostad eller ett acceptabelt boende hos sambo, familj, släktingar, annan eller i ett försöksboende. Andelen som hade en egen bostad var dock bara en tredjedel. Nästan var femte klient hade flyttat hem till sina föräldrar eller andra nära släktingar efter frigivningen. Detta kan jämföras med gruppen som hade utökad frigång. Att personer som bott i halvvägshus bor hemma hos familj och släktingar trots att det rör sig om vuxna människor¹⁵ kan vara ett tecken på att de inte lyckats få någon annan bostad. Bland dem som hade utökad frigång var det mer sällsynt att klienterna bosatte sig hos sina föräldrar eller andra nära släktingar efter frigivningen.

Var tionde klient var bostadslös eller intagen i häkte eller anstalt vid uppföljningen. En person hade ett försöksboende och ytterligare två bodde på vandrarhem som kortsiktiga lösningar på socialtjänstens initiativ. De som var helt bostadslösa sov hos vänner och bekanta eller i bilen.

Tabell 7. Bostadssituation efter vistelse i halvvägshus år 2007 (n=53).

	Procent
Egen bostad	32
Mindre stabilt boende	53
Sambos/partners bostad	8
Boende i andra hand	13
Hos Föräldrar/släktingar	19
Inneboende	11
Försöksboende, institution m.m.	2
Bostadslös/intagen	16
Bostadslös (hos vänner)	8
Anstalt/häkte	2
Mycket kortsiktig lösning	6
Total	100

¹⁵ Medelåldern bland de personer som beviljades halvvägshus år 2007 var 36 år och hälften var äldre än 35 år.

Blandad bild när det gäller sysselsättning

Under vistelsen i halvvägshus var det ungefär en tredjedel som hade arbete. Nästan var femte klient var sysselsatt med studier. Det är betydligt fler än i gruppen som hade utökad frigång. Det var vanligast med studier som syftade till att läsa in missad grundskole- eller gymnasieutbildning eller lära sig svenska på Svenska för invandrare. Högre studier på högskola eller universitet var mindre vanligt. Majoriteten finansierade sina studier med ersättning från Kriminalvården i stället för med studiemedel. Efter frigivningen var det fortfarande en femtedel som studerade. Bara var femte av de studerande fick studiemedel, de övriga hade ingen försörjning eller socialbidrag.

Tabell 8. Sysselsättning under och efter vistelse i halvvägshus år 2007 (n=53).

	Under vistelsen i halvvägshuset	Sex månader efter frigivning
Arbete	32	43
Annan sysselsättning	68	36
Arbetsmarknadsåtgärder	26	13
Särskilt anordnad sysselsättning	19	0
Studier	23	17
Ålderspensionär	0	6
Ej lönearbete eller annan sysselsättning	0	21
Arbetslös	0	15
Intagen på anstalt/häkte	0	2
Sjukskriven/förtidspension	0	4
Total (n=44)	100	100

Frivårdens skattning av den sociala situationen

När frivårdsinspektörerna tillfrågades om hur de tyckte att den sociala utvecklingen varit för klienterna i halvvägshus svarade hälften att den hade blivit bättre och var tionde upplevde att situationen blivit sämre. Jämfört med klienter som genomgått utökad frigång så är det en mindre andel frivårdsinspektörer som upplever att den sociala situationen blivit sämre efter halvvägshuset. Det är å andra sidan färre som upplevt att den sociala situationen blivit bättre.

Tabell 9. Social utveckling enligt frivårdsinspektörernas skattning år 2007 (n=53).

	Procent
Mycket bättre	28
Något bättre	24
Oförändrat	38
Något sämre	6
Mycket sämre	4
Total	100

Intagna i halvvägshus nöjda men oroade för framtiden

För att få en bild av hur de intagna uppfattar halvvägshusen har Brå intervjuat fem intagna om vistelse i halvvägshus. En av de intervjuade bodde på halvvägshuset i Göteborg och övriga på Björka halvvägshus i Stockholm. Samtliga hade kommit från slutna anstalter.

De intervjuade vittnade om att det finns en mängd fördelar med att bo på halvvägshus jämfört med i anstalt när det handlar om kontakter med omvärlden och tillgänglighet. Som exempel tog de upp att det är mycket lättare att söka bostad och arbete från halvvägshus än från anstalter. Möjligheten att ringa från anstalten är begränsad och det är ännu svårare att få möjlighet att bli uppringd av någon potentiell arbetsgivare eller hyresvärd. På halvvägshus kan man ha en egen mobiltelefon och dator med uppkoppling. Det är också lättare att planera in möten med personer. De intervjuade lyfte också fram att stämningen mellan personalen och de boende är bättre på halvvägshusen. Det gör i sin tur att man lättare kan be om hjälp och personalen är mer intresserad av att hjälpa till.

En av de intervjuade beskriver fördelarna med halvvägshus jämfört med den slutna anstalt han var placerad på före halvvägshuset på följande sätt:

Det är som natt och dag. Här finns möjlighet att bygga upp ett liv inför frigivningen. Det finns det över huvud taget inte på anstalter. Det går inte att ringa och söka bostad och säga ring tillbaka till mig via centralvakten. Man har ingen tillgång till Internet så folk kan inte kontakta en över huvud taget.

Vid intervjutillfället hade ingen av de intervjuade vare sig arbete eller bostad. De oroade sig en del för detta, eftersom deras bild var att det är svårt att få arbete och bostad efter ett avtjänat fängelsestraff, bland annat eftersom en del arbetsgivare och hyresvärdar kräver utdrag ur kriminalregistret.

De intervjuade betonade att när de var på halvvägshuset hade de ett tydligt eget personligt ansvar för att försöka ordna den sociala situationen inför frigivningen, även om det var möjligt att be personalen om hjälp. Det ansvaret kändes både bra och oroande. Flera av de intervjuade önskade att det trots allt vore möjligt att få mer konkret hjälp med bostad och arbete från halvvägshusets sida än vad som är fallet i dag. Som exempel tog de upp att halvvägshusen kanske skulle kunna ha tillgång till träningslägenheter för dem som har svårt att få ett vanligt hyreskontrakt.

Jämförelse mellan olika grupper som haft utslussning

I följande avsnitt görs en jämförelse av hur den sociala situationen såg ut för olika grupper som fått utslussning, dels när utslussningen inleddes, dels sex månader efter frigivning.

Boende i halvvägshus har det sämsta utgångsläget

När utslussningen inleds har de som bor i halvvägshus ett sämre utgångsläge än de som får intensivövervakning i hemmet. De har en lång tid i fängelse bakom sig och de saknar en lämplig bostad. De flesta har inget arbete när utslussningen börjar utan har någon annan form av sysselsättning.

Den första målgruppen för IÖV-utsluss, som hade minst två års strafftid liknar gruppen i halvvägshus i det avseendet att de varit länge i fängelse och oftast inte har ett arbete att gå tillbaka till. Men de skiljer sig från gruppen som får halvvägshus eftersom de har en bostad. Deras potential att skaffa ett arbete under utslussningstiden torde också vara större med hänsyn till att de i princip inte får vara missbrukare eller ha flera tidigare domar. De som utslussas i halvvägshus har i genomsnitt fler tidigare domar än de som slussas ut med fotboja.

De som får utökad frigång efter kortare strafftider har som grupp ett bättre utgångsläge än de som får det efter ett längre straff. De har i större utsträckning både en egen bostad och ett arbete att gå tillbaka till efter avtjänat straff.

Grupper med sämre utgångsläge förbättrar sin situation mer

Det är inte förvånande att gruppen som slussats ut i halvvägshus fortfarande sex månader efter frigivning har en sämre social situation än de ovan redovisade grupperna som hade haft intensivövervakning med fotboja. En majoritet hade inte någon egen bostad och flera var bostadslösa eller satt åter i fängelse. Men samtidigt kan konstateras att deras situation totalt sett var bättre än när de lämnade anstalten. En tredjedel hade fått egen bostad, och de allra flesta hade ett ordnat boende. Trots att Kriminalvården inte längre ordnade någon sysselsättning åt dem hade fyra av fem en sysselsättning. Andelen som hade arbete hade ökat med över tio procentenheter. Frivårdens bild var också att över hälften av dem hade förbättrat sin sociala situation jämfört med hur den var under tiden i halvvägshuset.

Den första målgruppen för IÖV-utsluss med minst två års strafftid förbättrade sin sociala situation ännu mer markant. Andelen med egen bostad ökade med hela 20 procentenheter och andelen med arbete ökade med 25 procentenheter. Den stora förbättringen för gruppen med minst två års strafftid innebär att deras situation sex månader efter fri-

givning har blivit ungefär lika bra som för gruppen som haft utökad frigång efter 6–18 månaders fängelse.

Ett slående resultat är att gruppen som haft utökad frigång efter 6–18 månaders fängelse inte förbättrar sin sociala situation på det sätt som de två andra grupperna gör. Den gruppen inleder intensivövervakningen med en ganska bra social situation och förändrar den ganska lite fram till uppföljningen.

Gruppernas sociala situation sex månader efter villkorlig frigivning sammanfattas i tabell 10.

Tabell 10. Social situation sex månader efter villkorlig frigivning (procent).

	Målgrupp och antal i undersökningen		
	IÖV-utsluss Straffid minst 2 år (n=203)*	UF Straffid 6–18 mån (n=136)	Halvvägshus Straffid minst 6 mån (n=59)
Frigivningsår	2001/02	2007	2007/08
Bostadslös/intagen	2	6	16
Egen bostad	72	65	32
Ej arbete eller annan sysselsättning	25	20	20
Eget arbete	56	58	43

*Gruppen IÖV-utsluss kommer från rapporten Brå 2004.

De som slussats ut med utökad frigång och tidigare IÖV-utsluss, har den bästa bostadssituationen efter frigivningen. Betydligt färre i de grupperna var bostadslösa och större andelar hade egen bostad. Skillnaderna mellan dem som fick utökad frigång och föregångaren IÖV-utsluss är små men med en något bättre situation för den senare.

Anledningen till den förhållandevis goda sociala situationen för dem som slussas ut med fotboja är delvis att målgruppen utgörs av Kriminalvårdens mest skötsamma och socialt bäst etablerade klienter. Även utan utslussning hade dessa klienter troligen klarat sig bättre än genomsnittet när det gäller att skaffa bostad. Men utslussningen underlättar också för de dömda att redan innan den villkorliga frigivningen ordna upp sin boendesituation.

Även när det gäller sysselsättning efter frigivningen är resultaten bäst för klienter som slussats ut med fotboja. I dessa grupper har 56 och 58 procent eget arbete. I halvvägshusgruppen hade 43 procent arbete vid uppföljningen.

De intagnas syn på utökad frigång

I Brå:s uppdrag ingår också att belysa hur tiden under utökad frigång upplevs av klienterna. För detta syfte har 14 personer intervjuats efter den villkorliga frigivningen eller efter att de avtjänat en betydande del av påföljden i frihet. Brå har valt att inskränka studien till det antalet eftersom de intagnas uppfattning om utslussning med fotboja redovisats grundligt i flera tidigare utvärderingar (Brå 2004 och Brå 2007). Huvuddelen av de intervjuade tillhör den nya målgruppen med strafftider på upp till 18 månader. Ett par av klienterna har valts ut på grund av att de fått utslussning under en längre period än vad som tidigare var möjligt. Ursprungligen valdes 20 personer ut för intervju. Sex av dem föll bort; två ville inte medverka och sex gick inte att få tag på. Av de intervjuade var två kvinnor och tolv män. Intervjuerna har gjorts per telefon och spelats in.

De intervjuade är nöjda med utslussningen

Sammantaget har de intagna ungefär samma positiva syn på utslussningen som de som intervjuades i Brå:s tidigare rapporter (Brå 2007 och Brå 2004). De flesta tycker att utökad frigång till övervägande delar är bra. Betyget blir högt då de intervjuade får göra en skattning. Det genomsnittliga betyget på utökad frigång är 8,8 av 10 på en skala där 10 var det högsta och 0 det lägsta betyget.

I de tidigare utvärderingarna uppgav flera av de intervjuade att de haft hjälp av fotboja genom att den bidragit med struktur och ramar i vardagen. I de nu genomförda intervjuerna tar ingen av de intervjuade upp detta som något positivt. Ingen tycker sig ha haft någon direkt nytta av den struktur och ordning som fotbojan är tänkt att ge. Intrycket är snarare att fotbojan betraktas som något nödvändigt ont som innebär lite stress men som man gärna accepterar eftersom alternativet är fängelse. Det kan hänga samman med att de intervjuade i mindre utsträckning blivit ”institutionaliserade” än de med längre strafftider från tidigare intervjuer. Därmed upplever de heller inte samma behov av att få hjälp att strukturera sin tillvaro utanför murarna.

Personer som har familj verkar vara extra positiva till att verkställa en del av straffet i hemmet. De vittnar om positiva effekter inom det sociala livet. Bland dem som lever själv förekommer det dock att de i större utsträckning känner sig ensamma eller övergivna. En av de intervjuade uttryckte det:

Man blir ju lite bortglömd måste jag säga. Men jag anklagar nog ingen för det, det blir så att alla har sitt och jag menar man har varit borta så länge nu och det är liksom att man glöms av lite sådär.

Rekrytering och ansökning

Liksom i de tidigare studierna uppger de intervjuade att den vanligaste orsaken till att söka utslussning med boja är att umgänget med familj och vänner underlättas. Andra anger jobbet som den viktigaste orsaken. Ytterligare ett skäl är att helt enkelt få möjlighet att komma ut från fängelset. De flesta tycker att möjligheten att avtjäna en del av straffet i det egna hemmet är mycket positiv.

Precis som i de tidigare utvärderingarna tycker de intervjuade att Kriminalvården brister i fråga om information och samarbete. Beslutsprocessen beskrevs som invecklad och långsam:

Det var lönebidragsfrågor också från arbetsförmedlingen som hade krav på Kriminalvården att de måste ge ett OK för att kunna ge ut lönebidrag. De ville ha papper med intyg på att jag hade fått lönebidrag för att få utökad frigång. Det blev lite moment 22.

Flera av de intervjuade påstår att det inte är ovanligt med besked som lämnas dagen innan utslussningen ska påbörjas. De uppger också att den mesta informationen fås från andra intagna. De som hade fått den nya möjligheten att avlägsna bojan under den sista tiden beskriver att känslan av kontroll är kvar under resten av utslussningen men att stressen och tidspressen avtar en aning. De beskriver också att reglerna görs om i och med att fotbojan tas bort. Schemat efter borttagningen är mer generöst reglerat.

Arbete och bostad ordnas på egen hand

I Brå:s tidigare utvärderingar nämns inte mycket om möjligheterna att behålla jobb och bostad under fängelsevistelsen. Med kortare straff blir denna frågan mer aktuell. Bland de intervjuade förekommer personer som varit tjänstlediga under fängelsevistelsen och andra som hyrt ut sin bostad i andra hand. En del tog upp problem som var förknippade med detta.

Det var lite problematiskt för jag var tvungen att hyra ut lägenheten, vilket är rätt svårt att sköta från fängelset. Men som tur var hade jag min pappa som kunde hjälpa mig. Det var lite problem med hyresgästerna vid något tillfälle och då fick man ju byta ut dem.

De flesta av dem som inte hade något arbete eller någon bostad att gå tillbaka till uppger att de ordnat sysselsättning och bostad på egen hand utan hjälp från vare sig kriminalvården eller arbetsförmedlingen. Det vanligaste är att de fått jobb genom kontakter. En av de intervjuade beskriver det såhär:

Det var tack vare att jag jobbat mycket mot kunder tidigare, så jag har ett stort kontaktnät. Tack vare det har jag ju haft möjlighet att få jobb hos gamla bekanta. De bryr sig inte om att jag har suttit inne eller att jag har boja.

En annan person beskriver det så här:

Konkret så var det en bekant till mig, som jag känner sedan tidigare, som erbjöd mig jobbet. Under tiden jag suttit inne har han och några andra personer öppnat en firma och de behövde personal och nu jobbar jag för honom. Han känner till min bakgrund och vad jag är dömd för.

Öppen eller diskret gentemot omgivningen

De dömda har i varierande utsträckning valt att berätta för omgivningen om fotbojan. Det vanligaste är att de närmaste redan känner till omständigheterna kring personens tidigare dom och fängelsevistelse och därför blir inte fotbojan någon nyhet.

En av de tillfrågade berättar att hon varit på babysim med sin bebis och då burit fotbojan helt synlig. En annan person berättar att han varit på ett allmänt badhus utan möjlighet att kunna dölja fotbojan. Andra är mer diskreta och undviker att berätta för kollegor och bekanta om det inte blivit tvunget. En av de intervjuade tog till exempel tjänstledigt från jobbet under fängelsetiden och uppgav att han åkt på en långresa utomlands.

Intrycket är att det är lättare att vara diskret inför omgivning när man har ett kort fängelsestraff. När man inte varit borta så länge från sin normala omgivning väcks inte lika många frågor och det spekuleras heller inte så mycket.

Referenser

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Fängelse i frihet. En utvärdering av intensivövervakning med elektronisk kontroll*. Rapport 2003:4 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2004). *Ett steg på väg mot frihet. En beskrivning av intagnas sociala situation efter intensivövervakning med elektronisk kontroll – IÖV-utsluss*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007a). *Utökad användning av elektronisk fotboja inom kriminalvården. Slutrapport*. Rapport 2007:19 Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet (2007b). *Kriminalstatistik 2007*. Rapport 2008:17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *2007 år reform för bättre utvärdering i Kriminalvården. Vilka blev effekterna under det första året?* Rapport 2008:19. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Kriminalvården (2008). *Kriminalvårdens verksamhetsplan 2008*. Norrköping: Kriminalvårdens huvudkontor.
- Kriminalvården (2009). *Kriminalvårdens verksamhetsplan 2009*. Norrköping: Kriminalvårdens huvudkontor.
- Nilsson, Anders (2002). *Fånge i marginalen. Uppväxtvillkor, levnadsförhållanden och återfall i brott bland fångar*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Proposition 2005/06:123 *En modernare kriminalvårdslag*.

Bilagor

Bilaga 1. Regeringsuppdraget

Regeringsbeslut I:23

2007-05-24

Ju2007/5081/KRIM

Justitiedepartementet

Uppdrag till Brottsförebyggande rådet att utvärdera den nya kriminalvårdslagstiftningen

Regeringens beslut

Brottsförebyggande rådet (Brå) skall utvärdera den nya kriminalvårdslagstiftningen om utslussning som trädde i kraft den 1 januari 2007.

Delredovisningar av uppdraget skall inges till regeringen dels senast den 1 september 2008, dels senast den 1 september 2009.

Uppdraget skall vara redovisat och slutfört senast den 1 april 2010.

Bakgrund

Den 1 januari 2007 trädde nya regler om utslussning för intagna i kraft (SFS 2006:431). Syftet med reformen är att åstadkomma en förbättrad och mer strukturerad övergång från livet i anstalt till livet i frihet. Utslussningen skall anpassas till vad varje intagen behöver för att förbättra förutsättningarna för att han eller hon skall klara sig i samhället efter frigivningen utan att återfalla i brott.

Det finns numera fyra särskilda utslussningsåtgärder. Frigång, som innebär att den intagne under dagtid arbetar, deltar i undervisning, får behandling eller deltar i någon annan sysselsättning utanför anstalten, har behållits och fungerar på samma sätt som tidigare. Den möjlighet som tidigare fanns att, om det fanns särskilda skäl, vistas utanför anstalt för vård mot missbruk m.m. enligt 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt (KvaL) utökas och betecknas vårdvistelse. Två nya utslussningsalternativ har införts, vistelse i halvvägshus och utökad frigång. Vistelse i halvvägshus innebär att den intagne är placerad i ett av Kriminalvården kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna sär-

skilt stöd och tillsyn. Utökad frigång innebär att den intagne under kontrollerade former avtjänar den sista delen av fängelsestraffet i sin bostad. Kontrollen kommer som huvudregel att genomföras genom elektronisk övervakning. Utökad frigång ersätter den möjlighet som tidigare fanns att avtjäna den sista delen av straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll enligt 33 a § KvaL. Till skillnad från vad som gällde vid verkställighet enligt 33 a § KvaL kan utökad frigång och vistelse i halvvägshus beviljas redan när halva strafftiden, dock minst tre månader, har avtjänats.

Uppdraget

Utökad frigång och vistelse i halvvägshus

Brå skall beskriva den praktiska tillämpningen av de nya utslussningsåtgärderna utökad frigång och vistelse i halvvägshus. Beskrivningen skall bl.a. omfatta utslussningsåtgärdernas längd och innehåll, i vilken utsträckning olika utslussningsåtgärder har kombinerats samt i vilken utsträckning utslussningsåtgärderna har avbrutits och varför detta skett. Brå skall också undersöka vilka intagna som har beviljats respektive inte beviljats utökad frigång och vistelse i halvvägshus samt skälen till att sådana åtgärder inte beviljas.

Brå skall även redovisa hur de nya utslussningsåtgärderna uppfattas av Kriminalvården och personalen inom Kriminalvården. Det finns också skäl att redovisa hur de nya utslussningsåtgärderna uppfattas av de dömda, deras anhöriga och brottsoffren.

Utvärderingen skall särskilt belysa hur tillämpningen av de nya reglerna om utökad frigång och vistelse i halvvägshus har påverkat de dömdas sociala situation. Det är även värdefullt om utvärderingen, så långt det är möjligt, innehåller en analys av om de nya utslussningsåtgärderna har påverkat antalet återfall i brott.

Uppdraget skall delredovisas dels den 1 september 2008 och dels den 1 september 2009. Delredovisningen den 1 september 2008 skall innehålla en redogörelse för innehållet i åtgärderna utökad frigång och vistelse i halvvägshus, åtgärdernas varaktighet, samt vilka intagna som beviljats och inte beviljats dessa utslussningsåtgärder. Delredovisningen den 1 september 2009 skall innehålla en redovisning av i vilken utsträckning utökad frigång och vistelse i halvvägshus avbryts samt dess effekter på de dömdas sociala situation. Båda delredovisningarna skall, om möjligt, innehålla en preliminär bedömning av utfallet av förändringarna.

Vårdvistelse

Utslussningsåtgärden vårdvistelse har betydande likheter med den möjlighet som tidigare fanns att vistas utanför anstalt enligt 34 § KvaL (s.k. § 34-placering). En skillnad är dock att det inte krävs särskilda skäl för att bli beviljad vårdvistelse, något som krävdes för att bli beviljad § 34-placering. En annan skillnad är att det är Kriminalvården som beslutar om tillstånd till vårdvistelse. Tillstånd till § 34-placeringar meddelades av övervakningsnämnderna och i vissa fall, Kriminalvårdsnämnden. Brå skall analysera om dessa omständigheter har påverkat vilken typ av klienter och antalet personer som blir beviljade vårdvistelse. Brå skall även redovisa om vistelsens längd är förändrad och om vårdvistelse avbryts i större utsträckning än § 34-placeringar.

Övrigt

Brå skall belysa eventuella hinder för att den nya lagstiftningen skall fungera på tänkt sätt. Även andra aspekter än de som lyfts fram i uppdraget och som under utvärderingens utförande visar sig ha betydelse för bedömningen av hur de nya reglerna fungerar är viktiga att få kännedom om. Om det finns lokala skillnader i arbets sättet som påverkar resultatet skall Brå framhålla dessa. Av särskilt intresse är även hur många intagna som inte får någon utslussningsåtgärd alls och vad detta beror på.

Brå skall vid uppdragets genomförande samarbeta och samråda med Kriminalvården.

Uppdraget skall vara redovisat och slutfört senast den 1 april 2010.

På regeringens vägnar

Beatrice Ask

Daniel Sjölund

Bilaga 2. Metod

Kriminalvårdens arbete för mer utslussning

Den nya statistik som presenteras i rapporten kommer dels från Kriminalvårdens statistikenheter, dels från den allmänna statistikportalen som Kriminalvården har på sin hemsida. All ny statistik i rapporten är årsstatistik. Denna håller en högre kvalitet än den löpande månadsstatistiken eftersom myndigheten lägger ner ett stort arbete med kvalitetssäkring innan statistiken offentliggörs under försommaren efter det aktuella året.

För att ge en bild av hur Kriminalvården har arbetat med utslussning efter Brå:s första delredovisning har vi kontaktat regionkontoren. På Kriminalvårdens regionkontor sker mycket av det strategiska arbetet för att nå upp till de mål som myndigheten åläggs varje år. Regionkontoren är också viktiga aktörer när det gäller att tolka och använda de lagar och förordningar som reglerar myndighetens verksamhet. Regionkontoren fick följande frågor:

- Vilka hinder för ökade utslussningsåtgärder har ni identifierat i er region?
- Vilka åtgärder har vidtagits under 2008 för att öka volymerna?
- Har det gjorts någon uppföljning av rapporten vid er region?
- Finns det andra viktiga aspekter som inte togs upp i Brå:s rapport 2008:19 när det gäller utslussning från anstalt?

I avsnittet granskas också Kriminalvårdens verksamhetsplan för 2009.

De intagnas sociala situation

Rapportens andra del besvarar frågan om hur utökad frigång och vistelse i halvväxhus påverkar de intagnas sociala situation efter frigivningen. För att besvara frågan har en tvådelad enkätundersökning genomförts. En grupp bestående av 213 intagna som genomgått utökad frigång och en grupp på 59 intagna som genomgått vistelse i halvväxhus har valts ut till undersökningen. Enkäten var ställd till de ansvariga handläggarna på frivården och frågorna handlade om bostadssituation och sysselsättning dels under utslussningen och dels efter avslutat straff.

För de som haft utökad frigång har uppföljningen gjorts sex månader efter den villkorliga frigivningen. Det är den uppföljningstid som Brå tidigare använt i utvärderingar av dömdas situation efter frigivning från fängelse och det måste anses som en tillräcklig period för att kunna få en bild av hur de intagna etablerat sig i samhället efter frigivningen. När det gäller den del av undersökningen som rör utslussning i halvväxhus har sex månaders uppföljningstid inte varit möjlig. Det beror på att det var för få personer som frigivits sex månader innan undersökningen

genomfördes. Lösningen blev att uppföljningstiden fick bli kortare för några av personerna. Det möjliggjorde att samtliga som frigivits från halvvägshus sedan starten år 2007 till februari 2009 ingick i studien.

I undersökningen har den ansvarige frivårdsinspektören fått svara på ett antal frågor om de dömdas boende och sysselsättning. Enkäten utformades för att ge svar på hur den sociala situationen var dels under utslussningen, dels vid ett måttillfälle efter den villkorliga frigivningen, sex månader för utökad frigång och mellan en och sex månader för halvvägshus.

Brå har tidigare undersökt hur den sociala situationen påverkas för de personer som slussas ut med fotboja under de gamla bestämmelserna då kortaste möjliga strafftid var 18 månader. Därför omfattar utvärderingen av utslussning med fotboja, utökad frigång, endast personer i den nya målgruppen, det vill säga personer med straff mellan 6 och 18 månader.

I delen som rör utökad frigång har 213 enkäter skickats till frivårdshandläggare på 30 frivårdskontor. Klienterna som ingår i enkätundersökningen är de som fått beslut om utökad frigång under 2007 och frigivits senast 31 mars 2008. Den genomsnittliga strafftiden för klienterna var 385 dagar och en fjärdedel av klienterna hade precis ett års påföljd. Hälften hade kortare än ett års påföljd. 8 procent i urvalet var kvinnor.

När det gäller den del som avser utslussning via halvvägshus ingår samtliga personer som frigavs mellan januari 2007 och februari 2009 i undersökningen. 59 enkäter skickades ut till frivårdskontoren i Malmö, Stockholm och Göteborg. Malmö mottog 19 enkäter, Göteborg fick 22 och Stockholm 28. Eftersom halvvägshus endast finns för män är samtliga personer i undersökningen män.

När det gäller de intagna som genomgått utökad frigång skulle enkäterna endast besvaras för de klienter som blev ställda under övervakning efter den villkorliga frigivningen. Det visade sig dock att en tredjedel av de intagna i den nya gruppen inte fick någon övervakning efter frigivningen. Det beror på att intagna med låg återfallsrisk inte ställs under övervakning. I den första enkätomgången var bortfallet alltså för högt. I ett andra steg ombads därför frivårdinspektörerna att försöka besvara frågorna i enkäten trots att klienterna inte haft övervakning. Det slutliga resultatet blev att 189 av de 213 enkäterna besvarades.

När det gäller halvvägshus förekom ett liknande bortfall på grund av olika beslut om övervakning. Fem enkäter, vilket motsvarar sju procent, föll bort på grund av att klienterna inte hade någon övervakning efter frigivningen. Anledningen till att fler hade övervakning i halvvägshusgruppen än i utökad frigångsgruppen är att de bedöms löpa högre risk att återfalla i brott samt att de har längre strafftider, vilket i sig själv är en grund för att besluta om övervakning efter frigivningen.

Intervjustudie

För att redovisa hur de dömda uppfattar utökad frigång och vistelse i halvvägshus har Brå genomfört intervjuer. Urvalet av intervjupersoner har gjorts med hjälp av frivården. Nio frivårdskontor har hjälpt till med att identifiera personer till intervjun.¹⁶ I urvalet ingick 26 personer. Av dessa intervjuades 15 personer. Övriga 11 har inte gått att nå på telefon.

De som intervjuats är personer i den nya målgruppen som utgörs av personer med fängelsedomar på mellan 6 och 18 månader, samt personer som haft fotboja under en längre tid än vad som var möjligt tidigare, det vill säga 6 månader. I intervjuerna har också särskilt intresse riktats mot kvinnor som haft utökad frigång samt personer som fått fotbojan avlägsnad under slutskedet av den utökade frigången. Strafftiderna för personerna som intervjuades varierade mellan 10 månader och 8 år.

Urvalet gjordes genom att Brå skickade en förfrågan till 10 av landets frivårdskontor. Av förfrågan framgick vilka strafftider vi var intresserade av och frivården sorterade ut 26 personer som motsvarade Brå:s önskemål. När namnlistan stod klar skickades brev ut. I brevet tydliggjordes vad intervjun skulle innebära samt att den var helt frivillig. Av de tillfrågade lyckades Brå få tag i och intervjua 14 personer som ville ställa upp på intervju. Två personer avböjde och 10 personer var onåbara. Totalt intervjuades således 14 personer.

¹⁶ Frivårdskontoren i Malmö, Göteborg, Södertörn, Kalmar, Karlstad, Helsingborg, Sollentuna, Fridhemsplan och Umeå.