

Frivården i Sverige

En kartläggning

Frivården i Sverige

En kartläggning

Rapport 2010:10

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 ner från Brå:s webbplats, www.bra.se

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

Författare: Nina Jelver, Linus Nordenskär, Louise Yngve, Stina Holmberg
Layout: Anna Gunneström

© Brottsförebyggande rådet 2010
ISSN 1100-6676

Innehåll

Förord	5
Sammanfattning	6
Stora brister i dokumentationen.....	6
Skyddstillsyn.....	6
Villkorlig dom med samhällstjänst.....	8
Frivårdspåföljderna i England och Danmark.....	9
Brå:s bedömning.....	9
Inledning	15
Syfte och frågeställningar.....	15
Brister i dokumentation begränsar studien.....	16
Disposition.....	18
Skyddstillsyn	19
Domspraxis.....	21
Klienternas sociala situation.....	23
Påföljdens innehåll	27
Majoriteten har en lekmanövervakare.....	27
Stödande insatser under övervakningstiden.....	29
Majoriteten har insatser i form av en föreskrift.....	35
Frivårdens syn på myndighetskontakterna.....	37
Kontrollåtgärder.....	38
Misskötsamhet	39
Åtgärder vid misskötsamhet.....	40
Olika syn på vad som är misskötsamhet och när den bör rapporteras.....	41
En fjärdedel rapporteras för misskötsamhet.....	43
Få informella kontakter med övervakningsnämnden.....	46
Domares syn på skyddstillsyn	47
Villkorlig dom med samhällstjänst	49
Domspraxis.....	49
De dömda.....	51
Brå:s tidigare studie.....	51
Påföljdens innehåll.....	52
Frivårdspåföljderna i England och Danmark	55
England.....	55
Danmark.....	59
Referenser	62
Bilagor	64
Bilaga 1. Metod.....	64

Förord

Påföljden skyddstillsyn infördes redan i 1965 års brottsbalk, medan villkorlig dom med samhällstjänst har funnits som en permanent påföljd sedan 1999. År 2009 fick Brottsförebyggande rådet, Brå, i uppdrag av regeringen att genomföra en kartläggning av innehållet i frivårdspåföljderna. Kartläggningen skulle ha särskilt fokus på vad som utmärker de klientgrupper som är föremål för påföljderna, vilka stöd- och kontrollåtgärder som påföljderna omfattar och hur misskötsamhet hanteras.

Rapporten vänder sig i första hand till regering och riksdag samt anställda inom rättsväsendet. Den vänder sig också till anställda inom andra myndigheter eller organisationer som på olika sätt kommer i kontakt med personer dömda till skyddstillsyn eller villkorlig dom med samhällstjänst.

Författare till rapporten är utredarna Nina Jelder, Linus Nordenskar, Louise Yngve och enhetschef Stina Holmberg. Frivårdsinspektör Erik Sundström har lämnat värdefulla synpunkter på rapporten. Ett stort tack till alla frivårdsinspektörer, kriminalvårdsinspektörer och andra uppgiftslämnare som bidragit med sin kunskap.

Stockholm i maj 2010

Jan Andersson
Generaldirektör

Stina Holmberg
Enhetschef

Sammanfattning

Frivårdspåföljderna skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst utgör viktiga delar i det svenska påföljdssystemet; år 2008 dömdes över 11 000 personer till någon av dessa påföljder. Trots detta är kunskapen om hur frivården arbetar med skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst mycket begränsad. Mot denna bakgrund fick Brå år 2009 i uppdrag av regeringen att kartlägga innehållet i frivårdspåföljderna. Med denna rapport redovisas uppdraget.

Huvudfrågorna i studien är vad som utmärker de klientgrupper som är föremål för påföljderna, vilka stöd- och kontrollåtgärder som påföljderna omfattar, hur misskötsamhet hanteras samt om det finns skillnader i arbets sätt i olika delar av landet.

Stora brister i dokumentationen

Ett av underlagen för studien var en genomgång av verkställighetsplanerna (VSP) för ett slumpmässigt urval av 650 klienter som dömts till skyddstillsyn. Vid genomgången visade det sig att det fanns stora brister i dokumentationen. Nästan inga planer var reviderade efter den inledande planeringen, trots föreskrifter om översyn var tredje månad. De flesta planer saknade också systematisk dokumentation av vad som faktiskt genomfördes. Det var också ovanligt med en avslutande summerande uppföljning i verkställighetsplanen, trots att Kriminalvårdens föreskrifter anger att så ska ske. Det enda som systematiskt fanns dokumenterat var vilka insatser som frivården tillsammans med klienten inledningsvis planerade och vilka externa kontakter som frivården tog för att genomföra dem. Misskötsamhet som rapporterats till övervakningsnämnden fanns också dokumenterad.

De brister som Brå fann ligger i linje med resultaten i en granskning som Riksrevisionen presenterade 2009.

Skyddstillsyn

År 2008 dömdes 6 810 personer till skyddstillsyn. Två tredjedelar är dömda till en vanlig skyddstillsyn. För ungefär 18 procent av de dömda kombineras påföljden med samhällstjänst, för 17 procent kombineras påföljden med kontraktsvård och tre procent får skyddstillsyn i kombination med fängelse.

De vanligaste brotten som begåtts av personer dömda till skyddstillsyn är misshandel, grovt rattfylleri och narkotikabrott. Nästan 80 procent har varit lagförda tidigare, och ungefär hälften hade dömts till fängelse eller skyddstillsyn tidigare inom en femårsperiod bakåt.

De flesta har en planerad tät kontakt med övervakaren

Övervakningen i en dom till skyddstillsyn kan sägas vara navet i påföljden. Att hålla en regelbunden kontakt med övervakaren är det generella krav som ställs på alla som får skyddstillsyn. Övervakningen kan tillgodoses av antingen en frivårdsinspektör eller en lekman. En lekmanövervakare bör eftersträvas så långt som möjligt, och av klienterna i Brå:s urval hade 60 procent en lekmanövervakare. Det vanligaste var att frivården hade bestämt kontaktfrekvensen till en gång varje vecka under de första tre måna-

derna. Därefter glesas kontakten oftast ut till en gång var 14:e dag. Mötena mellan klienten och övervakaren ägnas oftast åt att tala om klientens sociala situation och vad som kan behöva göras för att förbättra den.

Majoriteten har en problematisk personlig och social situation

Det stora flertalet av dem som döms till skyddstillsyn har en problematisk personlig och social situation. Av verksamhetsplanerna framgår att tre fjärdedelar enligt frivårdens bedömning har ett missbruksproblem och drygt hälften bedöms ha psykisk ohälsa. Endast en fjärdedel försörjer sig genom lön av arbete. Det finns dock vissa skillnader mellan dem som döms till olika typer av skyddstillsyn. De som är dömda till skyddstillsyn med samhällstjänst lever i högre utsträckning än övriga i en socialt ordnad situation.

Stödjande insatser

Mot ovanstående bakgrund bedömer frivården att en stor del av klienterna behöver insatser för missbruk, psykisk ohälsa eller andra sociala problem. Frivården är dock i hög utsträckning beroende av externa myndigheter för att klienten ska få sådana insatser under övervakningsåret men problemet är att frivårdens målgrupp inte alltid har högsta prioritet hos dessa myndigheter. 85 procent av klienterna hade antingen kontakt med en eller flera externa myndigheter när övervakningen började eller fick hjälp att kontakta dessa. Kontakterna avser oftast socialtjänsten (50 procent) följt av beroendemottagning (40 procent) och psykiatri (40 procent).

Att en sådan kontakt upprättats betyder dock inte alltid att klienten får någon konkret insats under övervakningsåret. Särskilt när det gäller psykiatri uppstår ofta svårigheter. Enligt de intervjuade kriminalvårdsinspektörerna kan det gå väldigt lång tid innan en insats från psykiatri kommer igång – om det alls blir någon insats. Det anses dels bero på att klienterna oftast inte har en så tydlig diagnos eller problem som psykiatri bedömer som behandlingsbara, dels på att psykiatri ofta ställer högre krav på motivation än vad frivårdens klienter har.

En femtedel av klienterna i urvalet gick ett av Kriminalvårdens ackrediterade brottsförebyggande program. Det vanligaste programmet var BSF (beteende, samtal, förändring), som 10 procent av klienterna deltog i.

En tredjedel av dem som inte har lön av arbete har kontakt med arbetsförmedlingen. Att andelen är så liten beror enligt kriminalvårdsinspektörerna på att många av klienterna har så stora problem att det inte är aktuellt under övervakningsåret.

Mer än hälften har en föreskrift

Förutom att kombinera påföljden med samhällstjänst, kontraktsvård eller fängelse kan domstolen också välja att förena domen med föreskrifter om vård och behandling eller deltagande i kriminalvårdens ackrediterade brotts- eller missbruksrelaterade program. Av de skyddstillsynsdömda i Brå:s urval har 57 procent en föreskrift. Två tredjedelar av föreskrifterna avser missbruksvård, en femtedel avser deltagande i något av kriminalvårdens program och 14 procent avser psykiatrisk behandling.

En fjärdedel rapporteras för misskötsamhet

Frivården saknar en enhetlig nationell policy för när avvikelser mot skötsamhetskraven är att betrakta som misskötsamhet. Kriminalvårdens föreskrifter ger dock vägledning i frågan. Ungefär hälften av landets frivårdskontor har dock lokala rutiner om hur misskötsamhet ska hanteras.

Nästan en fjärdedel av de klienter som är dömda till skyddstillsyn rapporteras till övervakningsnämnden för misskötsamhet. Nästan en tredjedel av de skyddstillsynsdömda återfaller i ny lagföring under övervakningsåret. Av dem som rapporteras för misskötsamhet är manliga klienter, tidigare straffade, yngre än 35 år, dömda för rån eller narkotikabrott och med ett tidigare känt narkotikamissbruk överrepresenterade. Enkätundersökningen till frivårdsinspektörer visar att synen på om aktivt missbruk ska ses som en form av misskötsamhet varierar, liksom synen på hur många gånger en klient kan få utebli från ett möte innan det rapporteras till övervakningsnämnden.

Endast tre procent fick påföljden undanröjd på grund av misskötsamhet för att i stället avtjäna sitt straff i fängelse.

Hälften av domarna är positiva till att utveckla påföljden

Antalet personer som döms till fängelse har ökat och en stor del av dem har liknande sociala problem som de som döms till skyddstillsyn. Därtill kommer att det inte finns någon forskning som ger stöd för att fängelsestraff har en bättre återfallsförebyggande effekt än frivård. Mot denna bakgrund skickade Brå en enkät till samtliga ordinarie domare i Sverige som arbetar med brottmål med frågor om hur de såg på möjligheten att i större utsträckning än i dag döma till skyddstillsyn. Hälften av dem var positiva till detta medan den andra hälften inte var det.

Nästan alla som var positiva till att utvidga påföljdens användningsområde angav att detta endast skulle kunna ske under förutsättning att påföljdens innehåll förändras. Önskemålen om förändringar avsåg i stor utsträckning att påföljdens rehabiliterande innehåll skulle förstärkas. Ett vanligt förslag var också att påföljden borde kunna förstärkas med elektronisk övervakning (IÖV), antingen i början av påföljden eller vid misskötsamhet.

Villkorlig dom med samhällstjänst

År 2008 dömdes ungefär 4 500 personer till villkorlig dom med samhällstjänst. Det är nästan en fördubbling i jämförelse med inledningsåret 1997. De vanligaste brotten vid villkorlig dom med samhällstjänst är misshandel följt av rattfylleri (även grovt). Närmare 60 procent av de dömda är inte lagförda tidigare och upprepade lagföringar (tre eller fler) är ovanligt.

En dom till villkorlig dom med samhällstjänst innebär att den dömde på sin fritid ska utföra oavlönat och samhällsnyttigt arbete. Domstolen kan utdöma mellan 40 och 240 timmars samhällstjänst. I urvalet har närmare 60 procent dömts till att utföra 50 timmars samhällstjänst, vilket motsvarar en månads fängelse. De vanligaste arbetsplatserna för klienter dömda till villkorlig dom med samhällstjänst är idrottsförening eller ideell verksamhet och de vanligaste uppgifterna är lokalvård, arbete inom storkök och/eller städ.

Resultaten i Brå:s genomgång överensstämmer i hög grad med vad som framkom i Brå:s förra studie från år 2003. En tydlig positiv förändring framkommer dock när det gäller tiden för verkställigheten. Samhällstjäns-

ten ska påbörjas så snart som möjligt efter det att domen blivit verkställbar mot den dömde. I jämförelse med en tillsynsrapport publicerad av Kriminalvården år 2001 har tiden mellan dom och verkställighet förkortats radikalt sedan dess. I den rapporten framgår att mer än hälften av klienterna fick vänta mer än nio veckor på att få börja sin samhällstjänst. Av Brå:s genomgång framgår att 90 procent av klienterna har påbörjat sin samhällstjänst efter fyra veckor.

Av klienterna i urvalet var 84 procent på plats samtliga timmar av sin samhällstjänst och 96 procent fullgjorde påföljden. Av dem som döms till villkorlig dom med samhällstjänst för första gången återfaller 20 procent inom tre år.

Frivårdspåföljderna i England och Danmark

Englands motsvarighet till skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst är *community order*, en påföljd som infördes 2003. Närmare hälften av samtliga personer dömda i domstol år 2008 fick en *community order* som påföljd (120 743 personer). De som dömdes till påföljden 2007 hade oftast begått stöld, följt av trafikbrott och våldsbrott. De allra flesta var dömda för brott tidigare (87 procent). *Community order* innehåller alltid ett av tolv möjliga krav/föreskrifter. De tolv kraven är bland annat övervakning, samhällstjänst, deltagande i program eller behandling eller olika former av förbud. Ett krav om förbud att vistas på olika platser eller att lämna hemmet kan kombineras med elektronisk övervakning. Drygt en tredjedel av dem som dömdes till *community order* år 2008 fick övervakning och nästan lika många fick samhällstjänst. Närmare en femtedel hade kravet att delta i ett program. Övriga möjliga föreskrifter, till exempel om vård för missbrukare och/eller psykiskt sjuka utnyttjades nästan aldrig. Detta trots att drygt två tredjedelar bedöms ha missbruksproblem och närmare hälften ha psykiska problem.

Nästan en femtedel misskötte sig på ett sådant sätt att påföljden undanröjdes och i stället fick avtjäna sitt straff i fängelse.

Danmarks motsvarighet till skyddstillsyn är *betingad dom med villkor om tillsyn*. Förutom övervakning kan en betingad dom med villkor om tillsyn också innebära krav på samhällstjänst, missbruksbehandling eller psykisk hjälp. Någon motsvarighet till villkorlig dom med samhällstjänst finns inte; samhällstjänst är alltid förenad med övervakning. En tredjedel av alla som dömdes i domstol år 2008 dömdes till en betingad dom med villkor om tillsyn (5 888 personer).

Det finns i Danmark ingen löpande statistik över hur stor del som misskötter sin betingade dom. För personer dömda till samhällstjänst visar dock statistiken att drygt 5 procent misskötter sig så pass allvarligt att samhällstjänsten får avbrytas.

Brå:s bedömning

Brå:s studie har präglats av att det inte finns den dokumentation på individnivå om innehållet i skyddstillspåföljden som förutsattes. Det är anmärkningsvärt att de föreskrifter som gäller dokumentationen inte följs bättre. Det är nödvändigt att dokumentationen i verkställighetsplanen förbättras för att både regeringen och Kriminalvården själv ska kunna få erforderlig insyn i vad som händer under skyddstillsynen. Först då kan man se om de planer som inledningsvis görs för klienten blir genomförda och hur frivård-

den värderar resultatet av insatserna i slutet av övervakningsåret. Bättre dokumentation är också oundgänglig om man vill utvärdera effekterna av olika typer av insatser under övervakningsåret.

Trots den bristande dokumentationen framkommer ändå en hel del viktiga saker i studien. Det första är att de som är dömda till skyddstillsyn är en kriminellt och socialt belastad grupp, med hög risk för återfall i brott. En tredjedel lagförs på nytt redan under övervakningsåret, och efter tre år har nästan 60 procent åter lagförts. Det talar för att många av dem är i behov av både kontrollerande och stödjande insatser för att klara sig från att återfalla. Andelen som återfaller efter villkorlig dom med samhällstjänst är avsevärt lägre, vilket tyder på att den gruppen i mindre utsträckning behöver individualpreventiva insatser utöver de utdömda timmarna samhällstjänst som de får i dag.

Något som studien också visar är att innehållet i skyddstillsynen kan variera påtagligt från individ till individ. För dem där skyddstillsynen kompletteras med fängelse eller samhällstjänst finns det ett tydligt ”straffande” innehåll utöver den reguljära skyddstillsynen. Även för dem med kontraktsvård finns det alltid ett tydligt innehåll genom den missbruksvård som ges – oftast i form av en inledande institutionsbehandling och därefter vård på hemmaplan. Även bland dem som får ”vanlig” skyddstillsyn finns det ett påtagligt obligatoriskt innehåll för dem som har en föreskrift om vård, vilket hälften av klienterna har. Även om den föreskriften om vård oftast inte innebär vård på behandlingshem kan den föreskrivna vården på hemmaplan vara omfattande, med en primärbehandling som pågår dagligen under ett par månader. Sådan vård i kombination med den löpande obligatoriska kontakten med övervakaren, var eller varannan vecka, ger enligt Brå:s bedömning påföljden ett substantiellt innehåll.

Men sedan finns slutligen en grupp där innehållet i deras påföljd är ganska magert. De har ingen föreskrift och deltar heller inte frivilligt i någon vårdinsats eller något brottsförebyggande program. Innehållet i skyddstillsynen innebär för dem endast ett möte med övervakaren ett par gånger i månaden. De som, utifrån vad som framkommit i studien, skulle kunna tillhöra den gruppen är klienter som antingen inte har några sociala eller personliga problem utöver kriminaliteten och som inte vill gå något brottsförebyggande program, eller uteslutande har psykiska problem som de inte får någon hjälp med av psykiatrin. Hur stor den gruppen är går inte att säga med säkerhet, men de kriminalvårdsinspektörer som intervjuats uppskattar att det rör sig om runt tio procent av alla som har skyddstillsyn.

Både från ett individualpreventivt perspektiv och från ett straffvärdesperspektiv kan man ifrågasätta om påföljden tillämpas på ett bra sätt i dessa fall.. Ett ökat utnyttjande av en föreskrift i domen om att delta i ett brottsförebyggande program eller psykiatrisk vård kan innebära att gruppen helt utan insatser minskar. Men om klienten inte ställer upp på en sådan föreskrift kan det finnas skäl att överväga om påföljden behöver förstärkas med något för att öka dess straffvärde. Ett alternativ skulle vara att införa en möjlighet för domstolen att utdöma ett krav på en tätare kontakt med frivården för klienter som tillhör gruppen som inte har något vårdbehov och inte är beredda att delta i något program.

Ett problem är dock att i de fall rätten inte utdömer en föreskrift kan det vara svårt för både frivården och domstolen att riktigt veta vad som kommer att bli innehållet i påföljden, utöver den löpande kontakten med övervakaren. Det finns i och för sig inget som hindrar att frivården i personutredning eller yttrande till domstolen anger ett planerat innehåll i påföljden även om ingen föreskrift är aktuell. Men i Brå:s aktgenomgång var detta

sällsynt. Här skiljer sig skyddstillsynspåföljden från påföljden ungdomsvård för 15–17-åringar, en påföljd som i övrigt har en hel del likheter med skyddstillsyn. När ungdomsvård aktualiseras är socialtjänsten alltid skyldig att lämna in ett yttrande till rätten, där den planerade insatsens innehåll och varaktighet beskrivs så tydligt att dess substans i relation till brottets straffvärde kan bedömas. Om insatserna är för ”tunna” i relation till brottets grovhet kan domstolen utdöma en tilläggsåtgärd i form av böter eller ungdomstjänst. Den tydligheten saknas vid skyddstillsyn. Å andra sidan saknas kravet på ett års löpande kontakt med en övervakare vid ungdomsvård.

Innehållet i påföljden realiserar av andra än frivårdshandläggare

Något som också blir tydligt är hur lite av innehållet i påföljden som frivården som myndighet själv står för. Här skiljer sig också skyddstillsyn från påföljden ungdomsvård, där socialtjänsten som skriver yttrandet också själv nästan uteslutande står för de insatser som planeras.

De som står för den löpande kontrollen och stödet vid skyddstillsyn är i stället lekmanövervakarna (för de 60 procent av klienterna som har en sådan) och externa myndigheter. Det förekommer i och för sig att frivårdshandläggarna har täta kontakter även med de klienter som har lekmanövervakare, men det är inte det vanliga. I linje med normaliseringsprincipen står externa myndigheter för huvuddelen av behandlingsinsatserna och sociala insatser.

I och för sig träffar handläggaren övervakaren minst en gång varje månad och har ett trepartssamtal var tredje månad samt håller löpande kontakt med berörda myndigheter. Men frivårdens direkta kontakt med klienten får ändå i normalfallet ses som relativt begränsad. Att innehållet i stor utsträckning realiserar av personer utanför myndigheten torde vara oundvikligt med hänsyn till ambitionerna för påföljden i kombination med frivårdens begränsade resurser. Samtidigt bidrar detta till att påföljdens innehåll blir så pass diffust och detta är troligen en delförklaring till att dokumentationen av vad som sker är så bristfällig.

Ovanstående innebär också att kraven på klienterna inom ramen för påföljden, särskilt klienter utan någon föreskrift, inte alltid formuleras och följs upp på ett så tydligt sätt som man kanske skulle önska. Om man vill att kraven som ställs på klienten och hur väl dessa uppfylls under påföljden ska bli tydligare, torde det krävas att handläggarna inom frivården får ett större ansvar för kontrollen av dem. En sådan reform skulle dock sannolikt innebära ett behov av ökade resurser inom frivården.

Lekmanövervakaren skyddstillsynens ”svarta låda”

Lekmanövervakaren har givits en central roll vid skyddstillsyn. För de 60 procent av klienterna som har en lekmanövervakare är det denne som står för både kontroll och socialt stöd. Samtidigt kan lekmanövervakarna sägas vara skyddstillsynens ”svarta låda”. Trots deras viktiga roll är deras arbete väldigt lite kartlagt, både ifråga om deras sociala insats och deras kontrollerande uppgift.

När det gäller kontrollaspekter visar Brå:s studie att frivårdshandläggarna har en relativt enhetlig bild av vilka situationer som ska betraktas som misskötsamhet, även om det finns variationer när det gäller hur man ska se på missbruk. Det tycks också finnas en allt tydligare uppfattning bland frivårdsinspektörer om att det är värdefullt att ha så enhetliga och tydliga

regler som möjligt för vad som är misskötsamhet och hur sådan ska hanteras. Behovet av en nationell policy är under utredning. Men även om en enhetlig praxis uppnås bland frivårdsinspektörerna vet man inte hur stora variationer det finns bland lekmanövervakarna i synen på misskötsamhet och hanteringen av sådan. Sedan väl verkställighetsplanen upprättats och kontakt tagits med erforderliga externa myndigheter, ligger frivårdens fortsatta löpande arbete i princip på lekmanövervakaren. Inte sällan tycks lekmanövervakarna ha ganska vaga instruktioner om hur de ska agera om klienten börjar krångla när det gäller att hålla kontakten och när det är dags att informera klientens handläggare.

Man kan mot den bakgrunden utgå från att hanteringen av dessa situationer varierar från övervakare till övervakare, säkert delvis beroende på vilken relation som har byggts upp mellan dem och klienten. Kanske finns det en risk att det då blir väldigt strikta regler för dem som har en tjänstemannaövervakare medan lekmanövervakarna får, och kanske till och med kräver, en större frihet i bedömningen av när det är dags att rapportera om misskötsamhet till klientens handläggare. Sammantaget talar detta för att det finns gränser för hur konsekventa reglerna om misskötsamhet kan bli i ett system som bygger på lekmanövervakare.

Psykiatrins kompetens och resurser för målgruppen måste förbättras

Psykiatrin är sorgebarnet bland de externa myndigheter som frivården måste samarbeta med om klienterna ska kunna få den hjälp de behöver. Frivården vittnar om stora svårigheter när det gäller väntetider inom psykiatrin, väntetider som ibland är så långa att övervakningsåret hinner avslutas innan några insatser kommer till stånd. Frivården ser också problem när det gäller psykiatrins kompetens i fråga om insatser för målgruppen. Särskilt svårt är det att få hjälp för klienter med dubbeldiagnos, det vill säga personer som har problem med både missbruk och psykiska störningar. För att skyddstillsynen ska kunna bli en period då klienter verkligen får hjälp med både sociala och personliga problem är det nödvändigt att psykiatrin bygger upp resurser och kompetens för denna målgrupp.

Ett sistahandsalternativ skulle vara att frivården fick tillgång till egna psykologer eller psykiatriker för att utreda klienter som bedöms ha behov av insatser för sin psykiska hälsa eller behöver utredas för misstänkt neuropsykologisk diagnos. Det förslaget har framförts av flera frivårdsinspektörer. I Danmark har man ett sådant system och det bedöms fungera väl.

Kan föreskrift om missbruksvård utvecklas mer som ett alternativ till kontraktsvård?

Oftast talas det om kontraktsvård som om det vore det enda riktiga behandlingsalternativet för de missbrukare som döms till skyddstillsyn. Studien tyder på att skillnaden i praktiken inte alltid är så stor mellan att få kontraktsvård och vanlig skyddstillsyn med föreskrift om missbrukarvård. Fördelen med kontraktsvård är att vården kommer i gång snabbare och att klienten får tillgång till en period av vård på behandlingshem och inte endast öppenvård. Men det är inte alltid möjligt att hinna få fram en behandlingsplan i tid för rättegången, och det är inte alltid givet att institutionsvård är ett bättre alternativ än vård på hemmaplan. Mot den bakgrunden finns det skäl att närmare studera hur stor skillnad för klienterna det är i praktiken mellan kontraktsvård och missbruksvård med föreskrift. Hur

mycket snabbare kommer vården i gång vid kontraktsvård? Hur stor är skillnaden i vårdintensitet? Hur stor är skillnaden i andelen som hoppar av vården? Med en sådan studie som utgångspunkt kan man göra en översyn av möjligheterna att utveckla hanteringen av och innehållet i föreskrifterna om vård, så att skyddstillsyn med föreskrift kan bli ett alternativ till kontraktsvård och med så hög kvalitet som möjligt.

Borde skyddstillsynen kunna inrymma även IÖV?

En tredjedel av klienterna återfaller i ny lagföring under övervakningsåret och en fjärdedel rapporteras för misskötsamhet. En fråga som kan ställas är om möjligheten att kombinera skyddstillsynen med intensivövervakning med fotboja (IÖV) skulle kunna minska andelen som begår brott och missköter sig. Det förslaget togs upp av flera frivårdsinspektörer och domare som besvarade enkäten. Hälften av frivårdsinspektörerna och en tredjedel av domarna tyckte att det borde vara möjligt att utdöma skyddstillsyn i kombination med IÖV. Hela 60 procent av frivårdsinspektörerna och en tredjedel av domarna angav att det borde vara möjligt att förstärka påföljden med IÖV vid grov misskötsamhet.

Enligt Brå:s mening finns det skäl att ställa sig lite avvaktande till ett sådant förslag. I stor utsträckning har gruppen som får skyddstillsyn större sociala problem än de som hittills bedömts som en lämplig målgrupp för IÖV och utökad frigång. Många av dem skulle troligen ha svårt att klara av de höga krav på skötsamhet som ställs på dem som har IÖV/utökad frigång. Nio av tio bedöms ha missbruksproblem och/eller psykiska problem, även om inte alla har grava problem. Mindre än en femtedel av dem som får vanlig skyddstillsyn har ett arbete, vilket skulle innebära att frivården måste ordna sysselsättning åt dem, om de ska kunna få IÖV.

När det gäller förslaget att förstärka skyddstillsynen med IÖV vid grov misskötsamhet finns ytterligare motargument, nämligen att misskötsamhet inte är någon bra prediktor för återfall i brott under övervakningsåret. Två tredjedelar av dem som återföll hade inte rapporterats för misskötsamhet. Det finns också en risk att IÖV fungerar sämre om det används som ett ”straff” för misskötsamhet i stället för som ett positivt alternativ till fängelse så som hittills varit fallet.

Även i England tycks man se svårigheter att utnyttja IÖV inom ramen för community service. Inte mer än högst fem procent av dem som fick påföljden år 2008 fick ett krav som inrymde IÖV.

Bör de möjliga föreskrifterna utökas såsom i Community Order?

Sedan påföljden Community Order infördes i England som ett övergripande alternativ till fängelse, har den ofta lyfts fram som en både tydlig och individanpassad påföljd. Genom dess tolv möjliga krav/föreskrifter kan påföljden skraddarsys utifrån både den enskildes behov och brottets svårighetsgrad. Den inrymmer alla de alternativa frivårdspåföljder och påföljdskombinationer som finns i Sverige, men under endast en hatt. Utbudet av möjliga krav/föreskrifter är också större än i Sverige.

Enligt Brå:s bedömning är påföljden Community Order tilltalande genom sin kombination av enkelhet och flexibilitet. Om man sedan studerar hur påföljden faktiskt används blir det dock tydligt att innehållet blivit mer rutinartat och mindre individuellt skraddarsytt än vad som kanske förutsågs när påföljden infördes. I den tillsynsrapport som redovisades av National

Audit år 2008 bedöms orsaken främst vara att frivården har otillräckliga resurser. År 2008 utnyttjades hälften av de möjliga föreskrifterna för endast någon enstaka procent av klienterna. De enda föreskrifter som utnyttjades i större utsträckning var övervakning och samhällstjänst. Att den dömde får en föreskrift om vård för missbruksproblem eller psykiska problem under påföljdstiden är mycket mindre vanligt än i Sverige.

Allmänt kan sägas att genomgången av frivårdspåföljderna i Sverige, Danmark och England ger bilden av att innehållet i praktiken är relativt lika. Övervakning och samhällstjänst är det helt dominerande innehållet i alla tre länderna. När övervakning ingår är den kontakten ungefär lika tät i de tre länderna och synen på vad som ska betraktas som misskötsamhet och när frivården bör reagera framstår också som ganska lika. Möjligheten att få vård under skyddstillsynsperioden tycks dock vara markant större i Sverige än i England.

Det är bara i Sverige som det förs statistik över hur många som rapporteras för misskötsamhet, vilket är intressant i sig. I Danmark finns över huvud taget ingen statistik om i vilken utsträckning klienterna missköter sin övervakning. Andelen som missköter sin samhällstjänst så att påföljden avbryts är dock ungefär densamma i Sverige och Danmark (4 respektive 5 procent). De begränsade siffror som finns från England visar dock att andelen som får sin Community Order upphävd på grund av misskötsamhet är avsevärt högre än i Sverige. Andelen är 19 procent i England jämfört med 3 procent i Sverige.

Inledning

Utöver påföljderna fängelse, villkorlig dom och böter finns i Sverige två frivårdspåföljder: skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst. Skyddstillsyn infördes redan i 1965 års brottsbalk. Sedan dess har flera viktiga tillägg gjorts, bland annat i vad som måste anses vara det grundläggande innehållet i påföljden, nämligen att klienten ska stå under övervakning. Sedan 1983 innebär en dom till skyddstillsyn övervakning under ett år med en prøvotid på tre år. Ytterligare förändringar i lagtexten har gjorts sedan 1983. Den första gäller införandet av skyddstillsyn med särskild behandlingsplan (kontraktsvård) år 1988. Den andra förändringen gäller skyddstillsyn förenad med samhällstjänst som infördes 1990 på försök och permanentades 1999. Villkorlig dom med samhällstjänst permanentades också 1999 efter några försöksår.

Varje år döms ungefär 6 500 personer till skyddstillsyn och ytterligare ungefär 4 500 personer till villkorlig dom med samhällstjänst.

I regleringsbrevet för år 2009 fick Brottsförebyggande rådet, Brå, i uppdrag av regeringen att genomföra en kartläggning av innehållet i frivårdspåföljderna. Med denna rapport redovisas uppdraget. I juni samma år tillsatte regeringen Påföljdsutredningen med direktiv att bland annat se över de frivårdsalternativ som finns i dag (Dir 2009:60). Utredningen ska lämna sitt betänkande den 31 maj 2012. Brå har samrått med utredningen när det gäller vad som belyses i denna rapport.

Syfte och frågeställningar

Skyddstillsyn utgör en central del av det svenska påföljdssystemet. Målsättningen är att skyddstillsynen genom en kombination av stöd och kontroll ska fungera som ett trovärdigt alternativ till fängelse för grupper av dömda med behov av vård och stöd – med mindre skadeverkningar och större möjligheter att verka återfallsförebyggande. Även villkorlig dom med samhällstjänst har införts med ambitionen att vara ett kännbart och tydligt alternativ till ett frihetsberövande, där samhällstjänstens omfattning ställs i proportion till brottets svårighetsgrad. De två påföljderna tillämpas också av domstolarna i stor utsträckning; ungefär lika många personer döms årligen till någon av frivårdspåföljderna som till fängelse.

Men trots att frivårdspåföljderna utgör en så stor och viktig del av Kriminalvårdens arbete är de mycket mindre utforskade än påföljden fängelse. Särskilt anmärkningsvärt är att det finns så få studier om skyddstillsynens innehåll och effekter, med hänsyn till dess framträdande roll inom frivården. Den enda utvärdering av skyddstillsyn som finns är en studie av Kühlhorn från 1979, där konsekvenserna av en kraftig resursförstärkning studerades¹. Svensson vid Lunds universitet presenterade en avhandling om skyddstillsyn för snart tio år sedan², men därutöver finns det inga mer omfattande studier. När det gäller villkorlig dom med samhällstjänst gjorde Brå en kartläggning för sju år sedan (2003).

Det är mot denna bakgrund som regeringen gett Brå i uppdrag att presentera en tydligare bild av vad frivårdspåföljderna i praktiken innebär för de klienter som döms till påföljden. Den grundläggande frågan är hur väl fri-

1 Kühlhorn E. m. fl. (1979).

2 Svensson, K. (2001).

vården lyckas realisera intentionerna bakom de två påföljderna. Mer konkret innebär uppdraget att beskriva

- vad som utmärker de klientgrupper som är föremål för påföljderna
- vilka stöd- och kontrollåtgärder som påföljderna omfattar
- hur misskötsamhet hanteras
- samt eventuella skillnader i arbetsätt i olika delar av landet.

I uppdraget ingår också att beskriva hur frivårdspåföljderna är utformade i andra länder.

Utgångspunkten för kartläggningen av skyddstillsyn var att Brå skulle utnyttja klienternas verkställighetsplaner (VSP) som grundläggande informationskälla. I VSP:n ska frivården enligt Kriminalvårdens föreskrifter dokumentera vilka insatser som planeras och planen ska omprövas var tredje månad. I planen ska också dokumenteras vad som faktiskt genomförs för klienten under övervakningsåret.³ Slutligen ska verkställighetsplanen innehålla en avslutande uppföljning i slutet av övervakningsåret. Genom att gå igenom alla uppgifter i planerna om vad som hänt under övervakningsåret skulle Brå få ett fylligt material att studera

- vilka problem som klienterna har
- vad som planeras för att minska dessa
- vad som faktiskt genomförs
- och hur frivården i slutet av övervakning bedömer resultatet av insatserna och kvarstående problem.

Brister i dokumentation begränsar studien

För att belysa frågorna gjordes ett slumpmässigt urval av 650 verkställighetsplaner för skyddstillsynsklienter, vilket motsvarar närmare 10 procent av de personer som påbörjade sin skyddstillsyn⁴ år 2008. Vid genomgången av verkställighetsplanerna visade det sig emellertid att dokumentationen var mycket mer ofullständig än förväntat. Nästan inga planer var reviderade efter den inledande planeringen, och de flesta planer saknade också systematisk dokumentation av vad som faktiskt genomfördes. Det var också ovanligt med en avslutande summerande uppföljning i VSP:n. Det enda som systematiskt fanns dokumenterat var vilka insatser som frivården tillsammans med klienten inledningsvis planerade och vilka externa kontakter som frivården tog för att genomföra dem. Misskötsamhet som rapporterats till övervakningsnämnden fanns också dokumenterad.

De brister som Brå fann ligger i linje med resultaten i en granskning som Riksrevisionen presenterade år 2009.⁵ De studerade Kriminalvårdens planering av verkställighet för ett urval av personer intagna i anstalt och konstaterade bland annat att endast 26 procent av de granskade verkställighetsplanerna hade uppdaterats var tredje månad så som föreskrivs.⁶ Enligt Kriminalvårdens egen statistik för 2008 omprövades drygt 40 procent av verkställighetsplanerna var tredje månad.⁷

3 Kriminalvården (2008a) och Kriminalvården (2008b).

4 Klienterna har påbörjat sin övervakningsperiod mellan den 1 oktober 2007 och den 31 mars 2008. Uppgifterna är digitaliserade och har hämtats på Kriminalvårdens regionkontor i Stockholm

5 Granskningen redovisades efter att Brå påbörjat sin studie.

6 Riksrevisionen (2009).

7 Kriminalvården (2008d).

När Brå inledde sin kartläggning var ambitionen att även gå igenom Kriminalvårdens klientadministrativa system (KLAS). Frivården kan nämligen också göra fortlöpande kortfattade daganteckningar om klienten i det systemet.⁸ Den tanken släpptes dock då det visade sig att det fanns anteckningar i KLAS för endast en tredjedel av klienterna i urvalet. Dessa anteckningar var dessutom mycket knapphändiga; oftast hänvisade anteckningen endast till VSP:n.

Sammantaget innebär detta att verkställighetsplanerna gav mycket mindre information om innehållet i skyddstillsynspåföljden än förväntat. För att ändå få en viss bild av hur innehållet i påföljden brukar se ut gjordes telefonintervjuer med 15 kriminalvårdsinspektörer från olika delar av landet. De fick frågor om vilka insatser olika grupper av klienter brukar få och vad som är svårigheterna i arbetet. Intervjuerna ger en generell beskrivning av innehållet i påföljden, men ger inte den fördjupade bild som var tänkt. När det gäller den generella bild som ges finns också alltid risken att de som intervjuas delvis berättar om hur frivården idealmässigt arbetar snarare än om den faktiska verkligheten. Det är således en avsevärt sämre informationskälla än vad verkställighetsplanerna skulle vara om frivårdsinspektörerna fyllt i dem så som Kriminalvårdens föreskrifter anger.

Enkätstudie och fokusgrupper

Utöver denna genomgång genomfördes även en enkätstudie till frivårdsinspektörer och domare. Den ena enkäten riktade sig till samtliga frivårdsinspektörer som arbetar med skyddstillsyn och besvarades av 299 personer, vilket är 78 procent. Den andra skickades till samtliga ordinarie domare som arbetar med brottmål i tingsrätt. 208 domare, 61 procent, svarade på enkäten. Enkäterna skickades ut via e-post och behandlade framför allt frågor om misskötsamhet och möjligheter till förändring och utveckling av påföljden.

Enkätresultaten följdes upp genom samtal med kriminalvårdsinspektörer och inhämtande av skriftligt material från frivårdskontor. Uppföljningen har i första hand handlat om samverkan med externa aktörer och rutiner kring misskötsamhet.

För att få uppslag till enkäterna har två fokusgruppsintervjuer med frivårdsinspektörer och ordinarie brottmålsdomare genomförts. För att inhämta information om hur frivårdspåföljder ser ut i andra länder har Brå besökt frivården och kriminalvården i Danmark och England.

I övrigt har en litteraturgenomgång gjorts av lagens förarbeten, offentliga utredningar, utvärderingar och annan litteratur.⁹ Slutligen har statistiska data hämtats från Brå:s lagföringsstatistik och Kriminalvårdens officiella statistik samt från övervakningsnämnden.

Uppgifter från journaler för klienter med villkorlig dom med samhällstjänst

Även när det gäller villkorlig dom med samhällstjänst är frivårdens dokumentation begränsad. Detta faktum var dock känt när studien lades upp och hänger samman med att frivårdens uppgift är mer begränsad. Det görs ingen verkställighetsplan, utan dokumentationen ska enligt föreskrifterna ske i form av anteckningar i klientens journal. I den antecknas information

8 Kriminalvården (2008a). KLAS håller dock på att avvecklas.

9 En närmare redovisning av datainsamlingen och enkätfrågorna ges i bilaga 1.

om klienten och den typ av samhällstjänst som han eller hon ska utföra. Brå:s studie bygger på en genomgång av ett rikstäckande urval av 435 journaler för personer dömda till villkorlig dom med samhällstjänst. Urvalet är slumpmässigt och motsvarar närmare 10 procent av de omkring 4 500 personer som påbörjade sin villkorliga dom med samhällstjänst under 2008.

Disposition

Studien inleds med en beskrivning av påföljden skyddstillsyn. Först beskrivs gruppen som döms till skyddstillsyn, därefter påföljdens innehåll och slutligen förekomsten och hanteringen av misskötsamhet. En kort redovisning ges av domares syn på hur påföljden kan utvecklas. Därefter följer ett avsnitt om villkorlig dom med samhällstjänst. Rapporten avslutas med en beskrivning av frivårdspåföljderna i England och Danmark.

Skyddstillsyn

Skyddstillsyn utdöms för brott där påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter. Domstolen ska vid val av påföljd beakta om det finns anledning att anta att skyddstillsyn kan bidra till att den tilltalade avhåller sig från fortsatt brottlighet (30 kap. § 9 brottsbalken). Vid val av påföljd kan domstolen också beakta särskilda skäl för att döma till skyddstillsyn i stället för fängelse (30 kap. § 9 brottsbalken). Som särskilda skäl anges missbruksproblematik som har samband med den aktuella brottsligheten och som kräver behandling. Om man kan anta att den tilltalades personliga eller sociala situation har haft samband med brottsligheten och ser att situationen förbättrats påtagligt mellan det att brottet begicks och åtal har väckts, bör detta beaktas när domstolen väljer påföljd.

Skyddstillsynen pågår under en provotid av tre år där det första året utgörs av en övervakningsperiod. En dom till skyddstillsyn innebär med andra ord att domstolen finner att den dömde har ett övervakningsbehov. Under övervakningsåret ska frivården arbeta för att den dömde integreras i samhället och inte återfaller i brott. Frivården ska också tillgodose klientens behov av kontroll och stöd. Ett effektivt samarbete med andra myndigheter ska också främjas.¹⁰

Skyddstillsyn kan förenas med samhällstjänst, fängelse eller med särskild behandlingsplan (kontraktsvård). Vanlig skyddstillsyn kan förenas med föreskrifter om behandling.

Skyddstillsyn kan förenas med bl.a. samhällstjänst

År 1990 påbörjades försök med att kombinera skyddstillsyn med *samhällstjänst*. Påföljden permanentades 1999. Antalet timmar samhällstjänst som kan utdömas är lägst 40 och högst 240 timmar. Enligt förarbetena ska en månads fängelse motsvara 40 timmars samhällstjänst och varje efterföljande månad motsvaras av 20 timmar. 240 samhällstjänsttimmar motsvarar ett fängelsestraff på ungefär ett år.

I Kriminalvårdens föreskrifter anges att samhällstjänst endast bör utdömas i fall där den dömde har personliga förutsättningar för att kunna fullgöra samhällstjänst. Innan samhällstjänst utdöms bör den dömde också tillfrågas om sin inställning till samhällstjänsten.¹¹

Sedan 1988 kan skyddstillsyn också kombineras med särskild behandlingsplan, *kontraktsvård*. Kontraktsvård är ett alternativ till fängelsestraff i fall där ett fängelsestraff normalt skulle ha utdömts men där den aktuella brottsligheten i väsentlig grad kan relateras främst till missbruk. En dom till kontraktsvård innebär att den dömde under en del av övervakningstiden befinner sig i någon form av vård, antingen öppenvård eller slutenvård. Förhållanden som påkallar vård och behandling kan enligt Kriminalvårdens föreskrifter vara drogmissbruk, spelmissbruk, kleptomani, sexualbrott, våld i nära relationer eller annan behandlingsbar problematik.¹²

I förarbetena till lagen (prop.1986/87:106) anges att skyddstillsyn med kontraktsvård i regel inte bör användas om brottet ger mer än två års fäng-

10 Svensk författningssamling (2007).

11 Kriminalvården (2006b).

12 Kriminalvården (2006a).

else.¹³ I mycket speciella fall kan dock skyddstillsyn med kontraktsvård utdömas även då straffvärdet är högre än två år.

För skyddstillsyn med kontraktsvård anger brottsbalken att rätten får förordna om en längre övervakningsperiod än ett år för denna påföljd om vården kräver det. Övervakningen får dock längst pågå till prövotidens utgång (tre år).¹⁴

Innan frivården rekommenderar kontraktsvård ska de utreda om den tilltalades förutsättningar i form av personliga förhållanden, aktuell kriminalitet och så vidare är sådana att kontraktsvård kan komma ifråga. Den tilltalade måste också vara villig att underkasta sig vård och behandling enligt en särskild plan för att kontraktsvård ska komma ifråga, en så kallad kontraktsvårdsutredning.¹⁵ Vården bedrivs vanligen inledningsvis på ett behandlingshem för att sedan fortsätta som öppenvård.

Skyddstillsyn kan slutligen också förenas med *fängelse* i lägst 14 dagar och högst tre månader, en så kallad 28:3-dom.

Förutom kombinationerna samhällstjänst, kontraktsvård eller fängelse har domstolen också möjlighet att ge andra föreskrifter om det finns skäl att anta att den dömda behöver stöd under övervakningsåret. En sådan föreskrift kan avse vistelse eller bostad under en viss tid, arbetsanställning, utbildning eller läkarvård. En föreskrift kan också innebära missbruksvård eller annan vård och behandling som har samband med brottsligheten. Skillnaden mellan en sådan föreskrift och kontraktsvård är att ingen särskild behandlingsplan tas fram inför domstolsförhandlingen vid en föreskrift om behandling.¹⁶ En föreskrift kan också ges om deltagande i något av Kriminalvårdens ackrediterade brotts- eller missbruksrelaterade program.

13 Jareborg, N. & Zila, J. (2007).

14 15 procent av klienterna dömda till kontraktsvård i Brå:s urval hade en längre övervakningstid än ett år. Deras övervakningstid var oftast ett eller två år.

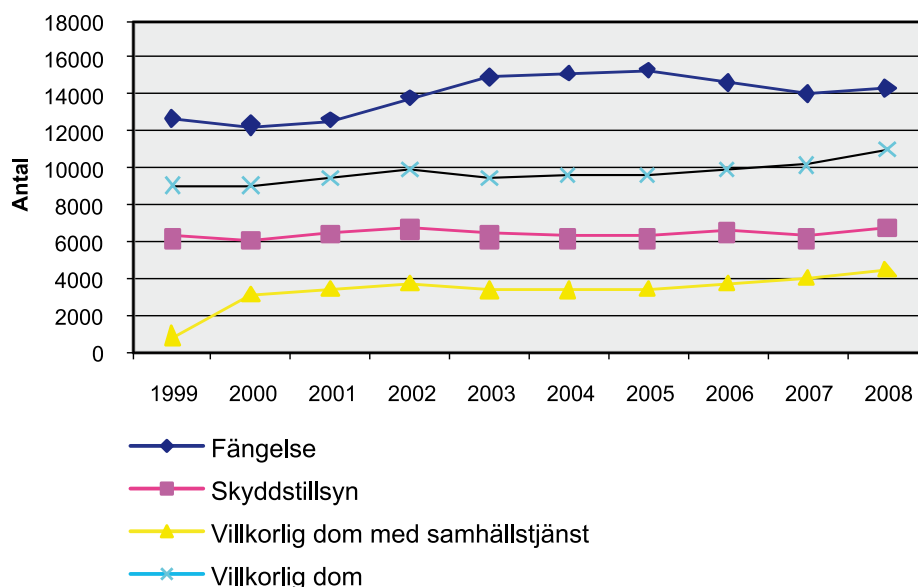
15 Kriminalvården (2006a).

16 26 kap. § 15 brottsbalken.

Domspraxis

År 2008 dömdes 6 810 personer till skyddstillsyn. De skyddstillsynsdömda utgjorde då nästan en femtedel av samtliga dömda till en kriminalvårds-påföljd. Antalet som döms till skyddstillsyn har legat ganska stabilt sedan 1999, med en svagt uppåtgående trend.¹⁷

Diagram 1. Personer lagförda för brott efter huvudpåföljd. Antal.



Av de personer som dömdes till skyddstillsyn 2008 var 17 procent kvinnor och 83 procent män. De vanligaste huvudbrotten var narkotikabrott, miss-handel och grovt rattfylleri, som stod för 17 procent vardera av samtliga brott.¹⁸ Våldsbrott var det vanligaste huvudbrottet för personer som blivit dömda till påföljden skyddstillsyn i kombination med samhällstjänst, följt av rattfylleribrott. För personer dömda till skyddstillsyn i kombination med kontraktsvård var de vanligaste brotten rattfylleribrott och narkotikabrott.

De flesta som döms till skyddstillsyn har varit lagförda tidigare. Av personer dömda till skyddstillsyn år 2008 var 22 procent tidigare ostraffade, 30 procent hade 1–2 lagföringar bakom sig och resterande 48 procent hade lagförts mer än 3 gånger under de senaste tio åren.¹⁹ I urvalet har en femtedel av klienterna tidigare, inom en femårsperiod, dömts till skyddstillsyn och drygt en fjärdedel har inom samma tidsperiod dömts till ett fängelsestraff.

Två tredjedelar får vanlig skyddstillsyn

Ungefär 60 procent av de skyddstillsynsdömda döms till vanlig skyddstillsyn. Bland dem som döms till en kombination, är det relativt jämt mellan skyddstillsyn med samhällstjänst och skyddstillsyn med kontraktsvård. För 18 procent kombineras påföljden med samhällstjänst, vilket är en fördubbling jämfört med för tio år sedan. För ungefär 17 procent av de skyddstill-

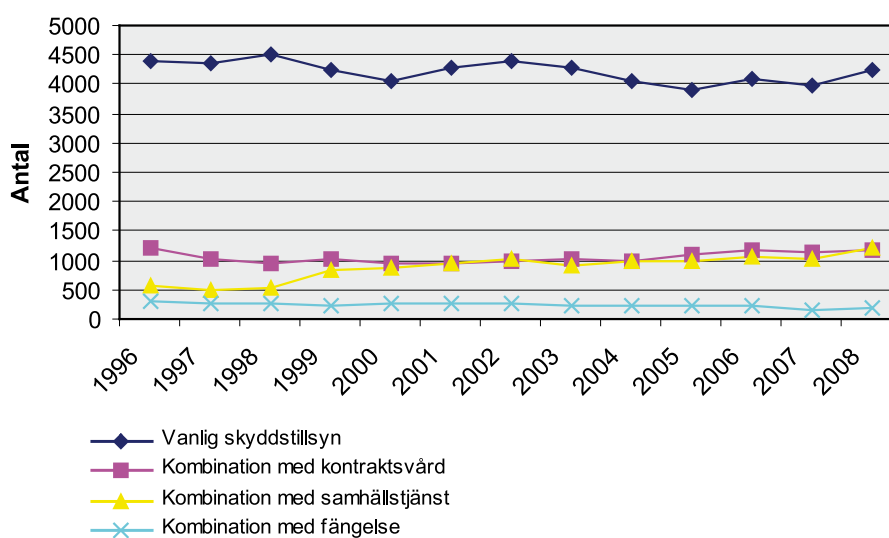
¹⁷ Brottsförebyggande rådet (2008).

¹⁸ Kriminalvårdens statistikportal, 2009-12-18.

¹⁹ Brottsförebyggande rådet (2008).

synsdömda förenas påföljden med kontraktsvård. För ytterligare ungefär 3 procent förenas skyddstillsynen med fängelse.

Diagram 2. Antal personer dömda till skyddstillsyn sedan år 1996. Antal.



Vid en dom till samhällstjänst eller kontraktsvård ska ett alternativt fängelsestraff anges i domen. Majoriteten i urvalet som är dömda till samhällstjänst har ett **alternativstraff** på mellan 1 och 3 månader. Det innebär att de ska genomföra mellan 40 och 80 timmars samhällstjänst. Hälften av de personer som är dömda till kontraktsvård har ett alternativstraff på mellan 1 och 3 månader, medan resterande har längre alternativa fängelsestraff. En femtedel har ett alternativstraff på 1–12 månader.

Varför ingen ökning av kontraktsvård trots sådana intentioner?

Andelen dömda till skyddstillsyn med kontraktsvård har legat stabilt de senaste 15 åren, trots ambitionen att andelen ska öka. För att kontraktsvård ska bli aktuell krävs att en ansvarsförbindelse skrivs mellan socialtjänsten i den dömdes hemkommun och frivården, gällande kostnaderna för behandlingen.²⁰ Kostnadsansvaret för behandlingen övergår från Kriminalvården till kommunen samma dag som den dömda skulle ha frigivits om det alternativa fängelsestraffet dömts ut. Som skäl till att andelen skyddstillsynsdömda med kontraktsvård inte har ökat, lyfts ofta fram att det är svårt att nå en ansvarsförbindelse om kostnaderna med socialtjänsten.

För att belysa om det kan vara en av anledningarna, inkluderades en fråga om detta i den enkät som skickades ut till samtliga frivårdsinspektörer i Sverige som arbetar med skyddstillsyn. Frågan handlade om hur många gånger under det senaste året som frivårdsinspektörerna har varit med om att kontraktsvård inte har kunnat realiserats, på grund av att socialtjänsten inte har givit sitt samtycke. 13 procent av frivårdsinspektörerna valde att inte svara på frågan. Av de svarande uppgav 58 procent att det inte har hänt någon gång under det senaste året och 29 procent uppgav att det endast hänt mellan en och två gånger.

Resultatet antyder att faktiska problem med ansvarsförbindelser inte är huvudskälet till att antalet som får kontraktsvård inte ökat, utan att det är

20 Kriminalvården står endast för kostnaderna fram till villkorlig frigivning, normalt efter att två tredjedelar av straffet avtjänats.

andra faktorer som spelar in. Den frågan diskuteras närmare i avsnittet om vården av missbrukare (s. 28).

Klienternas sociala situation

För att kunna bedöma innehållet i skyddstillsynen behöver man ha en bild av situationen för dem som döms till påföljden. Allmänt kan sägas att den stora majoriteten av klienterna i urvalet har en problematisk personlig och social situation som är i behov av förbättring, i enlighet med lagstiftarens tanke. Tre fjärdedelar av dem har missbruksproblem och nästan hälften bedöms ha psykiska problem. Det är ungefär lika vanligt med narkotika-problem som alkoholproblem. Endast 13 procent av klienterna har varken ett missbruksproblem eller psykisk ohälsa. De allra flesta saknar arbete och hälften har ingen egen bostad.

I tabell 1 redovisas klienternas ålder och kön samt missbruk, bostadssituation och försörjning. Uppgifterna redovisas dels totalt dels uppdelat på olika typer av skyddstillsyn.

Tabell 1. Andel skyddstillsynsdömda uppdelade efter typ av skyddstillsyn, ålder, missbruk, psykisk hälsa, boende och försörjning.

	Vanlig skyddstillsyn n=414	Kontraktsvård n=111	Samhällstjänst n=111	Samtliga skyddstillsynsdömda n=650
Medelålder	36 år	40 år	32 år	36 år
Missbruk	74 %	100 %	67 %	76 %
Psykisk ohälsa	48 %	47 %	33 %	45 %
Egen bostad	56 %	50 %	65 %	56 %
Bostadslösa	11 %	6 %	1 %	8 %
Lön av arbete	18 %	26 %	43 %	24 %
Ersättning vid sjukdom	35 %	23 %	15 %	30 %
Socialbidrag	18 %	9 %	13 %	16 %
Studiemedel och arbetslöshetsersättning	9 %	6 %	16 %	9 %
Ingen känd försörjning	18 %	27 %	12 %	19 %

Av tabellen framgår vissa skillnader mellan dem som döms till olika typer av skyddstillsyn. Särskilt tydligt är att de klienter som är dömda till skyddstillsyn med samhällstjänst i högre utsträckning är socialt integrerade än övriga skyddstillsynsdömda. De har i större utsträckning arbete²¹ och har mer sällan än övriga problem med missbruk²² eller psykiska problem²³. 40 procent av personer dömda till skyddstillsyn med samhällstjänst har ett alkoholmissbruk, vilket torde hänga samman med att många av dem är dömda för rattfylleri. Totalt har två tredjedelar av de dömda till skyddstillsyn med samhällstjänst ett missbruksproblem. Detta är intressant med hänsyn till att Kriminalvårdens föreskrifter säger att ett missbruksproblem i regel innebära att personen bedöms som olämplig för samhällstjänst, även om missbruksproblematiken inte ensamt ska avgöra lämplighet för samhällstjänst.

21 Skillnaderna är statistiskt signifikanta ($p < 0,01$).

22 Skillnaderna är statistiskt signifikanta ($p < 0,05$).

23 Skillnaderna är statistiskt signifikanta ($p < 0,05$).

Påföljdens innehåll

Eftersom samtliga personer dömda till skyddstillsyn ska stå under övervakning under det första året av verkställigheten, blir övervakningen ”det nav kring vilket frivårdens praktik kretsar”²⁴. Övervakarens roll är både kontrollerande och stödjande. I det enskilda samtalet mellan övervakare och klient kan dessa begrepp ofta inte skiljas åt. I en avhandling om frivårdens arbete skriver Kerstin Svensson att vilket begrepp som i praktiken dominerar samtalet beror på hur enskilda handlingar tolkas snarare än vilket syfte de har. Inom frivården motiveras kontrollen med att den är nödvändig för stödet. Ju mer kontroll och ju mer insyn frivården har i den enskildes liv, desto bättre stödsatser kan sättas in.²⁵

Övervakningen sker genom att klienten tilldelas en övervakare som har regelbunden kontakt med klienten. Övervakaren kan vara en handläggande tjänsteman inom frivården, en frivårdsinspektör eller en annan lämplig person, en så kallad lekmanövervakare.²⁶ En övervakare ska förordnas genast efter det att en underrättelse om en dom till skyddstillsyn kommit in till kriminalvården.²⁷ Anteckningar i verkställighetsplanen visar att en första kontakt med klienten i de flesta fall tas mycket snart efter domen.

Majoriteten har en lekmanövervakare

Övervakningen kan alltså tillgodoses av antingen en frivårdsinspektör eller en lekman. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter bör en lekmanövervakare eftersträvas så långt som möjligt.²⁸ Om klienten lider av psykisk sjukdom, har allvarliga missbruksproblem eller är våldsbenägen kan det dock vara olämpligt att förordna en lekmanövervakare.²⁹

En lekmanövervakares medverkan ska ses som ett komplement till frivårdsinspektören och är inte en ersättning av dennes myndighetsansvar. Syftet med lekmanövervakaren är att vara ett stöd för klienten i det vardagliga livet. Genom aktiviteter och samtal ska lekmanövervakaren fungera som en förebild. Lekmanövervakarens informella sociala kontroll anses vara särskilt viktig. För att detta ska kunna ske bör övervakare rekryteras ur närmiljön. Klienten bör också få möjlighet att själv föreslå lekmanövervakare.

Samtidigt är det viktigt att frivården verkar för att ett beroendeförhållande inte uppstår mellan lekmanövervakaren och den dömda. Kriminalvårdens föreskrifter nämner därför särskilt arbetsgivare eller släktingar som mindre lämpliga som lekmanövervakare. Genomgången av VSP visar dock att släktingar och arbetsgivare ibland blir godkända som lekmanövervakare åt personer dömda till skyddstillsyn. Möjligtvis beror det på svårigheter i att finna andra lämpliga personer som är villiga att medverka som lekmanövervakare.

24 Svensson, Kerstin (2001), s. 23

25 Svensson, Kerstin (2001), s. 231

26 Svensk författningssamling (1998).

27 Enligt brottsbalken får rätten dock förordna att övervakningen ska anstå till dess domen har vunnit laga kraft mot den dömda om domen överklagats.

28 Att Kriminalvården skulle öka lekmannamedverkan var under flera år ett särskilt mål/uppdrag från regeringen till Kriminalvården.

29 Kriminalvården (2008c).

Av klienterna i urvalet hade 60 procent en lekmanövervakare.³⁰ Andelen frivårdsklienter med en lekmanövervakare har legat relativt stabilt de senaste tio åren, med undantag för perioden 2002–2005 då andelen minskade något.³¹

I de fall klienten inte hade någon lekmanövervakare var anledningen i en del fall att klientens psykiska ohälsa eller missbruksproblem var alltför komplicerade. Beslut om att inte förordna en lekmanövervakare fattades också efter en önskan från klienten om att inte ”blanda in fler personer i mitt liv”. I några fall har det helt enkelt inte gått att finna en lämplig person att förordna.

Majoriteten har en planerad tät kontakt med övervakaren

Senast inom en månad efter en dom till skyddstillsyn ska frivårdsinspektören tillsammans med en eventuell lekmanövervakare och klienten bestämma i vilken omfattning kontakt med övervakaren ska hållas. Man bestämmer också vad kontakten ska innehålla.³² I normalfallet bör kontakten inte vara glesare än var tredje vecka under övervakningsåret, men den bör vara tätare under de första månaderna. Kontakten kan sedan glesas ut under resten av övervakningstiden om frivården finner det lämpligt.³³

I de fall klienten har en lekmanövervakare ska denne regelbundet rapportera till frivården om övervakningen och klientens förhållanden. Lekmanövervakaren och klienten ska också regelbundet träffas tillsammans med frivården för att följa upp övervakningen.

För hälften av klienterna i urvalet har frivården bestämt kontaktfrekvensen till en gång varje vecka under de första tre månaderna. Det är heller inte ovanligt att kontakten bestäms till varannan vecka; 30 procent av klienterna har en sådan planerad kontakt. Klienter med lekmanövervakare hade en tätare planerad kontakt med sin övervakare än klienter med tjänstemannaövervakare³⁴.

Lekmanövervakaren arbetar vanligen relativt självständigt med klienten under övervakningstiden, om inte klienten missköter sig på ett sätt som föranleder en kontakt med frivårdsinspektören.³⁵ Enligt de intervjuade kriminalvårdsinspektörerna rapporterar lekmanövervakaren i de flesta fall en gång i månaden till frivården om hur övervakningen fortlöper. Treparsamtal mellan frivård, lekmanövervakare och klient sker i de flesta fall inte oftare än var tredje månad. Mellan trepartssamtalen är kontakten mellan klient och frivård gles, och lekmanövervakaren ersätter således till ganska stor del frivårdsinspektörens kontakt med klienten. Det faktum att många frivårdsinspektörer inte träffar den skyddstillsynsdömde särskilt ofta kan vara en delförklaring till att dokumentationen i verkställighetsplanen av vad som händer under övervakningsåret är så dålig.

Den enda uppgift som systematiskt har dokumenterats i verkställighetsplanen om kontakten med övervakaren för klienterna i urvalet är, som redovisades i inledningen, den planerade kontaktfrekvensen under de tre

30 Enligt kriminalvårdens statistik hade hälften av alla klienter inom frivården som stod under övervakning år 2008 en lekmanövervakare. Att denna siffra är lägre än i urvalet ovan kan bero på att Kriminalvårdens statistik avser både personer dömda till skyddstillsyn och klienter som är villkorligt frigivna.

31 Kriminalvårdens hemsida, www.kriminalvardens.se, 2009-12-16.

32 Svensk författningssamling (1998).

33 Kriminalvården (2008c).

34 Skillnaderna är statistiskt signifikanta ($p < 0,05$).

35 Detta faller sig ganska naturligt med hänsyn till att frivårdsinspektörerna i genomsnitt har 50 klienter per heltidstjänst.

första månaderna. Däremot framgår inte om denna kontaktfrekvens ändras efter hand, eftersom planerna i praktiken inte revideras (se s. 16). Men den bild som de intervjuade kriminalvårdsinspektörerna har är att klienten inledningsvis brukar träffa sin övervakare varje vecka, men att det glesas ut till var 14:e dag om allt fungerar bra och klienten sköter sig.

Av en tidigare studie med som Brå gjort av villkorligt frigivna klienter framgår att fokus under mötena låg på samtal som handlade om klientens situation, vilka problem som finns och vad som kan göras för att lösa dem.³⁶ En dryg tredjedel av lekmanövervakarna i studien gav också klienten någon form av praktisk hjälp.

Den bild som finns inom Kriminalvårdens ledning³⁷ är att det finns klara fördelar med lekmanövervakare som komplement till handläggare. Sammantaget bedöms lekmannamedverkan kunna innebära fler kontakter under verkställigheten, det vill säga både mer stöd och kontroll. Lekmannen kan med sin vardagskompetens ge stöd och utöva kontroll även under kvällar och helger när tjänstemännen inte arbetar.

Stödande insatser under övervakningstiden

Som framgått ovan har majoriteten av klienterna både personliga och sociala problem som de behöver hjälp med. Vad görs då under övervakningstiden för att lösa problemen och därmed minska risken för återfall i brott? Den allmänna bild som kan utläsas från verkställighetsplanerna är att frivårderna har *ambitioner* att få till stånd insatser för klienterna, men i vilken mån dessa realiserats går inte att utläsa eftersom dokumentationen är så bristfällig. Eftersom det heller inte görs en samlad avslutande bedömning i planen i slutet av året går det heller inte att säga i vilken utsträckning gjorda insatser gett resultat.

Insatserna planeras genom att frivårdsinspektören tillsammans med klienten vid de första kontakterna går igenom vad som behöver göras under övervakningsperioden. Verkställighetsplanen innehåller nio på förhand bestämda insatsområden: boende, sysselsättning, alkoholmissbruk, narkotikamissbruk, spelmissbruk, försörjning, familj/umgänge, fritid, psykisk hälsa och fysisk hälsa. När planen upprättas går man igenom dessa områden och diskuterar på vilka av områdena som klienten behöver hjälp och stöd.

En intressant fråga är då vilket utbud av insatser som står till frivårdens förfogande för att lösa de problem som klienten har. Det frivården själv kan ge är motiverande och stödande samtal i samband med kontakten med övervakaren, antingen lekmanövervakaren eller tjänstemannaövervakaren. Klienterna kan också erbjudas att delta i något av kriminalvårdens ackrediterade brotts- eller missbrukrelaterade program.

I stor utsträckning är frivården dock beroende av andra myndigheter för att klienten ska få erforderliga insatser. Eftersom frivården inte har några egna materiella resurser förutom programverksamhet, måste de under övervakningsåret arbeta parallellt med externa instanser för att tillgodose klientens behov av insatser.³⁸

Utgångspunkten för ansvarsfördelningen mellan Kriminalvården och andra myndigheter är den så kallade ”normaliseringsprincipen”. Den beskrivs i propositionen om ändring i brottsbalken³⁹, där det bland annat fram-

36 Brottsförebyggande rådet (2001).

37 Underhandsuppgifter till Brå.

38 Svensson, Kerstin (2007), s. 225.

39 prop. 1982/83:85.

hålls att den sociala hjälp klienten behöver i första hand ska tillhandahållas av de organ i samhället som ger sådan hjälp till alla medborgare. Kriminalvårdens roll inskränker sig till att förmedla hjälpen. Tanken är att samhällets sociala service ska tillgodose alla medborgare utifrån deras enskilda behov, även de som samtidigt är kriminalvårdsklienter.

En frivårdsinspektör beskrev i enkäten sitt arbete på följande sätt:

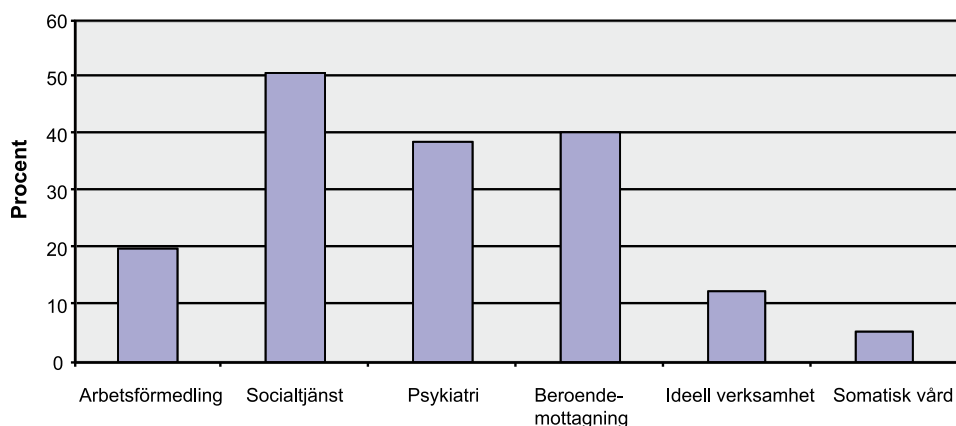
Vi sitter som spindeln i nätet och sammanför alla delar, arbetar med klienten och med andra myndigheter.

Genomgången av verkställighetsplanen visar att i samband med att planerna upprättas tas det för 85 procent av klienterna kontakt med en eller flera externa myndigheter, så att klienten ska kunna få hjälp från dem. Ibland är det en ny kontakt som frivården då ofta hjälper klienten att ta, i andra fall har klienten redan en kontakt som kanske behöver förstärkas.

En stor del av klienterna har redan sedan tidigare kontakt med andra instanser, främst socialtjänsten. De intervjuade bedömer att 50–75 procent av klienterna har en sådan kontakt sedan tidigare. Kontakten kan avse dels försörjningsstöd, dels insatser för missbruksproblem. Det är färre som sedan tidigare har kontakt med en beroendemottagning, bland annat för att sådana mottagningar inte finns i alla kommuner och att klienterna i mindre utsträckning känner till dem som finns. När det gäller tidigare pågående kontakt med psykiatri bedömer de intervjuade att det inte rör sig om mer än runt tio procent.

För de allra flesta inleds eller förnyas kontakt med två externa myndigheter i början av övervakningsåret. Vanligast är kontakt med socialtjänsten, hälften av klienterna har eller får en kontakt med dem. Runt 40 procent av klienterna har en kontakt med en beroendemottagning och nästan lika många har fått en kontakt med psykiatri.

Diagram 3. Andel av de skyddstillsynsdömda som har kontakt med externa instanser.⁴⁰ Procent n=650.



Att en kontakt upprättats innebär dock inte att en konkret insats beslutats eller kommit till stånd. Vilka insatser som klienterna brukar få belyses nedan, först i fråga om insatser för missbrukarna, därefter för klienter med psykiska problem. Därefter redovisas kort vad som brukar göras under övervakningstiden för att lösa andra typer av sociala problem.

⁴⁰ De flesta klienter har kontakt med flera externa myndigheter under övervakningsåret, vilket går att utläsa i diagrammet.

Insatser för missbrukare

Inledningsvis kan det vara av intresse att redovisa hur gruppen missbrukare fördelar sig på olika typer av skyddstillsyn. Detta kan delvis utläsas redan av tabellen på s. 23, men här ges bilden med enbart missbrukarna som utgångspunkt. Nästan två tredjedelar av missbrukarna får vanlig skyddstillsyn. En femtedel får kontraktsvård och 15 procent får samhällstjänst. Att andelen som får samhällstjänst är liten är naturligt med hänsyn till att lagstiftarens intention inte är att missbrukare ska få samhällstjänst. Mer förvånande är att så få av missbrukarna döms till kontraktsvård. Frivårdsinspektörerna menar att de främsta orsakerna till det är bristande motivation hos klienten eller att frivården inte bedömer att klienten klarar av den ingripande vård som kontraktsvård innebär. Andra orsaker som frivårdsinspektörerna nämner är att klienten inte bedöms ha så pass grava missbruksproblem att kontraktsvård kan motiveras och tidsbrist under personutredningen. De som är alkoholmissbrukare får oftare vård än de som missbrukar narkotika, och alkoholmissbrukarna får också i större utsträckning samhällstjänst än narkotikamissbrukarna.

Frivården är beroende av externa myndigheter för att klienter med missbruksproblem ska få tillgång till erforderlig vård. De främsta samarbetsparterna är socialtjänst och beroendemottagningar. Av dem som bedömts ha missbruksproblem bland klienterna i urvalet till denna undersökning, har de allra flesta (80 procent) också inledningsvis fått en kontakt med någon av dessa myndigheter för att få hjälp med missbruket. För ungefär hälften av missbrukarna avser kontakten en beroendemottagning, för 30 procent avser den socialtjänsten. När det rör sig om kontraktsvård är socialtjänsten alltid involverad. När det gäller öppenvård är det flera faktorer som påverkar om kontakt tas med en beroendemottagning eller socialtjänsten. Det handlar dels om huruvida det finns en beroendemottagning på orten, vilket inte alltid är fallet, dels om hur missbruksproblemen och den övriga sociala situationen ser ut, samt hur starkt motiverad klienten är. Beroendemottagningarna har något högre krav på motivation från klientens sida för att påbörja insatser än vad socialtjänsten har.

Ett stort problem som tas upp vid Brå:s intervjuer med frivården är att det tar så lång tid innan man lyckas upprätta en kontakt med psykiatrin för de klienter som har psykiska problem. När det gäller insatser för missbrukare är de problemen mindre. Den allmänna bilden är att det går avsevärt fortare att upprätta en kontakt med socialtjänsten eller en beroendemottagning än med psykiatrin. En stor andel klienter är sedan tidigare kända av socialtjänsten, och i de fallen brukar en missbruksbehandling i deras regi också kunna komma igång relativt snabbt. En kontakt med beroendemottagningar brukar etableras på ett par veckor.

Intensiv primärbehandling följs av glesare eftervård

Innehållet i vården kan variera. När det rör sig om kontraktsvård inleds den ofta med en vistelse på behandlingshem under ett par tre månader (ibland längre), som bekostas av kriminalvården. Därefter följer eftervård på hemmaplan. Ofta ges denna av socialtjänsten men det kan även vara den primära vårdgivaren eller beroendevården eller frivården genom sina program svarar eftervården. Om klienten inte är dömd till kontraktsvård är det mer ovanligt med vård på behandlingshem under övervakningsåret, utan vården bedrivs då oftast på hemmaplan. Om en missbrukare som inte döms till kontraktsvård får vård på institution, är det socialtjänsten som

står för kostnaden. När det gäller öppenvård inleds även den ofta med en mer intensiv ”primärbehandling” under ett par månader. Då deltar klienten i daglig schemalagd verksamhet, med gruppsamtal, individuella samtal och andra aktiviteter, på liknande sätt som på ett behandlingshem. Därefter följer en glesare efterbehandling som ofta varar under hela den återstående övervakningsperioden. Rör det sig om 12-stegsbehandling fortsätter behandlingen med AA-möten även efter övervakningsåret.

Vården hos beroendemottagningar och socialtjänsten kan också inrymma drogtester. I verkställighetsplanen finns ingen särskild funktion för att dokumentera narkotika- och alkoholtester, men inspektörerna brukar rapportera om detta i fritext i VSP:n. I drygt en tredjedel av verkställighetsplanerna finns en uppgift om att klienten testats för narkotika eller alkohol under övervakningsperioden.

Som framgått ovan är det 20 procent av missbrukarna som varken har kontakt med socialtjänsten eller en beroendemottagning. Hälften av dem deltar dock i Kriminalvårdens ackrediterade missbruksrelaterade program Prime for Life. Prime for Life riktar sig framför allt till personer med alkoholproblematik men även narkotikamissbrukare kan delta i programmet, som består av fyra till fem träffar (sammanlagt 15 timmar) och beskrivs som ett riskreduceringsprogram där deltagaren genom olika övningar får möjlighet att lägga upp en personlig riskreduceringsplan.

Behandling för psykisk ohälsa

Ungefär hälften av personerna i urvalet bedöms av frivården behöva insatser kring sin psykiska hälsa. Det är dock bara fem procent som har en diagnostiserad personlighetsstörning.

För nio av tio klienter i urvalet, som bedöms ha problem med psykisk ohälsa, har också en kontakt tagits med psykiatrin i samband med upprättandet av verkställighetsplanen. Oftast är det frivården som initierar kontakten genom att skriva en remiss.

De klienterna har ofta så stora problem att de inte klarar av att ta en kontakt själva.

Vid intervjuerna med kriminalvårdsinspektörerna och i enkätsvaren framkommer dock att det finns en rad problem när det gäller de konkreta insatserna från psykiatrin för denna grupp. Det kan ta flera månader innan klienten får komma på ett första samtal, och sedan kan det ta ytterligare någon månad innan insatsen kommer i gång. I vissa delar av landet är det, enligt de intervjuade, inte ovanligt att det inte händer något under hela övervakningsåret efter att den första kontakten tagits.

Det är den svåraste samarbetspartner vi har. Även om det finns en föreskrift kan det ta hela övervakningsåret att få igång en insats.

Ett särskilt problem som tas upp är de långa utredningstiderna för klienter med misstänkt ADHD. Någon säger att det kan ta ett år att få en sådan utredning, en annan att väntetiden är två till tre år.

De intervjuade tar upp flera skäl till svårigheterna i samarbetet med psykiatrin. Dels har klienterna oftast inte en så tydlig problembild som psykiatrin anser att de kan behandla, dels ställer psykiatrin ofta högre krav på motivation än vad frivårdens klienter har.

Problemet är att våra klienter är ”psykiskt störda” och har ingen diagnos. Vi upplever att psykiatrin inte är intresserad av dessa klienter, för de har ingen tydlig diagnos och problembild.

Man hinner skapa en kontakt men det är inte alltid som det händer så mycket mer. Ibland kommer klienten tillbaka från psykiatrin utan vidare insats. Det kan vara att psykiatrin har andra krav som de menar att klienten inte lever upp till och då blir det ingen vård. Eller så tycker man inom psykiatrin att man inte har något att erbjuda dem; det kan vara att de har missbruksproblem eller helt enkelt inte passar in. Det är ofta som vi tappar psykiatrin.

Särskilt svårt är det i de fall klienten har dubbeldiagnos, det vill säga problem med både psykisk ohälsa och missbruk. I de fallen kräver ofta psykiatrin att klienten ska ha varit drogfri i tre till sex månader innan de tar emot honom eller henne och det är inte alltid klienten klarar det.⁴¹

De faktiska insatser som klienterna får från psykiatrin utöver en utredning är främst medicinering.

Samtal är mer sällsynta inom psykiatrin, det är väl en resursfråga.

Det finns dock orter där samarbetet mellan frivården och psykiatrin fungerar bra. Den psykiatriska mottagningen Navet i Motala liksom den rättspsykiatriska öppenvårdsmottagningen i Stockholm (RPÖV) nämns som goda exempel. Där har man samlat all kompetens på ett ställe, och tar snabbt emot alla klienter som remitteras från frivården. De gör snabbt en bedömning av klienten och slussar sedan honom eller henne till vidare vård, till exempel terapi enskilt eller i grupp eller medicinering.

Brottsförebyggande program

Ett problem som alla klienterna har gemensamt är att de begått brott. Frivården driver både längre och kortare brottsförebyggande program, som erbjuds klienterna. Totalt gick 20 procent av klienterna i urvalet ett sådant program. Det vanligaste programmet inom frivården är BSF (beteende, samtal, förändring) – tio procent av klienterna i urvalet gick det. BSF är ett kort program som innebär fem individuella träffar där behandlingsmetoden motiverande samtal (motivational interviewing) används. Programmet syftar till att öka motivationen hos den dömda att förändra sitt liv och används enligt Kriminalvården främst som förberedelse för ett längre brotts- eller missbruksrelaterat program. De övriga som deltog i ett brottsförebyggande program var spridda på en lång rad olika program med endast någon enstaka procent i varje (till exempel ART, IDAP, ROS och One to One⁴²). De allra flesta som påbörjade ett program fullföljde det; det var endast 15

41 För att kunna tillgodose klientens behov av insatser föreslog en stor andel av frivårdsinspektörerna i enkäten en verksamhet där psykologer besöker frivårdskontoren för att utreda klienter som bedöms ha behov av insatser kring sin psykiska hälsa.

42 ART (Aggression Replacement Training) är ett behandlingsprogram för personer dömda för våldsbrott. IDAP (Domestic Abuse Programme) är ett behandlingsprogram för män som dömts för misshandel mot sin partner eller före detta partner. ROS (Relation och Samlevnad) är ett program för sexualbrottsdömda män och One to one är ett allmänt kriminalitetsprogram för dömda kvinnor och män.

procent som hoppade av. Att avhoppen var så pass få kan bero på att programmen är korta. Andelen som avbröt var lika stor i gruppen som hade en föreskrift att delta som i gruppen som deltog frivilligt.

Hjälp med arbete och bostad

Endast en fjärdedel av klienterna försörjer sig genom lön av arbete. I stället har nästan hälften sin huvudsakliga försörjning genom bidrag från Försäkringskassan, socialtjänsten eller Arbetslöshetskassan.

Ungefär en tredjedel av dem som inte har lön av arbete har kontakt med Arbetsförmedlingen. Att andelen är så liten beror enligt kriminalvårdsinspektörerna på att många av klienterna har för stora problem för att det ska vara aktuellt med ett arbete på öppna marknaden under övervakningsåret. Ofta är det mer aktuellt att försöka ordna en praktikplats genom socialtjänsten.

I motsats till när det gäller kontakter med psykiatrin är frivården mån om att det är klienterna själva som tar kontakt med Arbetsförmedlingen. I vissa kommuner är detta också ett krav från Arbetsförmedlingen för att de ska ta upp ärendet.

En del av de intervjuade tar upp KrAmi som en viktig verksamhet för att hjälpa klienter ut i arbetslivet. KrAmi är ett organiserat samarbete mellan Kriminalvård, kommun och Arbetsförmedling som finns på flera håll i landet. Lokala KrAmi-verksamheter har utvärderats ett flertal gånger, bland annat av Örebro Universitet⁴³ och av Socialstyrelsen⁴⁴, och visat goda resultat.

De allra flesta som får skyddstillsyn har en ordnad bostad, även om inte alla har en egen bostad. Knappt en femtedel av klienterna bor hos föräldrar, släktingar eller vänner. Det är av förklarliga skäl vanligare att klienter i de yngre åldersgrupperna bor hos föräldrar, släktingar eller vänner⁴⁵. Närmare en tiondel saknar bostad eller bor tillfälligt på härbärke/hotell. En större andel av klienterna i region Stockholm saknar bostad jämfört med klienter i övriga landet. I stort sett samtliga av dem har kontakt med socialtjänsten för att få hjälp att lösa sin bostadssituation⁴⁶.

Hjälp med sociala kontakter och fritidssysselsättning

I en tredjedel av verkställighetsplanerna har frivården gjort bedömningen att klienten har problem med sociala kontakter. Av dessa bedöms närmare en femtedel ha få sociala kontakter och 14 procent bedöms ha framför allt ett kriminellt umgänge⁴⁷. Flera av de intervjuade kriminalvårdsinspektörerna menar att det är viktigt att arbeta med frågor om umgänge och fritidsaktiviteter, speciellt när det gäller klienter som inte har så allvarliga problem i övrigt.

43 Lindberg, O. & Soydan, H. (1993).

44 Nyström, Siv. Jess, Kari. Soydan, Haluk (2002).

45 Skillnaderna är statistiskt signifikanta ($p < 0.01$).

46 Skillnaderna är statistiskt signifikanta ($p < 0.05$).

47 Även om frivården i VSP gör en bedömning av klienternas sociala kontaktnät är det viktigt att påpeka att bedömningen oftast enbart grundar sig på information från klienten. Siffrorna kan därför till viss del vara missvisande, eftersom det är möjligt att en del av klienterna av olika anledningar väljer att inte berätta för frivården om sin sociala situation.

För klienter utan missbruk och psykisk sjukdom arbetar vi med att hitta ett nytt umgänge och att få dem att ändra sin syn på brott.

Denna grupp klienter har vanligen en lekmanövervakare och det är han eller hon som försöker stödja klienten att förändra sitt liv.

Majoriteten har insatser i form av en föreskrift

Genom domen till skyddstillsyn ges klienter som har personliga och sociala problem en chans att arbeta med dessa problem på hemmaplan för att förbättra sina möjligheter att inte i återfalla i brott. I stor utsträckning handlar det om klienter med missbruksproblem. Men det är inte alltid en lätt uppgift att motivera en missbrukare att genomgå vård, och även om motivationen inledningsvis finns där kan den lätt svikta med avbruten vård som följd. Samma risk för avhopp finns även för dem som har behov av psykiatrisk vård eller ett brottsförebyggande program. Mot denna bakgrund kan domstolen utdöma en föreskrift att den dömd ska genomgå viss vård och behandling under skyddstillsynen. När en sådan föreskrift finns är klienten skyldig att delta i den planerade vården. Annars blir han eller hon anmäld till övervakningsnämnden för misskötsamhet.

Möjligheten att utdöma föreskrift utnyttjas i relativt stor utsträckning. Mer än hälften av klienterna i urvalet (57 procent) har en föreskrift från domstolen, och de är alltså skyldiga att delta i den insats som föreskrivs.

När en föreskrift utdöms görs det oftast på initiativ av frivården i samband med personutredningen. En föreskrift kan avse missbruksvård, psykiatrisk vård eller annan vård och behandling som har samband med brottsligheten. Skillnaden mellan en sådan föreskrift och kontraktsvård är att ingen särskild behandlingsplan tas fram till domstolen vid en föreskrift om behandling.⁴⁸ En föreskrift kan också ges om deltagande i något av Kriminalvårdens ackrediterade brotts- eller missbruksrelaterade program.

En föreskrift kan slutligen också avse vistelse eller bostad under en viss tid, arbetsanställning eller utbildning.⁴⁹ Det var dock ingen av klienterna i urvalet som hade en sådan föreskrift.

Att det finns en föreskrift behöver dock inte innebära att den vård som planeras skiljer sig från den som planeras för andra klienter med motsvarande problem. Genomgången av verkställighetsplanen visar inga större skillnader i det avseendet. De intervjuade kriminalvårdsinspektörerna ser trots detta flera fördelar med föreskrifter eftersom det blir möjligt att ställa tydligare krav på att klienten ska delta i den planerade vården. En frivårdsinspektör uttryckte i enkäten att ”frivården har mer muskler om det finns föreskrifter”. Har domen inte förenats med en föreskrift kan frivården endast försöka motivera klienten till att delta i behandling, och om inte det går kan övervakningsåret bli ganska innehållslöst.

Har de inga föreskrifter så blir det svårare, vill de inte så kan vi inte tvinga dem, endast uppmana dem till kontakt med exempelvis beroendemottagningen.

Klienter utan föreskrift kan vi inte göra något med om de nekar till alla insatser. De får i stället gå och ”dra” utan insatser under övervakningsåret.

48 28 kap. § 6 a brottsbalken.

49 26 kap. § 15 brottsbalken.

I enkätsvaren från frivårdsinspektörerna betonades också fördelen med att de kan agera snabbare och kraftfullare om klienten börjar missköta sitt deltagande i den vård man enats om. Klienten bryter ju då på ett tydligt sätt mot föreskriftens krav om att delta i behandling. Frivårdsinspektörerna menade slutligen också att en föreskrift i domen kan göra det lättare att ställa krav på externa vårdgivare om behandling för klienterna.

Av tabell 2 framgår att 57 procent av klienter med vanlig skyddstillsyn och klienter med skyddstillsyn med samhällstjänst hade en föreskrift kopplad till domen, medan 43 procent inte har någon föreskrift. Av klienter dömda till vanlig skyddstillsyn har 61 procent en föreskrift, medan andelen är lägre bland dem som dömts till skyddstillsyn med samhällstjänst (41 procent).

Tabell 2. Andel skyddstillsynsdömda efter föreskrift. Procent.

	Totalt. Vanlig skyddstillsyn och skyddstillsyn med samhällstjänst n= 525	Vanlig skyddstillsyn n=414	Skyddstillsyn med samhällstjänst n=111	Sig.
Föreskrift om vård och behandling för missbruk	38	41	27	**
Föreskrift om psykiatrisk behandling	8	10	0	**
Föreskrift om deltagande i programverksamhet	11	10	14	
Andel med föreskrift	57	61	43	
Ingen föreskrift	43	39	59	**

Skyddstillsyn med fängelse har exkluderats på grund av få observationer. Skyddstillsyn med kontraktsvård har också exkluderats eftersom klienter dömda till detta inte har föreskrifter utöver sin kontraktsvård. Notera att för personer dömda till skyddstillsyn med kontraktsvård kan deltagande i programverksamhet vara en del av behandlingsplanen. Tabellen ovan inkluderar inte dessa personer.

** Skillnaderna är statistiskt signifikanta ($p < 0.01$).

Relativt få klienter, totalt sett 8 procent av klienter dömda till endast skyddstillsyn eller skyddstillsyn med samhällstjänst, har en föreskrift om psykiatrisk vård. Enligt de intervjuade beror det främst på att de som har psykiska problem oftast också har missbruksproblem och att det vanligaste är att missbruksproblemen prioriteras i föreskriften. Därtill kommer att det är svårare att hinna få en kontakt med psykiatrin om klienten före domstolsförhandlingen än det är att få kontakt med socialtjänsten eller beroendevården.

Som tabell 2 ovan visar har 11 procent av klienterna i urvalet en föreskrift om deltagande i Kriminalvårdens program. Det finns inget samband i urvalet mellan tidigare brottslighet och deltagande i Kriminalvårdens ackrediterade brotts- eller missbruksrelaterade program, trots att programverksamheten syftar till att förhindra återfall i brott och att personer med tidigare lagföringar har visat sig ha högre risk att återfalla.

Frivårdens syn på myndighetskontakterna

För att ytterligare belysa hur samarbetet med andra myndigheter fungerar ställdes frågor om detta i den enkät som skickades ut till samtliga frivårdsinspektörer i Sverige som arbetar med skyddstillsynsklienter. Frågorna handlade om hur viktigt frivårdsinspektörerna tycker att samarbetet är med externa instanser och hur de upplever att detta samarbete fungerar. Svarsalternativen utgjordes av en skala där frivårdsinspektörerna fick skatta hur viktigt samarbetet är och hur det fungerar. Skalan löpte från ett till fem, där ett representerade *är inte alls viktigt eller fungerar inte alls* och fem representerade *är mycket viktigt eller fungerade mycket bra*.

I tabell 3 redovisas hur stor andel av frivårdsinspektörerna som angav en fyra eller en femma på skalan, eller som med andra ord tyckte att samarbetet är viktigt eller mycket viktigt och att det fungerar bra eller fungerar mycket bra. Resultaten bekräftar den bild som framkom vid intervjuerna med kriminalvårdsinspektörer. Den visar att socialtjänsten och beroendemottagningar ses som de viktigaste samarbetsparterna och att närmare två tredjedelar tycker att det samarbetet fungerar bra. Samarbetet med psykiatrin ses som lika viktigt, men bara en tredjedel tycker att samarbetet fungerar bra.⁵⁰ Frivårdsinspektörerna i region Stockholm är mer nöjda med samarbetet med psykiatrin än frivårdsinspektörer i övriga landet; hälften av de svarande i Stockholm tycker att samarbetet fungerar bra. Möjligtvis kan den rättspsykiatriska öppenvårdsmottagningen i Stockholms län vara en förklaring till att frivårdsinspektörerna upplever samarbetet som bra.

Samarbetet med arbetsförmedling uppfattas inte som lika viktigt för frivårdsinspektörerna, trots att en så stor del av klienterna inte har ett arbete. Omkring hälften såg det samarbetet som viktigt. Resultatet ligger i linje med den bild som kriminalvårdsinspektörerna förmedlade, nämligen att det för många av klienterna inte är aktuellt att gå ut i arbetslivet under övervakningsåret på grund av missbruk och psykiska problem.

Endast en tredjedel av frivårdsinspektörerna anser att det är viktigt att samarbeta med ideella organisationer. Det tyder på att det samarbetet inte är särskilt väl utvecklat och att många inte har så stor erfarenhet av sådant samarbete. I linje med detta var det bara en fjärdedel som tyckte att samarbetet fungerar bra.

Tabell 3. Andel frivårdsinspektörer som angav att samarbete med externa myndigheter är viktigt respektive fungerar bra. Procent.

Samarbete med externa aktörer	Andel
Socialtjänst – viktigt	96
Socialtjänst – fungerar	62
Beroendemottagning – viktigt	92
Beroendemottagning – fungerar	63
Psykiatri – viktigt	90
Psykiatri – fungerar	32
Arbetsförmedling – viktigt	48
Arbetsförmedling – fungerar	32
Ideella organisationer – viktigt	32
Ideella organisationer – fungerar	26

n = 299

⁵⁰ Skillnaderna är statistiskt signifikanta (p<0,05).

Samverkansavtal underlättar individuellt samarbete

För att beskriva hur frivårdskontor runt om i landet organiserar sin samverkan har skriftligt material inhämtats från olika kontor. Det skriftliga materialet visar att samverkan med olika externa aktörer är organiserat på väldigt olika sätt på olika frivårdskontor och i olika regioner. En del frivårdskontor har upparbetade samverkansavtal med externa aktörer såsom socialtjänst och psykiatri. Andra kontor baserar främst sitt samarbete på individuella kontakter.

En stor andel frivårdsinspektörer tycker att det behövs fler samverkansavtal för att strukturera samarbetet med externa myndigheter. Samverkansavtalen bör då tydligt redogöra för vart man kan vända sig i komplicerade situationer och vem man ska vända sig till, i vilka former och under vilka omständigheter. Även Riksrevisionen konstaterar i sin granskning av verkställighetsplaner för personer i anstalt att strukturer kring samverkan för Kriminalvårdens klienter saknas. Riksrevisionen menar att samverkansavtal behövs eftersom en avsaknad av samverkansavtal kan leda till att klienter med liknande behov av insatser behandlas olika beroende på hur samverkan fungerar på det frivårdskontor de tillhör.⁵¹

Kontrollåtgärder

Syftet med övervakningsperioden är både att klienten ska få vård och stöd för att i framtiden klara sig från fortsatt brottslighet och att utöva kontroll för att minska risken för återfall. Frivårdens roll är alltså tudelad, och den kontrollerande delen är central. Den uppgiften ligger ju också, i motsats till övriga insatser, odelat på frivården. Den som i praktiken ska kontrollera att klienten sköter sig är övervakaren. På många sätt anses lekmanövervakaren ha bättre förutsättningar att utöva den rollen än en frivårdshandläggare, eftersom lekmanövervakaren kan komma närmare och bli mer involverad i klientens vardagsliv. Å andra sidan kan det kännas svårare för en lekmanövervakare att ta på sig en kontrollerande och ”straffande roll” genom att anmäla till frivården när klienten misskött sig. Kontrollen upprätthålls genom det hot som finns att bli rapporterad till övervakningsnämnden om man inte sköter sig och i slutändan riskera att påföljden undanröjs på grund av misskötsamhet.

Andra tydliga kontrollåtgärder för missbrukare är drogtester och antabus. Oftast sker detta i regi av vårdgivaren, men det förekommer också att frivården gör drogtester.

Möjligheten för domstolen att dela ut en föreskrift kan också ses som ett kontrollinstrument. När en insats ges på grund av en föreskrift finns ett skärpt hot om åtgärder från övervakningsnämnden om klienten inte deltar.

51 Riksrevisionen (2009).

Misskötsamhet

Klienter som är dömda till skyddstillsyn ska följa de allmänna skötsamhetskrav som anges i 26 kap. 14 § brottsbalken (BrB). De innebär att klienten ska vara

...skötsam efter förmåga och försöka försörja sig samt i övrigt rätta sig efter vad som åligger honom enligt denna balk eller enligt föreskrifter eller anvisningar som meddelats med stöd av den.

Misskötsamhet är enligt Kriminalvårdens föreskrifter när klienten uteblir från inbokade möten med frivården, program- eller behandlingsverksamhet eller överträder sina särskilda föreskrifter.⁵² Mindre allvarliga förseelser hanteras av frivården, medan allvarligare och upprepad misskötsamhet ska anmälas till övervakningsnämnden. Nämnden vidtar i sin tur lämpliga åtgärder, där det yttersta kan innebära en förlängning av övervakningen eller ett undanröjande av påföljden.

Av Kriminalvårdens föreskrifter framgår dock att det inte alltid är helt lätt att bedöma vad som är misskötsamhet i det enskilda fallet.

*Alla avvikelser från verkställighetsplanen innebär inte misskötsamhet. Om den dömda exempelvis inte lyckas uppfylla de mål som fastställts avseende t.ex. bostad eller sysselsättning kan detta i många fall inte betraktas som misskötsamhet, eftersom detta kan bero på vilka faktiska förutsättningar som finns.*⁵³

Dessa svårigheter torde bidra till det faktum att synen på vad som är misskötsamhet och vilka reaktioner som ska vidtas varierar över landet.

*Tillämpningen av misskötsamhet ser olika ut över landet, vilket kan hänföra sig till frivårdens arbete, övervakningsnämndernas inställning samt agerande hos åklagare och domstolar.*⁵⁴
(Text från Kriminalvårdens översyn från år 2008.)

En skriftlig nationell policy saknas

Det saknas en skriftlig nationell policy för hur frågor om misskötsamhet ska hanteras. Mot bakgrund av resultaten i uppföljningen 2008 tillsatte Kriminalvården år 2009 en utredning för att utreda behovet av en enhetlig nationell policy för misskötsamhetshantering. Nationella Kvalitetsrådet för Frivården (NKF) arbetar med frågan och en handbok om misskötsamhet samt en revidering av frivårdsföreskrifterna/nationella kvalitetsdokument kommer att presenteras senast den 1 januari 2011.

Kriminalvården har i dag ett IT-stöd (verksamhetsstöd) om att hantera misskötsamhet på anstalt och IÖV-klienter med utökad frigång men inte om misskötsamhet bland frivårdens klienter. Planer finns på att införa en specifik misskötsamhetsmodul även för frivårdsärenden.⁵⁵

52 Kriminalvården (2008c).

53 Kriminalvården (2008c).

54 Kriminalvården (2008e).

55 Kriminalvården (2008e).

Lokala skriftliga rutiner på knappt hälften av kontoren

Även om det saknas en nationell policy uppger tre fjärdedelar av frivårdsinspektörerna i enkäten att de har någon form av lokal skriftlig policy för hur de ska förhålla sig till eventuell misskötsamhet. Efter en rundfrågning till samtliga 26 frivårdskontor framgår dock att endast 10 kontor verkligen har skriftliga rutiner för att hantera misskötsamhet. Resterande 16 kontor uppger att arbetet med lokala rutiner är på gång.

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter bör varje frivårdskontor ha ett särskilt forum, frivårdskollegium, som har kontinuerliga avstämningar inför beslut i klientärenden. Här tar man upp misskötsamhet och avvikelser från verkställighetsplanen som kan motivera en anmälan till övervakningsnämnden.⁵⁶ Avsikten är att få en enhetlig lokal praxis.⁵⁷ Nästan samtliga frivårdskontor har frivårdskollegier i genomsnitt varannan vecka.

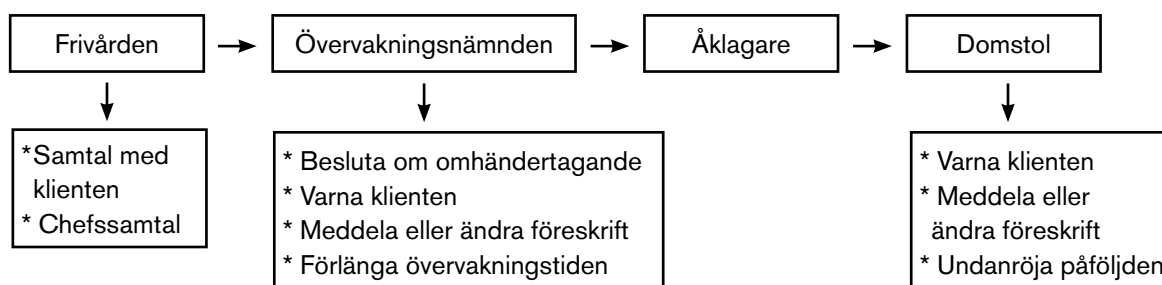
Bland dem som har eller håller på att arbeta fram en lokal policy nämns ofta region Stockholms policy för misskötsamhet som en riktmodell. Region Stockholm har sedan 2006 ett policydokumentet som är tredelat med fokus på bristande kontakt, missbruk (narkotika) och återfall i brott. I policyn betonas vikten av att en individuell bedömning alltid ska göras och att man bör skilja på bristande skötsamhet och misskötsamhet.⁵⁸

Åtgärder vid misskötsamhet

Frivården har möjlighet att vidta flera olika åtgärder vid misskötsamhet. Vid lindrigare fall av misskötsamhet föreslås i föreskrifterna att motive- rande samtal med ansvarig frivårdsinspektör ska hållas. Klienten kan även kallas till ett så kallat chefsamtal med kriminalvårdsinspektören på respektive frivårdskontor. I vilken utsträckning chefsamtal hålls varierar dock regionalt. Vissa frivårdskontor använder sig av chefsamtal, medan andra har ett samtal med klienten som en första varning innan man anmäler klienten till övervakningsnämnden.

Upprepad eller allvarlig misskötsamhet bör dock enligt föreskrifterna alltid anmälas till övervakningsnämnden. Efter ett möte, där klienten ges möjlighet att delta, vidtar övervakningsnämnden lämplig åtgärd. Tildelas klienten en varning ska den alltid meddelas skriftligt.⁵⁹ Om övervakningsnämnden rekommenderar att påföljden undanröjs kopplas åklagare in för att driva ärendet vidare i domstol. Domstolen tar sedan ställning och beslutar om påföljden ska undanröjas och klienten i stället ska avtjäna sitt straff i fängelse.⁶⁰

Figur 1. Åtgärder vid misskötsamhet.



56 Kriminalvården (2008c), s.2.

57 Rutin 12: Misskötsamhet (avseende övervakning), s.2 (Frivården Karlskrona).

58 Region Stockholms Policy, 2006.

59 Svensk författningssamling (1998), kap.2 § 8.

60 Brottsbalken 26:18. Detta gäller dömda till skyddstillsyn och villkorlig dom med samhällstjänst. När det gäller villkorligt frigivna kan nämnden förverka villkorligt medgiven frihet.

Brister i dokumentation av lindrigare misskötsamhet

Kriminalvårdens föreskrifter är tydliga med att frivården alltid ska dokumentera misskötsamhet, oavsett om förseelsen betraktas som lindrig eller allvarlig och oavsett om den rapporteras till övervakningsnämnden eller inte.⁶¹

Brå:s genomgång av verkställighetsplanerna visar dock att så inte sker. Det var ovanligt att verkställighetsplanen innehöll uppgifter om lindrigare misskötsamhet som inte rapporterats till övervakningsnämnden. Det trots att klienten sällan rapporteras till övervakningsnämnden redan första gången han eller hon missköter sig, till exempel vid uteblivande från ett möte med övervakaren.

I samband med upprättandet av verkställighetsplanen ska klienten dessutom väl informeras om var gränsen går för misskötsel av påföljden samt vilka konsekvenserna blir vid eventuell misskötsamhet.⁶² Om så verkligt sker är oklart, eftersom detta inte är något som dokumenteras i verkställighetsplanen.

Önskemål om fler sanktioner

Drygt hälften av frivårdsinspektörerna, 54 procent, uttrycker i enkäten att övervakningsnämnden borde ha tillgång till fler sanktioner vid misskötsamhet. Något fler, 57 procent, anser att frivården själv borde ha möjlighet att besluta och meddela sanktioner vid misskötsamhet. Det är främst möjligheten att kombinera påföljden med fotboja vid allvarlig misskötsamhet, som har många förespråkare. Andra alternativ som frivårdsinspektörerna nämner är att frivården själv ska ha möjlighet att besluta om utandningsprov vid misstanke om alkoholmissbruk och drogkontroll vid narkotikamissbruk. Många av frivårdsinspektörerna lyfter fram vikten av att snabbare kunna agera kraftfullt när misskötsamhet inträffar. Därmed skulle det bli en tydligare signal till klienten att det är viktigt att sköta sig under övervakningsperioden. Det som ses som ett dilemma med en sådan strategi är dock att man riskerar att uttömma sin arsenal av åtgärder för snabbt. En frivårdsinspektör uttryckte det på följande sätt i fokusgruppen:

Ibland vill man visa allvaret med skyddstillsynen direkt. Så då är man snabb. Men är man för snabb så kan man få problem. För då har man utarmat sina möjligheter att ha repressalier... För där hamnade jag med en klient, där jag gav en varning ganska snabbt. Jaha, vad ska jag göra sen?... Det kan bli lite bekymmersamt beroende på var i tiden du ger din varning för att den ska få effekt.

Olika syn på vad som är misskötsamhet och när den bör rapporteras

Genomgången av verkställighetsplanen, enkätsvaren samt fokusgruppsintervjuerna visar att alla frivårdsinspektörer inte har helt samma syn på vad som ska ses som misskötsamhet och heller inte alltid reagerar på samma sätt. Frivårdens bedömning av misskötsamhet beror ofta på vilka förutsätt-

61 Kriminalvården (2008c), s. 4.

62 Kriminalvården (2008c).

ningar klienten anses ha att följa de uppsatta kraven. För att vidare utreda frågan hur misskötsamhet hanteras i de olika frivårdsregionerna och om bedömningen varierar beroende på vem klienten är, fick frivårdsinspektörerna i enkäten ta ställning till fyra fiktiva fall av misskötsamhet utifrån två olika klienter. Båda klienterna var dömda till skyddstillsyn, i åldern 25–30 år och hade fullgjort halva övervakningstiden utan tidigare misskötsamhet. Den ena klienten hade ordnade sociala förhållanden och var tidigare ostraffad. Den andra klienten hade oordnade sociala förhållanden och hade tidigare varit straffad. Svartalternativen på frågorna var att *inte vidta någon åtgärd, ge klienten en tillsägelse/varning, kalla klienten till chefsamtal eller anmäla klienten till övervakningsnämnden*. Respondenterna fick även utrymme att lägga till egna svartalternativ.

Varierande gränsdragning vid utebliven kontakt

Vid den lägsta graden av misskötsamhet, utebliven kontakt vid ett tillfälle, valde nästan alla frivårdsinspektörer att kalla båda klienterna på nytt via telefon eller brev, eller lämna ärendet helt utan åtgärd. Här handlar det således om att frivårdsinspektören antingen själv varit med om att klienten uteblivit från ett avtalat möte eller att lekmanövervakaren rapporterat att så skett. Om klienten uteblev från ett avtalat möte tre gånger eller fler ansåg 80 procent av frivårdsinspektörerna att de skulle anmäla båda klienterna direkt till övervakningsnämnden.

Skillnaderna i val av åtgärd mellan frivårdsinspektörerna blev dock tydliga vid två uteblivna kontakter. Drygt hälften av frivårdsinspektörerna ansåg att en muntlig tillsägelse var tillräcklig. En fjärdedel kallade klienten till ett så kallat chefsamtal, medan 15 procent valde att anmäla det inträffade direkt till övervakningsnämnden.

När det gäller regionala skillnader visade enkäten att region Stockholm och region Mitt anmälde till övervakningsnämnden samt kallade klienten till chefsamtal i mycket större utsträckning än övriga regioner. Övriga regioner valde företrädesvis att lämna de två uteblivna kontakterna utan åtgärd eller ge klienten en muntlig varning.

Däremot var skillnaden i reaktioner gentemot de två olika klienterna marginell. Om detta avspeglar verkligheten eller om det i viss utsträckning uttrycker vad frivårdsinspektörerna uppfattar att de ”bör” svara, det vill säga att det är handlingen och inte klienten som avgör vilken reaktionen det blir, går inte att uttala sig om.

Kunskap saknas om vilka gränsdragningar lekmanövervakarna gör

Ovanstående handlar om hur frivårdsinspektörerna ser på frågan om när det är dags att rapportera en klient till övervakningsnämnden för misskötsamhet. Det finns dock skäl att erinra om att för 60 procent av klienterna finns det en nivå under frivårdsinspektörerna, det vill säga lekmanövervakaren. Det är han eller hon som löpande ska träffa klienten och rapportera till frivårdsinspektörerna när klienten börjar missköta sig. Vi vet ingenting om hur lekmanövervakarna ser på hur snabbt de ska rapportera begynnande lindrig misskötsamhet till frivårdsinspektören. Det är rimligt att anta att det finns ganska stora variationer mellan olika lekmanövervakare i det avseendet, bland annat beroende på relationen till klienten och övervakarens erfarenhet.

Användning av narkotika splittrar frivården

En liknande variation visade svaren på frågan om vad som blir konsekvensen om klienterna uppvisar tydliga tecken på ett nytt eller återupptaget narkotikamissbruk. En majoritet av frivårdsinspektörerna avsåg att med hjälp av motiverande samtal om eventuell behandling försöka komma till rätta med klientens missbruk. Många valde även att kontakta socialtjänsten och diskutera klientärendet vid ett frivårdskollegium. En mindre andel, 13 procent, av frivårdsinspektörerna gav klienten en muntlig tillsägelse, medan en lika stor andel valde att anmäla klienten direkt till övervakningsnämnden. Endast 4 procent kallade klienten omedelbart till ett chefsamtal medan 9 procent valde att inte göra någonting alls.

En något större andel frivårdsinspektörer avsåg att snabbare anmäla klient B, som var tidigare straffad och med ordnade sociala förhållanden, direkt till övervakningsnämnden vid tecken på missbruk än klient A, som hade ordnade sociala förhållanden och som inte tidigare var straffad. I övrigt var skillnaderna i planerade åtgärder mot de två klienterna ganska små.

På enkätfrågan om var gränsen går för när bruk av narkotika ska betraktas som misskötsamhet blev bilden av oenighet än mer tydlig. En dryg femtedel av frivårdsinspektörerna var av uppfattningen att all användning av narkotika bör betraktas som misskötsamhet. En dryg fjärdedel ansåg dock det motsatta, att bruk av narkotika utan annan form av misskötsamhet, inte är att betrakta som misskötsamhet.

Även när det gäller synen på missbruk finns det skäl att påminna om att den som i praktiken först torde upptäcka att klienten återfallit i missbruk är lekmanövervakaren och att det är dennes värdering av situationen som avgör om och när problemet kommer till frivårdsinspektörens kännedom. Hur synen på misskötsamhet i form av missbruk varierar mellan lekmanövervakarna vet vi inte.

Kriminalvårdens föreskrifter tar upp problematiken och framhåller att det är just risken för återfall i brott som är det primära vid en sådan typ av misskötsamhetsbedömning:

...exempel på misskötsamhet är om den dömde är inne i ett fortgående narkotikamissbruk. Enbart misstanke om eller åtal avseende ny brottslighet behöver inte utgöra anledning till anmälan om förlängd övervakning. Anmälan bör utgå från en helhetsbedömning av hittillsvarande prøvotid och särskilt beakta risken för återfall i brott.⁶³

En fjärdedel rapporteras för misskötsamhet

Av klienterna i urvalet har närmare en fjärdedel, 23 procent, rapporterats för misskötsamhet under övervakningsåret. Majoriteten av dem misskötte sig redan under de första fyra månaderna av verkställigheten. De som är under 35 år och de som har ett narkotikamissbruk rapporteras oftare för misskötsamhet än övriga klienter, medan klienter med ett alkoholmissbruk rapporteras mer sällan än övriga klienter.⁶⁴

De klienter som rapporteras för misskötsamhet har ofta misskött sig på flera olika sätt. Nästan nio av tio har misskött kontakten med frivården, det vill säga uteblivit upprepade gånger från ett avtalat möte utan godtagbar

63 Kriminalvården (2008c).

64 Skillnaderna är statistisk signifikanta ($p < 0,01$).

förklaring. Nästan hälften av de klienter som missköter sig har gjort det genom någon form av narkotika- och/eller alkoholmissbruk med en övervägande del narkotikamissbruk. En tredjedel av dessa klienter har misskött en föreskrift.

Mindre andel rapporteras för misskötsamhet i region Väst

Genomgången av verkställighetsplanen visar att det varierar mellan regionerna när det gäller andelen klienter som rapporteras för misskötsamhet. Den region som särskilt utmärker sig med färre rapporterade klienter är region Väst. Där har endast 14 procent av klienterna rapporterats, jämfört med 28 procent i region Öst och Syd. En bidragande förklaring till att andelen är så låg i region Väst kan vara att klienterna i urvalet därifrån är äldre än i övriga regioner. I region Väst utgör gruppen klienter över 35 år 64 procent jämfört med 54 procent i urvalet som helhet. Skillnaden i rapporterad misskötsamhet är dock så stor att ålderskillnaden inte kan vara hela förklaringen.

Även när det gäller olika kategorier av misskötsamhet visar tabell 4 att det finns regionala skillnader. Region Väst rapporterar endast hälften så stor andel misskötsamhetsfall gällande utebliven kontakt jämfört med genomsnittet för övriga regioner. I region Stockholm rapporterar man en betydligt lägre andel klienter för misskötsamhet gällande narkotika än genomsnittet för övriga regioner.⁶⁵

Tabell 4. Regional jämförelse av rapporterad misskötsamheten samt de fyra vanligaste typerna av rapporterad misskötsamhet.⁶⁶ Procent.

	Total andel klienter som rapporteras för misskötsamhet	Utebliven kontakt	Misskött föreskrift	Alkohol	Narkotika
Nord, n=94	23	18	7	3	13
Mitt, n=88	26	22	9	9	10
Stockholm, n=165	25	22	10	3	2*
Väst, n=139	14*	11*	4	2	7
Öst, n=57	28	28	5	7	12
Syd, n=104	28	27	13	2	10
Nationellt, n=647	23	21	8	4	8

* Skillnaderna är statistisk signifikanta ($p < 0,05$) gentemot genomsnittet av de övriga regionerna.

Nästan en tredjedel återfaller i ny lagföring under övervakningsåret

Nästan en tredjedel av klienterna i urvalet lagfördes på nytt under övervakningsåret. Klienter i region Stockholm och region Syd återföll i nästan dubbelt så hög utsträckning som klienterna i övriga regioner. Klienter under

65 En hypotetisk förklaring till detta skulle vara att en större andel av klienterna har problem med narkotikamissbruk i region Stockholm än i övriga delar av landet och att frivården som en följd av det skulle bli mer benägen att se mellan fingrarna på sådan misskötsamhet. Materialet visar dock inte på någon sådan skillnad i andelen narkotikamissbrukande klienter i olika regioner.

66 En klient kan rapporteras för flera olika typer av misskötsamhet varför den totala misskötsamheten inte är en exakt summa av de olika misskötsamhetstyperna.

35 år har en större benägenhet att återfalla i brott. I den gruppen återföll 35 procent jämfört med 27 procent i den äldre gruppen.

Ser man till både rapporterad misskötsamhet och återfall i ny lagföring var det 43 procent som antingen rapporterades för misskötsamhet eller återföll i ny lagföring. Att klienten missköter sig innebär dock inte någon kraftigt ökad risk för återfall i brott. Två tredjedelar av de klienter som återfaller i ny lagföring har inte rapporteras för misskötsamhet hos frivården.

Det har inte funnits tid att inom ramen för projektet följa upp klienterna i urvalet längre än under övervakningsåret. Det finns dock generella uppgifter i Brå:s lagföringsstatistik som belyser hur stor andel av dem som är dömda till skyddstillsyn som återfaller i ny lagföring senare. Där framgår att efter tre år har andelen som återfallit nästan fördubblats, till 59 procent.⁶⁷

Dömda till kontraktsvård rapporteras oftare än övriga

Andelen som rapporterats för misskötsamhet är större bland de klienter i urvalet som är dömda till skyddstillsyn med kontraktsvård än bland övriga klienter. Det beror troligtvis på att klientelet som döms till kontraktsvård ofta har problem som ökar risken för misskötsamhet. Dessutom omgärdas kontraktsvård av fler regler och kontroller. Enligt deltagarna i fokusgruppen med frivårdsinspektörerna ökar detta i sig risken för att bli rapporterad för misskötsamhet:

För det första måste man se om det finns en föreskrift. Är det kontraktsvård finns det nästan inget utrymme (för klienten) att kunna vara misskötsam alls. Där är det ju hårda bandage direkt.

Brå:s genomgång av vilka klienter som blir rapporterade ger dock inget stöd för att klienter som har en föreskrift oftare blir rapporterade för misskötsamhet än övriga klienter. Andelen var lika stor i båda grupperna. Å andra sidan rapporteras klienter med kontraktsvård i högre utsträckning för misskötsamhet än övriga skyddstillsynsklienter.⁶⁸

Klienterna med kontraktsvård återfaller dock i *lägre* utsträckning än övriga klienter i ny lagföring under övervakningsåret.⁶⁹ Ett möjligt skäl till detta är att hälften av dem tillbringar delar av övervakningsåret i slutenvård, och att tillvaron på ett behandlingshem är mer kontrollerad än ute i frihet.

Tabell 5. Andel skyddstillsynsklienter med samhällstjänst, kontraktsvård och vanlig skyddstillsyn som rapporteras för misskötsamhet eller återfaller i ny lagföring under övervakningsåret. Procent.

	Samhällstjänst n = 111	Kontraktsvård n = 111	Vanlig skyddstillsyn n = 411	Totalt n = 650
Rapporterad misskötsamhet	16	37	21	23
Återfall i ny lagföring under övervakningsåret	25	21	34	30

67 Brottsförebyggande rådet (2008).

68 Skillnaderna är statistiskt signifikanta (p<0,05).

69 Skillnaderna är statistiskt signifikanta (p<0,05).

Endast tre procent får sin dom undanröjd

De vanligaste reaktionerna från övervakningsnämnden när en klient rapporteras för misskötsamhet är att utdela en varning. Drygt hälften av klienterna i urvalet som rapporterades för misskötsamhet tilldelades en varning. Nästan lika vanligt var att övervakningsnämnden beslöt att klienten skulle omhändertas av polisen. Övervakningsperioden kan förlängas om klienten undandragit sig övervakning under en längre tid och påföljden därigenom inte har kunnat verkställas. Endast en procent av skyddstillsynsklienterna fick övervakningsåret förlängt och tre procent fick påföljden undanröjd för att i stället avtjäna sitt straff i fängelse.⁷⁰

Den bild som finns på Kriminalvårdens huvudkontor är att praxis när det gäller reaktion på misskötsamhet varierar mellan olika övervakningsnämnder, åklagare och domstolar. Det material som Brå gått igenom är dock för litet för att belysa den frågan. Om en nämnd är mer eller mindre benägen att agera vid misskötsamhet kan detta i hög grad påverka hur frivården agerar och om man anmäler ärenden till nämnden. Kriminalvården har inte heller någon möjlighet att överklaga nämndens beslut och på så sätt verka för en enhetlig praxis.

På samma sätt kan åklagarnas och domstolarnas praxis och benägenhet att agera påverka i vilken grad frivård/övervakningsnämnd lämnar ärendet vidare. Dessa förhållanden kan leda till att frivården i olika situationer inte bedömer det som meningsfullt att agera.

Få informella kontakter med övervakningsnämnden

Frivårdsinspektörerna tycker överlag att samarbetet med övervakningsnämnden fungerar bra. Det är dock inte särskilt vanligt att man har informella kontakter med nämnden. Nästan en tredjedel av frivårdsinspektörerna har inte tagit någon kontakt alls med övervakningsnämnden under det senaste året för att diskutera enskilda klientfall. Ytterligare en dryg tredjedel har endast tagit en till två kontakter med någon från övervakningsnämnden.

70 Statistik från Övervakningsnämnderna (Kriminalvården).

Domares syn på skyddstillsyn

Antalet personer som döms till skyddstillsyn har legat ganska stabilt de senaste tio åren, medan antalet som döms till fängelse har ökat. En stor del av dem som döms till fängelse har liknande sociala problem som de som får skyddstillsyn och det finns ingen forskning som ger stöd för att fängelsestraff har en bättre återfallsförebyggande effekt än frivård. Snarare finns det skäl att anta motsatsen. Mot denna bakgrund är det intressant att studera hur domare ser på påföljden skyddstillsyn och möjligheterna att utnyttja den i större utsträckning än i dag. Brå skickade därför en enkät till samtliga ordinarie domare i Sverige som arbetar med brottmål i tingsrätt med frågor kring detta. Enkäten skickades till 339 domare, med en svarsfrekvens på 61 procent.

Hälften av domarna är positiva till att utveckla påföljden – men hälften är emot det

Den första frågan som ställdes rörde hur domarna såg på möjligheten att utveckla påföljden skyddstillsyn så att den även går att utdöma för brott med ett högre straffvärde än idag. Svaren visar att det inte finns någon enhetlig syn bland domarna på den frågan. Ungefär hälften av dem angav att de var negativa till en sådan utveckling, medan den andra hälften var positiv. Den andra frågan gällde om påföljden skulle kunna utvecklas så att den kan utdömas till dömda personer med högre återfallsrisk eller tyngre problematik än i dag. Även där rådde oenighet, hälften var positiva och hälften var negativa.

Nästan alla som var positiva till att påföljdens användningsområde utvidgades angav att det endast skulle kunna ske under förutsättning att påföljdens innehåll förändras. Önskemålen om förändringar avsåg dels att påföljdens rehabiliterande innehåll skulle förstärkas, dels att kontrollen under övervakningsåret borde skärpas. Som exempel på utökade rehabiliterande insatser angavs både en utveckling av Kriminalvårdens egen programverksamhet och fler eller andra externa behandlingsmöjligheter än i dag.

Majoriteten av de domare som var positiva till att utveckla påföljden, var även positiva till en utveckling där påföljden i domen kunde kombineras med elektronisk övervakning. Drygt hälften av domarna angav också att de var positiva till att kombinera skyddstillsyn med elektronisk övervakning vid allvarlig misskötsamhet.

Också en majoritet av frivårdsinspektörerna angav att skyddstillsynen skulle kunna kombineras med elektronisk övervakning vid början av påföljden. En uttryckte det: *Boja som komplement initialt (borde kunna regleras med antal månader i dom, vid god skötsamhet vid 6 månader bör den kunna tas bort).*

Förslag gavs också på att kombinera påföljden med elektronisk övervakning om straffvärdet är högre än sex månader eller att införa möjligheten att utveckla fängelsetiden i de fall skyddstillsyn förenas med fängelse.

En längre övervakningsperiod borde vara möjlig

En stor andel klienter har en komplex problematik och många frivårdsinspektörer menar att övervakningstiden ofta inte räcker till för att kunna genomföra önskvärda insatser. I enkäterna till domare ställdes därför frågan om en möjlig förlängning av övervakningsperioden.

Tre fjärdedelar av domarna svarade att det borde vara möjligt för domstolen att utdöma en längre övervakningsperiod än 12 månader om klienten har stora behov av insatser. Tre fjärdedelar var också positiva till att införa möjligheten att förlänga övervakningen om föreskrifter inte har hunnit fullföljas på grund av omständigheter utanför klientens kontroll.

Få såg ett behov av sällan använda föreskrifter

En stor andel klienter saknar försörjning och sysselsättning. Samtidigt visar genomgången av verkställighetsplanerna att ingen klient hade en föreskrift om att skaffa en anställning eller delta i en utbildning. Detta trots att lagen möjliggör föreskrifter av det slaget. I enkäterna ställdes därför ett par frågor om huruvida domarna anser att det finns ett behov av föreskrifterna arbetsansättning och utbildning.⁷¹

Det var knappt en tredjedel av domarna som ansåg att det finns ett behov av föreskriften arbetsträning och drygt 40 procent som tyckte att det behövde finnas en möjlighet att föreskriva om utbildning under övervakningsåret. För att öka sysselsättningsgraden är det möjligt att frivården i stället ser ökad samverkan med arbetsförmedlingen som en mer lämplig åtgärd.

Att en relativt liten andel frivårdsinspektörer och domare är positiva till arbetsträning som föreskrift kan också tolkas som ett uttryck för en svårighet att se hur denna föreskrift skulle kunna tillämpas i praktiken.

71 Termen "arbetsansättning" modifierades något till att kallas "arbetsträning" eftersom en sådan term är vidare och kan innefatta fler åtgärder.

Villkorlig dom med samhällstjänst

Villkorlig dom utdöms för brott där påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter. Den som döms till villkorlig dom har en prøvotid på två år och skyldighet att under denna tid avhålla sig från ny brottslighet. Vid misskötsamhet kan domstolen meddela varning eller föreskrift om skadeersättning. Om den dömde begår nytt brott under prøvotiden kan den villkorliga domen undanröjas och läggas till last vid utmätandet av straffet för det nya brottet.

Villkorlig dom kan förenas med dagsböter eller med föreskrift om samhällstjänst.⁷² Samhällstjänst innebär att klienten döms till att utföra mellan 40 och 240 timmars oavlönat allmännyttigt arbete på sin fritid.

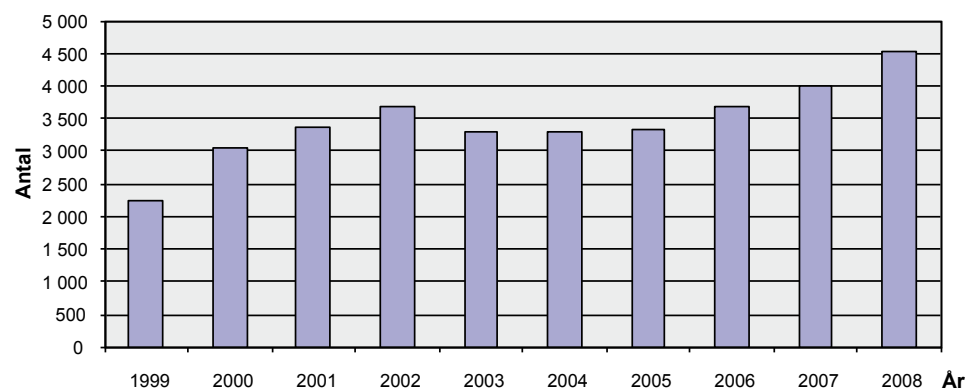
Samhällstjänst är något tämligen nytt i det svenska rättssystemet. Efter ett antal år som försöksverksamhet permanentades samhällstjänsten år 1999. Den utvidgades samtidigt från att endast ha gällt som föreskrift vid skyddstillsyn till att även gälla som föreskrift vid villkorlig dom.

Villkorlig dom med samhällstjänst är ett alternativ till fängelse, och för att markera detta ska domstolen alltid ange det alternativa fängelsestraffets längd i domen, mellan 14 dagar och ett år. Antalet samhällstjänststimmar som klienten döms till att utföra är relaterat till hur långt fängelsestraff som annars skulle ha utdömts. Enligt förarbetena ska en månads fängelse motsvaras av 40 utdömda samhällstjänststimmar och varje efterföljande månad av 20 timmar. När det gäller villkorlig dom med samhällstjänst har dock Högsta domstolen i flera fall ändrat de 40 timmarna till 50, med hänvisning till att villkorlig dom i övrigt är en mindre ingripande påföljd än skyddstillsyn. Samhällstjänstarbetet ska genomföras på ungefär samma tid som det skulle ha tagit att verkställa det alternativa fängelsestraffet. För att villkorlig dom med samhällstjänst ska komma i fråga krävs det att återfallsrisken hos klienten bedöms som liten, att det inte finns behov av övervakning och att den dömde samtycker.

Domspraxis

År 2008 dömdes cirka 4 500 personer till villkorlig dom med samhällstjänst. Det är nästan en fördubbling i jämförelse med inledningsåret 1997.

Diagram 4. Antal personer dömda till villkorlig dom med samhällstjänst årligen sedan införandet 1999. Antal.



72 27 kap. brottsbalken.

Av de drygt 2 000 personer som dömdes till villkorlig dom med samhällstjänst under det första året efter införandet hade nära tre fjärdedelar begått misshandel av normalgraden eller grovt rattfylleri. En närmare granskning av perioden 1997–2008 för dessa brottskategorier visar att då villkorlig dom med samhällstjänst infördes minskade andelen fängelsedömda totalt i ungefär samma utsträckning som den nya påföljden kom att tillämpas. Framför allt var det gruppen som tidigare dömdes till fängelse men verkställt straffet i hemmet med fotboja (IÖV) som stod för minskningen.

Andelen av dem som döms för grovt rattfylleri som får fängelse har dock ökat från och med 2003. Bakgrunden till detta är en dom i Högsta domstolen (2002. B1907-02) där domstolen ändrade en villkorlig dom med samhällstjänst för grovt rattfylleri och i stället dömde till fängelse. Som skäl angavs att för den typ av artbrott som grovt rattfylleri utgör, finns särskilt starka skäl för en sträng påföljdspraxis. HD gjorde bedömningen att för den som kör med en promillehalt på minst 1,5 är ett icke frihetsberövande straff i allmänhet inte tillräckligt ingripande.⁷³ Straffskärpningen ledde till att andelen av de dömda för grovt rattfylleri som fick skyddstillsyn eller villkorlig dom med samhällstjänst minskade.

Tabell 6. Andelen personer som dömdes för grovt rattfylleri till olika påföljder åren 1997–2008. Procent.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
N	4 948	5 023	4 896	5 051	5 154	5 435	5 499	5 233	5 251	4 937	4 984	5 191
Fängelse	67	68	49	44	41	42	52	54	55	54	52	52
varav IÖV	65	63	73	55	56	46	45	58	52	55	54	52
Villkorlig dom med samhällstjänst	-	-	18	23	25	26	20	19	18	19	20	21
Villkorlig dom övrigt	5	5	4	4	4	4	3	3	3	3	3	2
Skyddstillsyn med samhällstjänst	2	2	4	4	5	5	4	5	5	5	4	6
Skyddstillsyn övrigt	23	23	22	21	21	20	17	16	16	16	16	16
Övriga påföljder*	3	3	3	4	4	3	4	3	3	3	5	3
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Statistiken i tabellen är hämtad från Brås lagföringsstatistik, med undantag av informationen avseende IÖV. Statistiken om IÖV kommer från Kriminalvårdens statistikdatabas. Lagföringsstatistiken utgår från domens beslutsdatum medan Kriminalvårdens statistik utgår från verkställighetens start.

*Innehåller bl.a. böter, strafföreläggande, åtalsunderlåtelse, ungdomsvård/ungdomstjänst.

När det gäller misshandel minskade inte bara andelen som fick fängelse när villkorlig dom med samhällstjänst infördes utan även andelen som fick vanlig villkorlig dom. Det talar för att en viss straffskärpning skedde i samband med införandet av villkorlig dom med samhällstjänst, något som inte avsågs med reformen.

Tabell 7. Andelen personer som dömdes för misshandel till olika påföljder åren 1997–2008. Procent.

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
N	6 937	7 386	7 398	7 212	7 139	7 188	6 993	6 954	7 167	7 961	8 185	8 923
Fängelse	24	26	20	18	17	17	18	18	19	17	15	14
varav IÖV	40	40	45	29	25	22	22	21	27	27	35	35
Villkorlig dom med samhällstjänst	-	-	10	14	15	17	17	17	17	19	21	22
Villkorlig dom övrigt	19	19	15	14	14	15	14	14	14	13	12	11
Skyddstillsyn med samhällstjänst	2	2	3	3	3	3	3	4	4	4	4	4
Skyddstillsyn övrigt	9	10	10	10	10	10	10	10	10	10	9	9
Övriga påföljder*	46	43	42	41	41	38	38	37	36	37	39	40
Totalt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Statistiken i tabellen är hämtad från Brås lagföringsstatistik, med undantag av informationen avseende IÖV. Statistiken om IÖV kommer i stället från Kriminalvårdens statistikdatabas.

*Vid misshandel utdömdes böter och ungdomstjänst som påföljd i 25 % av fallen år 2008.

De dömda

Av dem som dömdes till villkorlig dom med samhällstjänst 2008 var 91 procent män och 9 procent kvinnor. Det vanligaste huvudbrottet var misshandel, som stod för 45 procent av samtliga brott, följt av rattfylleri (även grovt) som svarade för cirka 24 procent. 57 procent av de lagförda var tidigare ostraffade, 32 procent hade 1–2 lagföringar bakom sig och resterande 11 procent hade lagförts minst 3 gånger under de senaste tio åren. 61 procent dömdes till mindre än en månads strafftid.⁷⁴

Samhällstjänst var från början tänkt att huvudsakligen användas för yngre gärningsmän mellan 18–24 år. Ett syfte med försöksverksamheten var dock att utvisa om även äldre personer var lämpliga för påföljden. I urvalet framgår att de dömda till villkorlig dom med samhällstjänst generellt är äldre. Medelåldern för de dömda är 35 år och endast 30 procent befinner sig i åldersintervallet 18–24 år. Det är med andra ord samma åldersfördelning som i Brås studie från år 2003. Att andelen äldre är högre än vad som ursprungligen avsågs kan förklaras av att många av dem som döms till villkorlig dom med samhällstjänst är dömda för grovt rattfylleri och att andelen äldre bland rattfyllerister är jämförelsevis hög.

Brås tidigare studie

Brå har tidigare studerat samhällstjänst i rapporten Samhällstjänst – i samhällets tjänst (Brå 2003:3). Studien visade i likhet med ovan redovisade statistik att villkorlig dom med samhällstjänst hade blivit ett allt vanligare alternativ till fängelse. Påföljden utdömdes oftast som alternativ till mycket korta fängelsestraff. Två tredjedelar av de alternativa fängelsestraffen var högst en månad. Vad gällde ålder så var närmare 70 procent äldre än 24 år och omkring en fjärdedel över 40 år.

Av studien framgick att misskötsamhet var ovanligt, och 98 procent av alla som fick villkorlig dom med samhällstjänst fullföljde samhällstjänsten. Såväl klienterna som frivården uttryckte i studien att de såg positivt på

74 Brottsförebyggande rådet (2008).

påföljden. Frivården angav som främsta problem att det var svårt att hitta arbetsplatser till alla klienter. Särskilt stora var svårigheterna när klienterna hade omfattande sociala, psykiska och/eller missbruksproblem vilket ibland var fallet. Det problemet i kombination med hög arbetsbelastning innebar att många klienter fick vänta länge på att få verkställa samhällstjänsten. Enligt Kriminalvårdens egen tillsyn fick under år 2001 mer än hälften av klienterna i ett givet antal undersökta personakter vänta mer än nio veckor på att få börja sin samhällstjänst från det att domen var verkställbar.⁷⁵

Påföljdens innehåll

Den som i samband med villkorlig dom fått en föreskrift om samhällstjänst ska utföra samhällsnyttigt och oavlönat arbete på sin fritid. Domstolen kan döma ut mellan 40 och 240 timmars samhällstjänst. Det alternativa fängelsestraffet anges alltid i domen, mellan 14 dagar och upp till ett år, och samhällstjänstarbetet ska genomföras på ungefär samma tid som det skulle ha tagit att verkställa det alternativa fängelsestraffet. Som riktmärke ska gälla att ett enskilt arbetspass ska motsvara fyra timmar. Om skäl finns kan arbetspassen utökas till cirka åtta timmar och/eller tiden för genomförande komprimeras.

Nästan 60 procent (257 stycken) av de dömda i urvalet har dömts till att utföra 50 timmars samhällstjänst, vilket motsvarar en månads fängelse. Det är föga förvånande med tanke på att villkorlig dom med samhällstjänst oftast utgör ett alternativ till mycket korta fängelsestraff. Resultatet stämmer även väl överens med Brå:s tidigare undersökning (Brå 2003:3) som visade att cirka två tredjedelar av de alternativa fängelsestraffen var högst en månad.

Tabell 8. Utdömd tid i samhällstjänst i urvalet från år 2008 (n 435).

Timmar	Antal	Procent
40–50	268	62
60–100	115	26
110–240	52	12
Totalt	435	100

Tidigare problem med för långa väntetider nu åtgärdade

Samhällstjänsten ska påbörjas så snart som möjligt efter det att domen blivit verkställbar mot den dömda. Den dömda kallas snarast efter att domen blivit verkställbar till ett sammanträffande med Kriminalvården för genomgång av påföljdens innebörd och för planering av utförande av ådömt antal samhällstjänststimmar. Samhällstjänsten ska därefter påbörjas så snart som möjligt, i normalfallet inom åtta veckor.⁷⁶

I Brå:s tidigare undersökning redovisas en tillsynsrapport av Kriminalvården från 2001. Av den framgår det att mer än hälften av klienterna i ett givet antal undersökta personakter fick vänta mer än nio veckor på att få börja sin samhällstjänst från det att domen var verkställbar. Det lyftes också fram som ett av huvudproblemen i påföljden. Jämför man de siffrorna

⁷⁵ Brottsförebyggande rådet (2003).

⁷⁶ Kriminalvården (2006b).

med resultatet från denna undersökning kan man se att tiden mellan dom och verkställighet har förkortats radikalt.

Tabell 9. Tid mellan dom och verkställighet i urvalet från år 2008 (n 435).

	Antal	Procent
Inom 3 veckor	357	82
3-4 veckor	47	11
4-8 veckor	5	1
Mer än 8 veckor	25	6

Av tabell 9 framgår det att i över 80 procent av fallen var det 21 dagar, eller tre veckor, mellan domen och tills dess att samhällstjänsten påbörjades. Efter fyra veckor hade över 90 procent av de dömda påbörjat samhällstjänsten. Totalt var det endast knappt 6 procent av de dömda som inte påbörjat sin samhällstjänst inom den utsatta tiden.

Arbete i ideell verksamhet eller idrottsförening vanligast

Frivården beslutar var samhällstjänsten ska utföras. Vanligtvis tar ideella föreningar, hjälporganisationer, offentlig verksamhet och kyrkor emot klienter för samhällstjänst. Arbetsplatserna som används får inte vara vinstdrivande företag och klienten får gärna själv komma med förslag på arbetsplats.⁷⁷

Tabell 10. Vanligaste arbetsplatserna i urvalet från år 2008 (n 435).

Arbetsplats	Antal	Procent
Offentlig verksamhet	83	19
Ideell verksamhet	147	34
Kyrka/samfund	57	13
Privat	15	3
Idrottsförening	130	30
Ingen uppgift	3	1

Av tabell 10 framgår att arbete inom ideella verksamheter och idrottsföreningar var vanligast. Nästan två tredjedelar i urvalet utförde sin samhällstjänst inom dessa områden. Ideell verksamhet avser i många fall arbete inom Röda korset, Stadsmissionen, Myrorna och Erikshjälpen. På tredje plats kom arbete inom offentlig verksamhet. Offentlig verksamhet innebär ofta kommunanknutna föreningar som exempelvis simhallar, återvinningsstationer och fritidsverksamheter.

Städning, köksarbete och reparationer vanligaste uppgifterna

De vanligaste arbetsuppgifterna bland de dömda var i fallande ordning lokalvård med nästan 25 procent, följt av arbete inom storkök och/eller städ, som 14 procent i urvalet jobbade med. Även arbete inom reparation/hantverk var relativt vanligt (12 procent).

77 <http://www.kriminalvarden.se/sv/Frivard/Samhallstjanst/>

Tabell 11. Vanligaste arbetsuppgifterna i urvalet från år 2008 (n 435).

Arbetsuppgifter	Antal	Procent
Administrativt	10	2
Lokalvård/vaktmästare	108	25
Butiksarbete	45	10
Idrottsrelaterat	34	8
Kyrkorelaterat	23	5
Kök/städ	60	14
Fritidsgård	10	2
Djurvård	17	4
Lager	28	7
Reparation/hantverk	54	12
Ingen uppgift	46	11

Få missköter sig

Frivården gör tillsammans med arbetsplatsen och klienten upp ett schema för samhällstjänsten som sedan ska följas. Som misskötsamhet vid verkställighet av samhällstjänst avses avvikelser från den fastställda arbetsplanen och brott mot de allmänna villkoren. Det kan till exempel vara sen ankomst, uteblivande från arbetspass, påverkan av alkohol/droger under arbetstiden, arbetsvägran och sjukanmälan utan giltigt läkarintyg (där sådant begärts).⁷⁸ Klienter som har föreskrift om samhällstjänst i kombination med skyddstillsyn kan vid lindrig misskötsamhet få en varning av övervakningsnämnden. Vid villkorlig dom och föreskrift om samhällstjänst anmäls misskötsamhet alltid direkt till åklagare. Denne vidtar sedan lämpliga åtgärder. Allvarlig och/eller upprepade misskötsamhet kan leda till att det blir en ny rättegång och att fängelsestraff i stället kan komma att dömas ut.

De allra flesta i urvalet, 84 procent, var på plats samtliga timmar av sin samhällstjänst⁷⁹ och 96 procent fullgjorde påföljden. Siffrorna stämmer väl överens med Brå:s tidigare undersökningar som visade att 98 procent av alla som fick villkorlig dom med samhällstjänst år 2001 fullföljde den.

Även en regionuppdelad analys gjordes. Den visade inga större skillnader mellan olika regioner i landet när det gäller arbetsuppgifter och misskötsamhet.

En femtedel återfaller inom tre år

Generellt sett återfaller de som dömts till fängelse eller skyddstillsyn i högre grad än de som dömts till böter eller villkorlig dom. Av dem som döms till villkorlig dom med samhällstjänst för första gången återfaller 20 procent inom tre år. Motsvarande andel för de skyddstillsynsdömda var 59 procent.⁸⁰ Det går dock inte att från dessa uppgifter dra slutsatser om påföljdernas effekt på återfallsstatistiken. Detta beror på att utdömandet av påföljderna inte är oberoende av den person som döms, utan domstolen tar återfallsrisken i beaktande när påföljden döms ut.⁸¹

78 Kriminalvården (2006b).

79 8 procent hade mellan 1-10 timmars frånvaro och resterande 8 procent hade fler än tio timmars frånvaro totalt.

80 Brottsförebyggande rådet (2008), tabell 840.

81 Förekomsten av återfall varierar efter hur sträng huvudpåföljd som de lagförda personerna dömts till vid ingångslagföringen. Med huvudpåföljd avses den mest ingripande påföljden i en lagföring.

Frivårdspåföljderna i England och Danmark

England

Som ett alternativ till fängelse kan man i England dömas till suspended sentence order, som är Englands motsvarighet till villkorlig dom, eller till community order som liknar Sveriges skyddstillsyn, men med skillnaden att påföljden inte behöver vara kombinerad med övervakning. Community order introducerades i samband med the Criminal Justice Act 2003 och ersatte då alla andra frivårdspåföljder för vuxna personer i England och Wales.⁸² Vid utdömandet av straff tar domstolen hänsyn till personens ålder, brottets allvarlighetsgrad, återfallsrisken hos personen och uppsåtet vid utförandet av den brottsliga handlingen. Påföljden är således individanpassad och kan variera från person till person.⁸³ Brottet ska dock anses vara så pass allvarligt att påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter.

Den nya frivårdspåföljden har som syfte att straffa, förändra, kontrollera och hjälpa och inrymmer tolv möjliga krav/föreskrifter. Minst ett krav ingår alltid i påföljden, men kraven kan också kombineras för att skapa en portfölj åt varje individ beroende på brottstyp och personliga karaktäristika. Det finns vidare tre straffnivåer inom påföljden – låg, medium eller hög. Nivån avgörs på grundval av det aktuella brottet och tidigare kriminalitet.

De tolv kraven utgörs av: Övervakning; Oavlönat arbete (samhällstjänst); Krav på aktivitet, en relativt ny kombination som kan innefatta i princip vad som helst; Ackrediterat program, kan exempelvis innebära deltagande i ett Anger management program; Förbjuden aktivitet, ett förbud mot att delta i angivna aktiviteter, exempelvis besöka puben eller gå på en fotbollsmatch, kan även inkludera elektronisk övervakning; Utegångsförbud, kan även innebära elektronisk övervakning; Förbud mot att vistas bestämda platser⁸⁴; Krav på boende, klienten måste bo på det ställe domstolen bestämt så länge kravet pågår. Det kan vara i hemmet, hos föräldrar eller på ett vandrarhem; Psykiatrisk vård; Missbruksbehandling; Alkoholbehandling och slutligen Attendance sentence order, klienten ska befinna sig på ett behandlings center under några timmar varje vecka. Det kravet är vanligast för unga personer i början av sin kriminella karriär.

Målet är att den dömda ska ha hunnit uppfylla de uppsatta kraven under strafftiden men påföljden anses avslutad oavsett om kraven har fullgjorts under strafftiden eller ej.⁸⁵

Domspraxis

Omkring 84 procent av alla klienter som fick en community order 2008 var män och knappt 18 procent var under 21 år. 87 procent av alla klienter

82 Tidigare fanns fyra olika frivårdspåföljder som var specifika och inte flexibla. Dessa har nu ersatts av en påföljd med tolv olika alternativ för att anpassa påföljden till individen.

83 Sentencing guidelines Council (2009).

84 Ett krav som är svårt att kontrollera, skulle polisen komma på en person att vistas olovligt på en plats får denne varken avhysas eller arresteras. Konsekvensen är endast rapportering till det lokala frivårdskontoret.

85 National Audit Office (2008).

var dömda för brott tidigare, och de vanligaste brotten var stöld, följt av trafikbrott och våldsbrott.

En community order pågår vanligtvis under 15 månader och innehåller i 50 procent av fallen endast en föreskrift. 35 procent innehåller två föreskrifter och 12 procent innehåller tre. År 2008 innehöll 37 procent av alla community orders övervakning. En övervakning kan pågå från 14 till 36 månader beroende på det aktuella brottet. Övervakningen ska förutom att uppfylla kontrollmomentet innehålla motiverande samtal om brottslighet, men kan precis som i Sverige och Danmark också betyda att frivården remitterar till andra myndigheter eller organisationer.

Tabell 12. Andel klienter dömda till en Community order efter krav/föreskrift, år 2008. Procent.

Krav/föreskrift vid Community order	Andel
Övervakning	37
Oavlönat arbete (samhällstjänst)	31
Ackrediterat program	17
Missbruksbehandling	6
Utegångsförbud (kan inkludera elektronisk övervakning)	4
Krav på aktivitet	3
Alkoholbehandling	1
Förbjuden aktivitet (kan inkludera elektronisk övervakning)	<1
Förbud mot att vistas på speciella platser	<1
Krav på boende	<1
Psykiatrisk vård	<1
Attendance sentence order	<1

Källa: National Audit Office (2008).

Förutom övervakning har det vanligaste av de tolv kraven sedan påföljden infördes varit samhällstjänst (31 procent 2008). Samhällstjänst utdöms framför allt för skadegörelsebrott och förargelseväckande beteende och för den dömde kan det innebära 40–300 timmars oavlönat arbete. Här skiljer sig påföljden från Sverige och Danmark både när det gäller maxtid och brottstyp. I Sverige och Danmark är max antal samhällstjänsttimmar 240 och de vanligaste brottstyperna våldsbrott eller trafikbrott. När det kommer till arbetsuppgifter finns det dock inga större skillnader. Oftast handlar det om byggarbete, städning eller borttagning av graffiti.⁸⁶

Det tredje vanligaste kravet är deltagande i ett ackrediterat program (17 procent 2008). Däremot används möjligheten att föreskriva om elektronisk övervakning i liten utsträckning, högst fem procent hade det kravet. Övriga möjliga krav utnyttjades nästan inte alls. I jämförelse med Sverige är det således anmärkningsvärt att endast sex procent hade kravet att delta i missbruksbehandling och en procent att delta i psykiatrisk vård. Detta trots att 68 procent av klienterna bedöms ha antingen ett alkohol- eller ett narkotikamissbruk och 43 procent bedöms ha psykisk ohälsa. Det tyder på att tillgången till vård för kriminella missbrukare är mindre i England än i Sverige.

I en undersökning som National Audit Office gjorde år 2008 konstateras att de 12 olika föreskrifterna, om till exempel vård och behandling för missbruk eller psykisk ohälsa, erbjuds i olika utsträckning runt om i England

86 Ministry of Justice (2009).

och Wales. Rapporten poängterar särskilt att tillgång till behandling för alkoholmissbruk varierar kraftigt mellan olika delar av landet, vilket till viss del kan förklaras av att denna föreskrift endast har funnits sedan 2003. Undersökningen av National Audit Office visar också att en föreskrift om psykiatrisk vård endast har givits till de klienter som redan före domen har en pågående behandling hos psykiatrin. Undersökningen visade inte något tillfälle där en psykiatrisk behandling hade inletts som en följd av en föreskrift om psykiatrisk vård. En anledning till detta är att psykiatrin ställer höga krav på klienten om motivation och om att ta avstånd från missbruk. På samma sätt som i Sverige bedömer frivården i England att det är svårt att få igång en behandling om inte psykiatrin redan före rättegången bedömt klienten som lämplig.⁸⁷

Av tabell 13 framgår att närmare hälften av samtliga personer dömda i domstol år 2008 fick community order som påföljd.⁸⁸ Det är med andra ord en något vanligare påföljd i England jämfört med i både Danmark och Sverige, där motsvarande andel var 33 respektive 21 procent. Även utdömandet av samhällstjänst som krav vid en frivårdspåföljd är vanligare i England än i Sverige och Danmark. I England fick 43 procent sin frivårdspåföljd kombinerad med samhällstjänst år 2008. Motsvarande siffra för Sverige var 32 procent och för Danmark 38 procent.

Tabell 13. Antal personer dömda till kriminalvårdspåföljd i England, Sverige och Danmark, år 2008.

	England	Sverige	Danmark
Antal personer dömda i domstol*	249 445	32 129	17 884
Antal fängelsedömda	83 200 (33 %)	14 269 (44%)	8 423 (47 %)
Suspended sentence Villkorlig dom Betingad dom utan tillsyn	45 502 (18 %)	11 050 (34 %)	3 573 (20 %)
Varav med samhällstjänst**	17 428 (38 %)	4 519 (41 %)	-
Community order Skyddstillsyn Betingad dom med tillsyn	120 743 (48 %)	6 810 (21 %)	5 888 (33 %)
Varav med samhällstjänst	53 294 (44 %)	1 206 (18 %)	3 595 (61 %)
Samhällstjänst totalt	70 722 (43 %)	5 725 (32 %)	3 595 (38 %)

*Statistiken redovisar de personer som av domstol (fällande dom i tingsrätt) befunnits skyldiga till brott. Böter undantaget.

**Samhällstjänst kan i Danmark endast utdömas i kombination med betingad dom med tillsyn.

Frivårdens arbete

Som vägledning för domslut kan åklagarmyndigheten eller rätten precis som i Sverige be frivården att genomföra en personutredning. I personutredningen redogör frivården för omständigheterna kring det aktuella brottet, faktorer som kan ha bidragit till det och bedömer risken för återfall. I England använder sig frivården av ett system de kallar OASys (Offender assessment system) som är ett av de mest utvecklade riskbedömningsverk-

87 National Audit Office (2008).

88 Åtalsunderlåtelse, strafföreläggande och böter ingår ej i statistiken.

tygen i världen. I OASys utgår frivården från tolv kategorier⁸⁹ där varje kategori har ett bestämt numeriskt värde. Tolv ifyllda kategorier ger således ett visst antal poäng som antas säga något om klientens återfallsrisk och övergripande situation. Bedömningen ligger sedan till grund för hur påföljden bör utformas och vilka krav som lämpligen bör ingå.

Den första kontakten mellan frivård och klient måste tas senast fem dagar efter det att domen vunnit laga kraft.⁹⁰ Kontaktfrekvensen därefter varierar beroende på vilken utformning domen har och vilka krav som ingår. Har klienten dömts till en community order där övervakning ingår ska kontaktfrekvensen under de första 16 veckorna vara en gång i veckan. Därefter avgör personutredningen (OASys) hur kontakten ska fortlöpa. Har klienten dömts till en community order med samhällstjänst är kravet att personen ska ha kontakt med frivården två gånger under hela verkställigheten, det vill säga om domen inte samtidigt är kombinerad med ett övervakningskrav.⁹¹

Misskötsamhet

Som misskötsamhet betraktas bland annat utebliven kontakt, att inte rapportera som man blivit tillsagd (t.ex. på arbete, program och behandling) eller att inte meddela ny adress. I England får en klient endast ha en ”oacceptabel” misskötsamhet innan domstolen kopplas in (jämfört med Danmark där klienten tillåts ha två varningar innan ärendet tas upp i domstol), och precis som i Danmark finns det ingen övervakningsnämnd som fungerar som mellanhand. Vid en första misskötsamhet ges en skriftlig varning till klienten där frivården söker en förklaring till varför personen misskött sig. Klienten måste då ge ett godtagbart svar inom fem arbetsdagar.

Vid en andra misskötsamhet följer frivården samma procedur och om ingen giltig förklaring ges förs ärendet tillbaka till domstolen. Domstolen kan då besluta om att antingen ändra påföljden och göra den mer betungande, (här kan exempelvis elektronisk övervakning tillkomma som ett krav), häva påföljden eller omvandla domen till ett fängelsestraff. Det finns dock inget krav på att frivården måste tillåta två misskötsamheter innan ärendet går tillbaka till domstol. Om frivården anser att påföljden blir ”unworkable” för klienten kan domen undanröjas på en gång.

Det förs ingen nationell statistik över hur många klienter som missköter sin community order. Ministry of Justice rapporterar dock i en statistikbulletin att av de klienter som hade avslutat sin community order under 2008 hade 19 procent av klienterna fått avbryta på grund av att de brutit mot en föreskrift. Ytterligare 11 procent hade fått avbryta sin community order på grund av att de dömts för ny brottslighet. 60 procent av klienterna som avslutade sin community order 2008 hade fullföljt de krav och föreskrifter som domen meddelat.⁹²

89 Bakgrundsinformation, analys av brottstypen, bostad, utbildning, arbetsmöjligheter, inkomst och finansiell situation, förhållanden, livsstil och socialt umgänge, narkotikamissbruk, alkoholmissbruk, välmående, beteende och värderingar och slutligen attityd.

90 Frivården i Danmark och Sverige har med andra ord betydligt längre tid på sig då en första kontakt där ska tas inom tre till fyra veckor.

91 National Audit Office (2008).

92 Ministry of Justice (2009).

Danmark

Som ett alternativ till fängelse kan man i Danmark dömas till betingad dom antingen med eller utan tillsyn. Betingad dom utan tillsyn motsvarar en svensk villkorlig dom. Betingad dom med villkor om tillsyn (det vill säga övervakning) är Danmarks motsvarighet till skyddstillsyn. Betingad dom utdöms för brott där påföljden inte bedöms kunna stanna vid böter. Straffvärdet för brottet kan i regel inte överstiga två år för att påföljden ska bli aktuell. Om den betingade domen förenas med villkor om tillsyn ska denna tillsyn pågå under ett år och följas av två års prøvotid, det vill säga på samma sätt som det svenska systemet.

Utöver kravet på övervakning kan domstolen besluta om olika föreskrifter, såsom missbruksbehandling och psykiatrisk hjälp. Domstolen kan i vissa fall även meddela särskilda restriktioner. Det kan bland annat handla om att personen inte får besöka vissa platser eller personer, över huvud taget eller under vissa tider.⁹³

En betingad dom med villkor om tillsyn är ofta förenad med samhällstjänst. Däremot finns ingen motsvarighet i Danmark till den svenska påföljden villkorlig dom med samhällstjänst. Det innebär alltså att samhällstjänst i Danmark, i motsats till Sverige, alltid är förenad med övervakning. En dom om samhällstjänst innebär i Danmark 30–240 timmar. Arbetet, som är oavlönat, ska utföras på den dömdes fritid inom loppet av 4–12 månader⁹⁴. Det är således ungefär samma tidsspann som i Sverige (40–240 timmar).

Domspraxis

I Danmark dömdes omkring 6 000 personer till betingad dom med tillsyn år 2008. Påföljden utdöms framför allt för unga personer (60 procent som döms är 29 år eller yngre), förstagångsdömda samt för lindrigare brottslighet.⁹⁵ Det finns ingen statistik på vilka brott som leder till betingad dom med tillsyn mer än i de fall då domen är förenad med samhällstjänst. Vid betingad dom med samhällstjänst var brott mot trafiklagen det absolut vanligaste (47 procent) följt av våldsbrott (25 procent).⁹⁶

Omkring 60 procent av alla betingade domar med tillsyn är förenade med samhällstjänst i Danmark⁹⁷. I Sverige dömdes samma år drygt 6 800 personer totalt till skyddstillsyn. Av dem fick 1 200 sin dom förenad med samhällstjänst, vilket motsvarar 18 procent.⁹⁸ I Sverige kan man dock dömas till att utföra samhällstjänst även vid villkorlig dom. År 2008 dömdes 4 519 personer till denna påföljd i Sverige. Motsvarande påföljd finns inte i Danmark.

93 Straffeloven kap. 7 §§ 56-61a.

94 Straffeloven kap. 8 §§ 62-67.

95 Som nämnts tidigare får straffvärdet för brottet inte överstiga två år.

96 Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen (2008).

97 Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen (2008).

98 Kriminalvården (2008d).

Tabell 14. Personer lagförda för brott efter huvudpåföljd.

	Sverige	Danmark
Antal personer dömda i domstol*	32 129	17 884
Antal fängelsedömda	14 269 (44 %)	8 423 (47 %)
Villkorlig dom Betingad dom utan tillsyn	11 050 (34 %)	3 573 (20 %)
Varav med samhällstjänst	4 519 (41 %)	-
Skyddstillsyn Betingad dom med tillsyn	6 810 (21 %)	5 888 (33 %)
Varav med samhällstjänst	1 206 (18 %)	3 595 (61 %)
Samhällstjänst totalt	5 725 (32 %)	3 595 (38 %)

*Statistiken redovisar de personer som av domstol (fällande dom i tingsrätt) befunnits skyldiga till brott. Böter undantaget.

Av tabell 14 framgår att en tredjedel av dem som dömdes i domstol 2008 fick en betingad dom med tillsyn som påföljd. Motsvarande procentsats för Sverige var 21 procent.

Jämför man antalet utdömda frivårdspåföljder länderna emellan kan man se att det inte är någon större skillnad, 53 respektive 55 procent. Ser man till antalet utdömda frivårdspåföljder⁹⁹ i kombination med samhällstjänst är det inte heller där någon större skillnad. 38 procent fick sin frivårdspåföljd kombinerad med samhällstjänst i Danmark, motsvarande siffra för Sverige var 32 procent.

Det har skett en konstant ökning av antalet domar med samhällstjänst i Danmark under de senaste åren. Från mitten av 1990-talet fram till i dag har antalet sådana domar fyrdubblats.¹⁰⁰ Framför allt är det antalet samhällstjänstdomar för våldsbrott som ökat.

Samhällstjänst utförs precis som i Sverige på offentliga institutioner eller hos organisationer och föreningar med ett allmännyttigt ändamål¹⁰¹. Det kan exempelvis röra sig om bibliotek, byggarbetsplatser, sjukhus, sporthallar, skolor eller museer.¹⁰² Är en klient dömd till samhällstjänst måste avtal vara upprättat senast 20 dagar efter det att tillsynsmyndigheten mottagit domen. Detta med hänsyn till att domen måste hinna verkställas inom tiden för straffet. Samhällstjänsten ska sedan avverkas löpande under den utsatta strafftiden och får tidigast vara avklarad när två tredjedelar av strafftiden förlöpt.¹⁰³

Frivårdens arbete

Den första kontakten mellan frivård och klient måste tas senast två veckor efter det att domen vunnit laga kraft. Detta att jämföra med Sverige där en kontakt ska tas omgående och en verkställighetsplan första kontakt ska vara upprättad inom en månad. Kontaktfrekvensen bestäms sedan mot bakgrund av en övergripande bedömning av klientens risker och behov. Under de första två månaderna av straffet är minimikravet för kontaktfrekvens var fjortonde dag. Därefter kan frivården, om klientens situation

99 Skyddstillsyn/Betingad dom med tillsyn och villkorlig dom/betingad dom utan tillsyn.

100 Kyvsgaard, B. (2009).

101 Varje arbetsplats måste söka tillstånd hos Kriminalvårdsmyndigheten och bli godkänd innan man ges möjligheten att ta emot klienter inom frivården.

102 För fullständig lista se: <http://www.kriminalvårdsmyndigheten.dk/Default.aspx?ID=114>

103 Ska en klient utföra mindre än 60 timmars samhällstjänst får han inte utföra mer än 12 timmar på en och samma vecka.

upplevs vara stabil, minska kontaktfrekvensen till en gång i månaden under resterande del av övervakningsperioden. I Sverige finns det inget minimikrav för kontaktfrekvens i början av straffet. Däremot bör kontakt glesare än var tredje vecka användas mycket restriktivt.¹⁰⁴

Inom den första månaden av påföljden måste frivårdsinspektören sätta upp en handlingsplan i samarbete med klienten. I handlingsplanen ska det bland annat stå om domen är knuten till föreskrifter, vilka dessa är och vad som händer om man överträder dem. Handlingsplanen ska sedan revideras var tredje månad i förhållande till klientens behov och framsteg.

På samma sätt som i Sverige har frivården inte resurser att själva förmedla bostäder eller arbetstillfällen. I stället består hjälpen inom dessa områden av att förmedla kontakter med socialtjänst eller arbetsförmedling.

Lekmanövervakare finns inte som i Sverige. Däremot kan unga lagöverträdare få en mentor som fungerar på liknande sätt. Mentorn ska fungera som ett extra stöd för den dömda och hjälpa till med både praktiska saker och motivera till fritidsaktiviteter. Klienter ges även möjligheten att träffa en psykiater eller psykolog som med jämna mellanrum besöker frivårdskontoren. Psykiatern eller psykologen har på så sätt även möjlighet att utvärdera klienter som frivården misstänker har neuropsykologiska diagnoser. Något som underlättar vidare vårdinsatser för dessa klienter.¹⁰⁵

Misskötsamhet

Det finns i Danmark tydliga riktlinjer för hur misskötsamhet ska hanteras. Samtidigt måste varje individuell inspektör hantera misskötsamhet med viss flexibilitet. Förklaringen till det är enligt frivårdsinspektörerna själva att olika klientgrupper behöver olika insatser. De betonar samtidigt att det har blivit allt viktigare att dokumentera allt som händer under verkställigheten. Det finns i dag krav på att dokumentera alla faktiska händelser, som uteblivna besök och drog- eller alkoholpåverkan. Vid misskötsamhet ska frivården kunna hänvisa till denna dokumentation för att styrka misskötsamheten.¹⁰⁶

Om klienten inte infinner sig till ett uppsatt möte kan han eller hon få upp till tre påminnelser eller varningar. Därefter efterlyser frivården personen (kontaktar polisen och utfärdar order om anhållande). Som sista steg kan skyddstillsynen upphävas och domen kan omvandlas till fängelse.

I Danmark förs det ingen löpande statistik över hur stor del som missköter sin betingade dom. För personer dömda till samhällstjänst visar statistiken dock att cirka 5 procent missköter sig så pass allvarligt att samhällstjänsten får avbrytas¹⁰⁷. En skillnad mot Sverige är att det inte finns någon övervakningsnämnd som hanterar misskötsamhet i Danmark. Det är något som frivården hanterar själva, tillsammans med polis (i samband med efterlysning och anhållande) och som sista instans domstolen, vid ett eventuellt undanröjande av påföljden.

104 Kriminalvården (2008c).

105 Informationen baseras på intervjuer som hölls med personal på Kriminalvården i Danmark den 3 september 2009.

106 Informationen baseras på intervjuer som hölls med personal på Kriminalvården i Danmark den 3 september 2009.

107 Moller & Kyvsgaard (2008).

Referenser

- Brottsförebyggande rådet, Brå (2001). *Efter muck. Från anstalt till livet i frihet, Delrapport 2*. Rapport 2001:2. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2003). *Samhällstjänst – I samhällets tjänst*. Rapport 2003:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2007). *Kriminalstatistik*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2008). *Kriminalstatistik*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Kriminalvårdens forskningskommitté (2000). *Motivations- och påverkansarbete inom frivården, Rapport 7*. Norrköping: Kriminalvården.
- Kriminalvården (2006a). *Kriminalvårdens författningssamling. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om kontraktsvård KVFS 2006:18*. Norrköping: Kriminalvården.
- Kriminalvården (2006b). *Kriminalvårdens författningssamling. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om samhällstjänst KVFS 2006:21*. Norrköping: Kriminalvården.
- Kriminalvården (2008a). *Kriminalvårdens författningssamling. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om journal KVFS 2008:11*. Kriminalvården: Norrköping & Kriminalvårdens författningssamling.
- Kriminalvården (2008b). *Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd och häktesvistelse KVFS 2008:12*. Norrköping: Kriminalvården.
- Kriminalvården (2008c). *Kriminalvårdens författningssamling. Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om arbete med dömda under övervakning m.m KVFS 2008:19*. Norrköping: Kriminalvården.
- Kriminalvården (2008d). *Kriminalvårdens årsredovisning*. Norrköping: Kriminalvården.
- Kriminalvården (2008e). *Översyn av frivårdens rutiner, Rapport nr 18 från Kriminalvårdens verksamhetskontroll*. Norrköping: Kriminalvården.
- Kühlhorn E. m. fl. (1979). *Frivård och rehabilitering. En empirisk utvärdering av ett experiment inom kriminalvården*, rapport 1979:3. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Lagoni Moller, T., Kyvsgaard, B. (2008). *Forløbsundersøgelse af samfundstjeneste*. Justitsministeriets Forskningsenhed November 2008.
- Lindberg, O. & Soydan, H. (1993). *Att bli människa på nytt. En studie av socialt förändringsarbete vid KrAmi i Örebro*. Forskargruppen i socialt arbete Högskolan i Örebro, Rapport 1993:22.
- Jareborg, N & Zila, J. (2007). *Straffrättens påföljdslära*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Justitsministeriet, Direktoratet for Kriminalforsorgen (2008). *Kriminalforsorgen Statistik 2008*, Köpenhamn: Justitsministeriet.
- Ministry of Justice (2007). *Sentencing statistics, 2007 England and Wales. Statistics bulletin*. London: Ministry of Justice 2008.
- Ministry of Justice (2009). *Offender management caseload statistics 2008. Statistics bulletin*. London: Ministry of Justice 2009.
- Moller & Kyvsgaard (2008). *Forløbsundersøgelse af samfundstjeneste*. November 2008. Justitsministeriets forskningsenhed.

- National probation service (2008). *Community sentencing – Reducing re-offending changing lives. Cutting crime in our communities*. London: Ministry of Justice 2008.
- National Audit office (2008). *The supervision of community orders in England and Wales*. London: National Audit office 2008.
- Nyström, S., Jess, K., Soydan, H. (2002). *Med arbete som insats – klienteffekter och samhällsekonomisk lönsamhet i socialt arbete*. Stockholm: Socialstyrelsen.
- Riksrevisionen (2009). *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning*. RIR 2009:27. Stockholm: Riksrevisionen.
- Sentencing guidelines Council (2009). *Overarching Principles – Sentencing Youths Definitive Guideline*. London: Sentencing Guidelines Council.
- Svensk författningssamling (1998). *Förordning (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Svensk författningssamling (2007). *Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården*. Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Svensson, K. (2001). *I stället för fängelse? En studie av vårdande makt, straff och socialt arbete i frivård*. Lund: Socialhögskolan, Lunds Universitet.
- Thylefors, I., Persson, O. (2001). *Motivations- och påverkansarbete inom frivården. Psykologiska Institutionen, Göteborgs universitet för Kriminalvårdens forskningskommitté*. Norrköping: Kriminalvården.

Elektroniska källor

- Kriminalvårdens hemsida, <http://www.kriminalvarden.se>, hämtad 2009-12-16
- Kriminalvårdens statistikportal, www.kriminalvarden.se, hämtad 2009-12-18
- Kriminalvårdens hemsida, <http://www.kriminalvarden.se/sv/Frivard/Samhallstjanst/>, hämtad 2009-12-18
- Lagen.nu, <https://lagen.nu/dom/nja/2002s653>, hämtad 2010-03-04

Övrigt

- Kyvsgaard, B. (2009). Justitsministeriets Forskningskontor oktober 2009.

Bilagor

Bilaga 1. Metod

Kvantitativ studie av verkställighetsplaner

Kartläggningen av skyddstillsyn baseras primärt på en genomgång av ett rikstäckande urval av verkställighetsplaner för skyddstillsynsklienter. Uppgifterna har inhämtats på frivårdens regionkontor i Stockholm.

Den ursprungliga urvalsramen har varit samtliga skyddstillsynsklienter som, mellan oktober 2007 och mars 2008, avtjänat sitt övervakningsår.¹⁰⁸ Från denna urvalsram valdes, genom ett slumpmässigt urval, 650 skyddstillsynsklienter ut. Dessa motsvarar ungefär tio procent av samtliga klienter.

Studien av villkorlig dom med samhällstjänst bygger på en genomgång av ett rikstäckande urval av 435 journaler för personer dömda till villkorlig dom med samhällstjänst. Urvalet är slumpmässigt och motsvarar närmare 10 procent av de omkring 4 500 personer som påbörjade sin villkorliga dom med samhällstjänst under år 2008.

Fokusgruppsintervjuer

För att komplettera bilden av hur påföljden skyddstillsyn fungerar i praktiken och för att diskutera frågor om hur påföljden skulle kunna utvecklas har två fokusgruppsintervjuer genomförts. En fokusgrupp med frivårdsinspektörer samt en fokusgrupp med ordinarie domare i brottmål verksamma i tingsrätt.

Inbjudan om deltagande skickades till samtliga sex frivårdsregioner i Sverige. En stad eller ett kontor valdes ut för att representera regionen. Städer valdes ut efter storlek, och förhoppningen var att få representation från både mindre och större städer och olika frivårdsområden.

Inbjudan skickades ut via e-post till ansvarig person på respektive kontor. Denna person vidarebefordrade i sin tur inbjudan till de domare och de frivårdsinspektörer som inbjudan berörde. Fokusgruppsintervjuerna genomfördes vid två tillfällen i Brå:s lokaler i Stockholm. Totalt deltog nio frivårdsinspektörer och fyra domare.

Enkätundersökning

Diskussionerna i fokusgruppsintervjuerna låg till grund för två enkätundersökningar. Enkäterna skickades via e-post till samtliga frivårdsinspektörer som arbetar med skyddstillsyn och till samtliga ordinarie domare i brottmål vid tingsrätt. Samtliga respondenter gavs möjlighet att svara via brev, e-post eller direkt via en webblänk.

Som en del av enkätundersökningen skickades även en vinjettstudie ut till frivårdsinspektörerna. Syftet med vinjettstudien var att genom fiktiva fall av misskötsamhet, komplettera bilden av hur frivården hanterar misskötsamhet i praktiken samt om frivårdsinspektörer agerar olika i sin bedömning och sitt tillvägagångssätt utifrån klientens förutsättningar.

¹⁰⁸ 6 341 respektive 6 810 personer dömdes år 2007 och 2008 till skyddstillsyn (Brå:s lagföringsstatistik).

Deltagande och bortfall

Sammanlagt skickades 638 enkäter ut till 339 ordinarie domare vid brottmål i tingsrätt, samt 383 enkäter till frivårdsinspektörer som arbetar med skyddstillsyn. Av domarna svarade 208 stycken vilket ger ett bortfall på 39 procent. Ett drygt trettio-tal domare hörde av sig och ansåg sig inte arbeta med skyddstillsynsfall i den utsträckningen att de borde inkluderas i urvalet. En möjlig förklaring till delar av bortfallet kan vara att en del av domare som inte svarat eller hört av sig var av samma åsikt.

Av de frivårdsinspektörer som arbetade med skyddstillsyn svarade 299 stycken. Det ger ett bortfall på 22 procent.

Förutom det externa bortfallet förekom även ett visst internt bortfall. Detta bortfall var dock mindre än två procent på nästan samtliga frågor. En fråga i enkäten till frivårdsinspektörerna hade dock ett bortfall på 13 procent. Frågan gällde hur många gånger kontraktsvård hindras på grund av att socialtjänsten inte har givit sitt samtycke. Respondenterna fick svara i form av fritext varför det finns möjlighet att tolka en del av bortfallet så att de respondenter som inte har svarat i själva verket har svarat noll gånger. Man kan även tolka bortfallet på denna fråga med att de svarande inte anser att de kommit i kontakt med eller känner igen problematiken.

Vissa enkätfrågor som handlade om hantering av misskötsamhet samt huruvida man använder sig av lokala policydokument följdes upp via samtal med kriminalvårdsinspektörer. I de fall det blev aktuellt inhämtades även skriftligt material från respektive frivårdskontor.

Telefonintervjuer

För att få en allmän beskrivande bild av hur innehållet i påföljden skyddstillsyn brukar se ut gjordes 15 telefonintervjuer med kriminalvårdsinspektörer runt om i Sverige. Kriminalvårdsinspektörerna fick svara på frågor om vilka insatser klientgrupperna brukar få och vilka svårigheter de upplever i arbetet.

Registerdata

Statistik från Övervakningsnämnderna har inhämtats via Kriminalvården. Statistiken har använts för att få en uppgift om hur många fall övervakningsnämnderna hanterar årligen och vilka beslut nämnderna fattar med anledning av misskötsamhet.

Lagföringsstatistik från Brå har också använts i syfte att komplettera verkställighetsplanerna gällande tidigare brottslighet och återfall i ny lagföring under övervakningsåret.

Utlandsbesök

För att fördjupa kunskapen i hur påföljden ser ut och implementeras i andra länder gjordes studiebesök i Danmark och England. I Danmark besöktes *Kriminalforsorgen och ett lokalt frivårdskontor i Köpenhamn*. I England besöktes *National Offender Management Service, region London och London Probation Service*.

Analysmetoder och signifikanstest

Förutom deskriptiva frekvensredovisningar har relevanta delar av materialet sambandsanalyserats med så kallade Chi-2 tester. Detta för att säkerställa att en iakttagen skillnad faktiskt är skild från slumpen. Signifikansvärdet som anges är $<0,05$ och $<0,01$. Detta innebär att vid $<0,05$ är sannolikheten för att en iakttagen skillnad beror på slumpen mindre än 5 på 100 och vid $<0,01$ mindre än 1 på 100.

I rapporten redovisas signifikanta samband antingen genom fotnotsnoteringar eller genom en stjärnmarkering i tabeller – en stjärna (*) då p-värdet är mindre än 0,05 och två stjärnor (**) då p-värdet är mindre än 0,01.

Om man utför upprepade tester på samma datamaterial, i det här fallet flera Chi-2-tester, ökar risken att man registrerar skillnader som faktiskt inte finns för varje upprepat test. För att undvika detta har vi valt att justera signifikansnivån genom att dividera denna med antalet upprepade tester. Detta kallas Bonferroni-korrektion. För att testerna ska kunna anses vara signifikanta på en 95-procentig signifikansnivå innebär det i praktiken att vid exempelvis fyra upprepade tester på samma datamaterial och under samma nollhypotes med en 95-procentig signifikansnivå (0,05) måste ha ett p-värde som understiger $0,05/4 = 0,0125$.