

# Samordnade insatser för klienter med villkorlig frigivning

Utvärdering av Kriminalvårdens  
försöksverksamhet med inslussningsgrupper



# Samordnade insatser för klienter med villkorlig frigivning

Utvärdering av Kriminalvårdens  
försöksverksamhet med inklusionsgrupper

Rapport 2020:15

## **Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet**

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på [www.bra.se](http://www.bra.se). På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till [tillgangligt@bra.se](mailto:tillgangligt@bra.se)

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

ISSN 1100-6676  
ISBN 978-91-88599-38-4  
urn:nbn:se:bra-945

© Brottsförebyggande rådet 2020  
Produktion: Odelius & CO  
Författare: Anna Öström  
Omslag: Odelius & Co  
Tryck: E-print AB

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm  
Telefon 08-527 58 400, e-post [info@bra.se](mailto:info@bra.se), [www.bra.se](http://www.bra.se)

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Norstedts Juridik, 106 47 Stockholm.  
Telefon 08-598 191 90, e-post [kundservice@nj.se](mailto:kundservice@nj.se), [www.nj.se/offentligapublikationer](http://www.nj.se/offentligapublikationer)

# Förord

I april 2018 fick Kriminalvården i uppdrag av regeringen att genomföra en försöksverksamhet med så kallade inslussningsgrupper. Syftet med försöksverksamheten var att frivården och andra aktörer tidigt skulle planera för och underlätta klienternas återinträde i samhället genom samordnade insatser.

I mars 2019 fick Brå i uppdrag av regeringen att utvärdera försöksverksamheten. Målet med uppdraget är att bedöma om Kriminalvården genom försöksverksamheten har skapat *förutsättningar* för att minska klienters återfall i brott och bedriva inslussningsprogrammet nationellt samt skapat förutsättningar för ett långsiktigt och förbättrat inslussningsarbete.

Målgruppen för rapporten är främst regeringen och Kriminalvården. Rapporten kan även vara av intresse för andra verksamheter som har kontakt med Kriminalvården och deras klienter. Brås förhoppning är att utvärderingen även kan utgöra ett underlag för fortsatta diskussioner om hur arbetet med inslussningsgrupper kan utvecklas.

Rapporten har skrivits av Anna Öström, och i utvärderingen har även Anna-Lena Beutgen medverkat. Rapporten har granskats av professor Malin Åkerström vid Lunds universitet och docent Per Germundsson vid Malmö universitet. Värdefulla synpunkter har också lämnats av en referensgrupp knuten till projektet: Erika Sallander, Charlotta Lindell, Monika Hjeds Löfmark, Elisabeth Nordén, Petra Bergnor och Linnea Littman. Ett särskilt tack riktas till de klienter och anställda inom Kriminalvården och andra verksamheter som har delat med sig av sina erfarenheter av försöksverksamheten.

Stockholm i december 2020

Kristina Svartz  
Generaldirektör

Anna Hansson  
Enhetschef

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	7
Få klienter har medverkat i försöksverksamheten .....	8
Tidiga och samordnade insatser .....	10
Samverkan i individärenden .....	11
Erfarenheter av försöksverksamheten.....	13
Brås bedömning .....	14
<b>Inledning</b> .....	16
Övergången till frihet är en kritisk tidpunkt.....	16
Faktorer för att bedöma risken för återfall i brott.....	17
Fängelsedömda har ofta dåliga levnadsvillkor.....	18
Bakgrund till Kriminalvårdens uppdrag .....	18
Försöksverksamheten med inlussningsgrupper.....	19
Brås uppdrag att utvärdera försöksverksamheten.....	21
Perspektiv på implementering av ett arbetssätt.....	23
Rapportens disposition .....	25
<b>Omständigheter som har påverkat resultatet</b> .....	26
Ingen analys av klientunderlaget .....	26
Olika bedömningar av urvalskriterierna.....	28
Bristande klientuppföljning nationellt och lokalt.....	31
Två av tre delprojekt har inte genomförts .....	33
Svagt fokus på klientarbetet i planeringen.....	35
Frivården borde ha involverats tidigare.....	35
Inga nya överenskommelser centralt eller lokalt.....	36
Personalomsättning i alla led i organisationen.....	36
Ledningen har inte agerat på samverkanshinder.....	37

<b>Tidiga och samordnade insatser .....</b>	<b>38</b>
Frivården i Göteborg har involverat flest klienter .....	39
Största förändringen är en tidigare samverkan .....	40
Tidig planering för de flesta av klienterna .....	43
Hälften av alla möten via anstalterna .....	43
Antalet möten på individnivå varierar .....	44
Uppfattningen om arbetet förändrades över tid.....	45
<b>Samverkan i individärenden .....</b>	<b>46</b>
Inslussningssamordnare från frivården .....	46
Sekretessen har hanterats genom samtycke .....	47
Socialtjänsten har medverkat i flest ärenden .....	48
Svårt att få med alla aktörer i samverkan .....	49
Komplex problematik bland klienterna .....	51
Svårt att komma tillrätta med missbruk .....	52
Samordnad individuell plan för vissa klienter.....	53
Hälften av klienterna fick sysselsättning.....	54
Begränsade möjligheter att ordna boende.....	55
<b>Erfarenheter av försöksverksamheten .....</b>	<b>57</b>
Resurser bedöms som tillräckliga överlag.....	57
Samsyn om arbetssätt och klienternas behov.....	59
Regelverken är delvis förenliga med varandra .....	60
Tillgängligheten hög i vissa verksamheter.....	61
Hög grad av kunskap om andra verksamheter .....	62
Stort engagemang för arbetssättet .....	63
Klienternas uppfattning om programmet .....	65

<b>Slutsatser och diskussion .....</b>	<b>70</b>
Tudelat resultat av utvärderingen .....	70
Svårt att dra några långtgående slutsatser .....	71
Ledningen hade behövt ta ett större ansvar .....	72
Varför inlussningsgrupper fungerar i Göteborg.....	74
Modell för samverkan behöver kompletteras .....	75
Övrigt att tänka på i det fortsatta arbetet.....	76
Mentorskap är en bra idé men behöver struktur .....	77
<b>Referenser .....</b>	<b>79</b>
Bilaga 1 - Sammanfattning av inlussningsutredningen .....	84
Bilaga 2 - Utvärderingsmetod.....	90



# Sammanfattning

I syfte att förebygga återfall i brott fick Kriminalvården i april 2018 i uppdrag av regeringen att genom en försöksverksamhet utveckla och stärka samverkan mellan frivården och relevanta aktörer.

Regeringen var tydlig med att samverkan skulle involvera socialtjänsten och hälso- och sjukvården, liksom myndigheter som Arbetsförmedlingen, Kronofogden, Polismyndigheten och Försäkringskassan, men även civila organisationer. Syftet var att samverkansaktörerna genom så kallade inlussningsgrupper skulle möjliggöra tidiga och samordnade insatser för klienterna, vilket i sin tur förväntades bidra till deras återanpassning i samhället.

## **Inlussningsutredningen en viktig utgångspunkt**

I uppdraget till Kriminalvården hänvisade regeringen till den så kallade inlussningsutredningen för genomförandet av försöksverksamheten. I den framgår exempelvis vilka förberedelser som är nödvändiga, vilka områden som är angelägna att fokusera på i inlussningsprogrammet och att inlussningsgruppen och samverkansaktiviteterna ska hållas ihop av en inlussningssamordnare. Vidare ska de aktörer som ingår i respektive inlussningsgrupp runt en klient gemensamt, noga och i god tid planera för klientens frigivning, ansvara för att insatser från anstaltstiden fullföljs och följs upp, att någon form av sysselsättning garanteras, att klienten får skuldrådgivning vid behov och även erbjuds en stödperson från det civila samhället.

De klienter som i utredningen föreslås vara aktuella för inlussningsprogrammet är klienter som skulle bli villkorligt frigivna med övervakning inom tidsramen för programmet, bedöms ha en medelhög eller hög risk för återfall i brott, inte har en alltför kort strafftid, har behov av insatser från flera samhällsaktörer, är motiverade att sluta med kriminalitet och inte utvisas i samband med villkorlig frigivning. Utredningen var dock tydlig med att Kriminalvården i förberedelserna av försöksverksamheten behövde göra fördjupade analyser av målgruppen, liksom av formen och innehållet i inlussningsprogrammet.

## Brås utvärderingsuppdrag

Brå fick i mars 2019 i uppdrag av regeringen att utvärdera Kriminalvårdens försöksverksamhet med inslussningsgrupper, i syfte att bedöma om verksamheten har gett Kriminalvården bättre *förutsättningar* att minska återfall i brott, implementera arbetssättet nationellt och bedriva ett långsiktigt och förbättrat inslussningsarbete.

Brås utvärdering ska, enligt uppdraget, besvara följande frågeställningar:

- ✓ Vilka skillnader i förhållande till ordinarie strukturer bedöms utgöra nyckelfaktorer i sammanhanget?
- ✓ Hur och i vilken omfattning har försöksverksamheten bedrivits?
- ✓ Har förutsättningarna för samverkan i individärenden förändrats, och i sådana fall på vilka sätt?
- ✓ Vilka är berörda aktörers erfarenheter av verksamheten?

För att kunna svara på frågorna och analysera genomförandet och samverkan som en process i förändring har Brå genomfört en processutvärdering. Datainsamlingen genomfördes genom dokumentationsgranskning, enkäter, intervjuer och observationer.

## Få klienter har medverkat i försöksverksamheten

Försöksverksamheten har prövats i tre kommuner: Umeå, Norrköping och Göteborg. I dessa kommuner har sammanlagt 27 klienter ingått i inslussningsprogrammet och genom en inslussningsgrupp fått samordnade insatser under 2019 och fram till och med 30 juni 2020.

Alla klienter som har fått *minst ett* samverkansmöte med inslussningsgrupperna under perioden för försöksverksamheten har inkluderats i rapporten. Nio av klienterna tillhörde Umeå, tre klienter Norrköping och 15 klienter Göteborg. Sex av klienterna som tillhörde frivården i Norrköping och Umeå avbröt sin medverkan, flyttade till en annan kommun eller avled under tiden för försöksverksamheten. Detta innebär att endast 21 klienter fanns kvar i inslussningsprogrammet vid uppdragets slut.

## Få klienter innebär begränsade erfarenheter

Mot bakgrund av det låga klientunderlaget har flera av de aktörer som inkluderats i samverkan antingen inte haft möjlighet att delta i klientarbetet eller endast deltagit i begränsad omfattning. Den låga klientmedverkan innebär också att det har varit svårt för Kriminalvården att dra några större slutsatser av arbetet, men även för Brå att utvärdera försöksverksamheten.

Det finns flera bakomliggande orsaker till låg klientmedverkan. De huvudsakliga är att Kriminalvården inte genomförde någon fördjupad analys av målgruppen och klientunderlaget i förberedelsefasen, att kriterierna för att välja ut de klienter som skulle tillfrågas om att medverka inte har hanterats på samma sätt i de olika kommunerna, samt att klientuppföljningen har brustit både nationellt och lokalt.

### **Frivårdskontoren fick kort tid för att förbereda arbetet**

Samverkan tar tid att bygga upp, och frivårdskontoren fick relativt kort tid för att förbereda arbetet lokalt. Både chefer och medarbetare i frivården borde ha involverats tidigare i planeringen av uppdraget. Kriminalvårdens uppstartsmöten med aktuella frivårdskontor skedde exempelvis först i oktober 2018, dvs. ett halvår efter att Kriminalvården fått regeringsuppdraget och endast ett par månader innan klientarbetet skulle påbörjas.

I upprättade stöd- och styrdokument saknas väsentliga beskrivningar för att genomföra försöksverksamheten. Det saknas exempelvis ett tydligt klientfokus, utgångspunkter för handläggarnas arbete och anpassningar till lokala förutsättningar för arbetet. Det är rimligt att anta att ett tidigare samarbete om uppdraget mellan nationell och lokal nivå hade skapat bättre förutsättningar för arbetet.

### **Den nationella ledningen borde tagit ett större ansvar**

Kriminalvårdens ambition var att frivårdskontoren skulle pröva och utveckla samverkan lokalt, men ledningen och styrningen på nationell nivå borde ha tagit ett större ansvar för att skapa tydliga ramar för arbetet och undanröja hinder längst vägen.

Till exempel borde den nationella nivån ha definierat hur många klienter som behövde medverka i programmet för att uppnå erfarenheter utifrån målsättningarna med uppdraget, säkerställt att anstalterna var införstådda i försöksverksamheten, fört diskussioner med andra myndigheter om eventuella tidsbegränsade överenskommelser samt tagit fram resultatmått för uppföljning. Att det inte funnits några resultatmått för uppföljning har bidragit till bristande uppföljning under försöksverksamheten, men också till att det har saknats en gemensam bild om vad som kan betraktas som ett bra eller dåligt resultat.

Brå inser att Kriminalvårdens pressade läge de senaste åren kan ha påverkat implementeringen av försöksverksamheten. Dessutom har covid-19-pandemin i viss mån påverkat samverkansmöjligheterna under våren 2020.

## Tidiga och samordnade insatser

Arbets sättet i försöksverksamheten kan betraktas som en förstärkning av ett redan befintligt arbetssätt. Trots det begränsade klientunderlaget går det att urskilja några aspekter som är utmärkande för hur arbetet har utvecklats i och med försöksverksamheten: tidiga och samordnade insatser.

### Samordnade insatser uppfattas ge bättre planering

Tidiga och samordnade insatser har visserligen inledningsvis krävt mer tid från frivården och samverkansaktörerna, men arbetssättet har uppfattats ge effektivitet i längden. Det har också inneburit att de klienter som medverkat i programmet överlag har fått en god planering inför sin villkorliga frigivning. Inte minst för att aktörerna gemensamt sett över klienternas behov, men även för att roller och ansvar har kunnat delas upp på plats tillsammans med klienten.

I vanliga fall brukar frivårdens handläggare ta kontakt med klienterna och deras kontaktpersoner på anstalten ungefär en månad före deras villkorliga frigivning. I inslussningsprogrammet var den genomsnittliga tiden för det första mötet med klienten drygt tre månader. Det finns dock stora variationer. Två klienter fick exempelvis träffa samverkansaktörerna för första gången drygt åtta månader före sin villkorliga frigivning, medan fem klienter träffade samverkansaktörerna för första gången mindre än en månad före sin villkorliga frigivning. Med undantag för dessa fem klienter har insatserna överlag planerats noga och i god tid.

### Flest samverkansmöten i Göteborg

Ett sätt att få en överblick av inslussningsgruppernas arbete är att se över hur många samverkansmöten som har skett i respektive kommun och för respektive klient. Sammanlagt har 95 samverkansmöten mellan klienter, frivården och samverkansaktörerna genomförts i inslussningsprogrammet, varav två tredjedelar i Göteborg. Ungefär hälften har genomförts när klienterna befunnit sig på anstalt och hälften när klienterna fått villkorlig frigivning.

I inslussningsutredningen anges att det bör vara aktuellt med minst fyra eller fem samverkansmöten, från det att klientens verkställighet börjar tills den slutar. Få klienter har varit möjliga att följa under hela verkställigheten, men utvärderingen visar att det framför allt är klienterna i Göteborg som har fått ta del av samverkansmöten i enlighet med inslussningsutredningens intentioner.

## Arbets sättet innebär inga omfattande förändringar

Inledningsvis ansåg en majoritet av medarbetarna i frivården att arbetet med inlussningsgrupper innebär ganska stora förändringar. I slutet av försöksverksamheten angav dock medarbetarna i Göteborg att det endast i liten utsträckning innebär några förändringar.

I Göteborg har de arbetat med flest klienter, och inledningsvis kan ett förändrat arbets sätt upplevas som större än vad det egentligen är. När man väl har hunnit arbeta en tid enligt nya riktlinjer uppfattas det nya dock som det normala. Den förändrade uppfattningen kan även bero på att stora delar av det som föreslås i inlussningsutredningen i viss mån redan gjordes i Göteborg. Vid starten för försöksverksamheten fanns det exempelvis redan en god samverkan mellan socialtjänsten och Arbetsförmedlingen, vilka har varit centrala aktörer i kommunens försöksverksamhet.

Uppfattningen kan också ha påverkats av att det från den nationella nivån har skett en glidning gällande hur arbetet med inlussningsgrupper skulle bedrivas – från att det *inte* skulle genomföras inom ordinarie strukturer, till att det skulle göra det.

## Samverkan i individärenden

Under tiden för försöksverksamheten har frivården haft rollen som inlussningssamordnare i kommunerna. Inlussningsutredningen angav att respektive inlussningsgrupp skulle fokusera på klientens eventuella problem med missbruk, psykisk ohälsa, sysselsättning/ utbildning, skuldproblematik och boendesituation, och att klienten skulle erbjudas en stödperson från det civila samhället.

## Samtycke från klienterna har hävt sekretessen

För att kunna dela information om klienterna mellan verksamheterna har frivårdsinspektörerna hämtat ett samtycke från de klienter som tackat ja att medverka i programmet. Samtycket har varit avgörande för arbetet med inlussningsgrupper.

Två frivårdskontor inhämtade samtycket skriftligt och ett inhämtade det muntligt. Oavsett vilken form som används är det viktigt för klienternas rättssäkerhet att samtycket dokumenteras. Vid en översyn av dokumentationen i årsskiftet 2019/2020 upptäcktes dock att samtycket för ungefär hälften av klienterna inte hade dokumenterats. Detta åtgärdades för flera av klienterna under våren 2020, men vid försöksverksamhetens slut saknades fortfarande dokumenterat samtycke för några klienter. I slutet av försöksverksamheten utformades ett skriftligt underlag om hur samtycket ska dokumenteras.

## **Frivården i Umeå fick med flest samverkansaktörer**

När det gäller involverade samhällsaktörer lyckades frivården i Umeå få med samtliga aktörer som angivits som betydelsefulla i inslussningsutredningen och i uppdragsbeskrivningen till Kriminalvården. I Norrköping och Göteborg inkluderades betydligt färre aktörer i försöksverksamheten. Det låga antalet klienter som medverkat i programmet i Umeå har dock inneburit att flera av de inkluderade samhällsaktörerna inte har involverats i klientarbetet.

Socialtjänsten är den aktör som i alla kommuner medverkat i flest antal klientärenden, och därefter Arbetsförmedlingen. Dessa aktörer var också de som frivården redan hade en relativt god samverkan med innan försöksverksamheten startade. Andra myndigheter och civila organisationer har endast medverkat i enstaka ärenden. Exempelvis var det bara frivården i Umeå som lyckades få med Kronofogden i samverkansmöten med klienterna.

## **Majoriteten är män dömda för narkotikabrott**

Av de 27 klienter som har fått insatser genom försöksverksamheten är en majoritet män. Endast fyra kvinnor har medverkat. Ungefär hälften av klienterna fick villkorlig frigivning under 2019 och den andra hälften första kalenderhalvåret 2020. Drygt en tredjedel av klienterna är dömda för narkotikarelaterad brottslighet. Därefter är de vanligaste brotten rån, misshandel, grov stöld och våldtäkt. Enstaka klienter är dömda för mord, grovt vapenbrott, grov kvinnofridskränkning eller grovt rattfylleri. De har i hög grad både missbruksproblematik och psykisk ohälsa, och även behov av insatser när det gäller boende, sysselsättning, familj och relationer samt insatser som inriktas på att bryta kriminella livsmönster.

## **Insatserna matchar klienternas behov överlag**

Matchningen mellan klienternas behov, insatser på anstalt och insatser vid villkorlig frigivning genom samverkan är överlag god. Det finns dock ärenden där exempelvis en samordnad individuell plan (SIP) möjligen borde ha genomförts i ytterligare ett fall, där samordnade insatser borde ha inkluderat Polismyndigheten eller en avhoppbarverksamhet samt några ärenden där Kronofogden hade kunnat bidra med vägledning gällande klienternas skuldproblematik. Därtill har frivilliga organisationer från civilsamhället endast inkluderats i samverkan för enstaka klienter.

Av de 21 klienter som fullföljde inslussningsprogrammet var det 5 klienter som i slutet av försöksverksamheten fick villkorlig frigivning. Dessa klienter har Brå inte kunnat följa alls under deras villkorliga frigivning. Av de 16 klienter som återstod har hälften fått

någon form av sysselsättning, dvs. utbildning, arbetsträning eller anställning.

Eftersom missbruksproblematiken är så pass stor inom gruppen var det för vissa klienter viktigt att först genomgå en behandling innan det var aktuellt med någon form av arbetsmarknadsåtgärd. Sammanlagt fick sju klienter erbjudande om att genomgå en missbruksbehandling.

Boendefrågan har varit svår för samverkansaktörerna att lösa, inte minst på grund av begränsad tillgång på bostäder i kommunerna. Flera klienter har dock fått komma till behandlingshem i samband med sin villkorliga frigivning, vilket gjort att boendefrågan åtminstone lösts tillfälligt. Fem klienter fick erbjudande om ett stödboende i samband med sin villkorliga frigivning eller en kort tid därefter.

När det gäller stödpersoner från civilsamhället har de flesta klienter i Umeå och Norrköping fått en biträdande övervakare som kan hjälpa till i vardagen. I Göteborg har sociala insatsgruppen (SIG) varit involverad i klientarbetet, vilket gjort att det inte ansetts nödvändigt med biträdande övervakare i alla ärenden.

## Erfarenheter av försöksverksamheten

I en enkät som Brå har skickat till medverkande i försöksverksamheten vid tre tillfällen har många av frågorna berört ett urval av centrala mekanismer för god samverkan som har definierats i forskningen. Dessa handlar om resurser, samsyn och regelverk, liksom samverkansaktörernas tillgänglighet, engagemang och kunskap om varandras verksamheter. Eftersom ett flertal aktörer saknas i försöksverksamheten har enkäten framför allt besvarats av personer inom frivården, socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och till viss del missbruks- och beroendevården (inklusive psykiatri).

Resultatet visar att det i verksamheterna inte har saknats ekonomiska medel att genomföra programmet. Av enkätsvaren går det inte heller att urskilja att någon försöksort upplevt att de har haft mer tid än någon annan. Däremot visar resultatet att cheferna i något högre utsträckning än handläggarna anser att det funnits tid för medarbetarna att arbeta med uppdraget.

Det framgår också att det framför allt finns en samsyn mellan frivården, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen när det gäller arbetsätt och klienternas behov. Det är också mellan dessa verksamheter som regelverken bedömts harmoniera bäst, tillgängligheten varit särskilt god, engagemanget varit som störst och samverkan tycks ha stärkts mest under perioden för försöksverksamheten.

En annan fråga i enkäten handlade om medarbetarnas kunskaper om hur andra verksamheter arbetar för att kunna samverka med dem. Resultatet visar att kunskapen om andra verksamheter inte tycks ha ökat nämnvärt under tiden för uppdraget. För vissa verksamheter är kunskapen dessutom lägre vid slutet av uppdraget än vid början. De medverkande bedömde emellertid sin kunskap om andra verksamheter som relativt hög från början, vilket kan ha att göra med att de redan arbetat med samverkansprocesserna ett halvår innan Brå skickade ut den första enkäten.

## **De flesta klienter upplever att de har fått ett bra stöd**

Av intervjuer med sju klienter som medverkat i inslussningsprogrammet framgår att de flesta förstod programmets innehåll, att alla var motiverade att upphöra med sin kriminalitet och att de upplevde sig delaktiga och lyssnade till. Det var främst klienter i Göteborg som intervjuades och de ansåg sig ha fått bra stöd och hjälp genom programmet. Flera uttryckte dessutom att samverkansaktörerna varit uthålliga även om de själva har "strulat". Det har dock inte varit tydligt för alla klienter vad som menas med att sekretessen hävs när klienten samtyckt till att medverka i inslussningsprogrammet.

## **Brås bedömning**

Som framgår inledningsvis är syftet med utvärderingen att bedöma om arbetssättet har inneburit bättre *förutsättningar* för Kriminalvården att minska återfall i brott, implementera arbetssättet nationellt och bedriva ett långsiktigt och förbättrat inslussningsarbete. Begreppet förutsättningar kopplas till de områden som inslussningsutredningen anger som betydelsefulla i klientarbetet, men även ett urval av centrala mekanismer för samverkan som anges i forskningen.

Eftersom så få klienter har medverkat i inslussningsprogrammet och att flera samverkansaktörer inte har inkluderats är det svårt att dra några långtgående slutsatser av utvärderingen. Däremot kan Brå ge vissa rekommendationer för det fortsatta arbetet.

## **Går inte att bedöma om brottsåterfallen minskar**

Mot bakgrund av att så få klienter medverkat i inslussningsprogrammet kan Brå inte bedöma i vilken utsträckning arbetssättet har förutsättningar att minska återfallen i brott. Dessutom har Brå endast haft möjlighet att följa ett fåtal klienter under *hela* deras villkorliga frigivning. Detta eftersom de flesta lämnade anstalten först hösten 2019 eller våren 2020. Handläggarna är dock övertygade om att så är fallet, vilket är en viktig erfarenhet att lyssna till. Flera av klienterna



har haft stabila och uthålliga inslussningsgrupper runt sig, vilket är tydligt i Göteborg som har arbetat med flest klienter.

För att kunna bedöma om brottsåterfallen minskar genom en försöksverksamhet som denna behöver arbetet också pågå under en längre tid. En implementering av ett nytt arbetssätt brukar i regel ta mellan två och fyra år.

### **Arbetssättet bör inte implementeras nationellt ännu**

Brå anser inte att Kriminalvården är redo att implementera arbetet med inslussningsgrupper nationellt. Detta beror dels på att det inte har prövats i tillräcklig omfattning, dels på att flera delar i arbetssättet fortfarande behöver klargöras.

I det fortsatta arbetet måste ledningen på nationell nivå ta ett större ansvar för att upprätta en tydlig målbild för arbetet, undanröja de samverkanshinder som har framkommit samt se över eventuella behov av avtal och överenskommelser mellan aktuella verksamheter. I det fortsatta arbetet behöver ledningen på nationell nivå även överväga om det behövs utbildning och/eller metodstödande åtgärder för att utveckla arbetet effektivt och göra det mer uppföljningsbart.

I Kriminalvårdens slutrapport föreslås att erfarenheterna från försöksverksamheten ska omhändertas och spridas vidare genom ett mentorskap. Mentorskapet innebär att frivårdskontoren i försöksverksamheten blir mentorer för minst tre nya frivårdskontor. Detta är ett rimligt sätt att vidareutveckla arbetet med inslussningsgrupper. Däremot är Brås uppfattning att endast frivården i Göteborg är redo för ett sådant mentorskap, förutsatt att vissa delar i arbetssättet klargörs. Förutom att frivården i Göteborg har mest erfarenhet av klientarbetet finns också lärdomar av att under tiden för försöksverksamheten utvidga arbetssättet till ytterligare en stadsdel. De andra två frivårdskontoren behöver mer praktisk erfarenhet innan de kan gå in som mentorer för andra kommuner.

### **Arbetssättet indikerar förbättringar och långsiktighet**

För att besvara frågan om försöksverksamheten har bidragit till ett förbättrat och långsiktigt inslussningsarbete krävs mer erfarenhet av samordnade insatser för Kriminalvårdens klienter. Av intervjuer med frivårdsinspektörerna framgår dock att arbetssättet innebär mer tid med klienterna och att samordnade och tidiga insatser skapar en effektivitet i arbetet. Detta borde på sikt innebära ett långsiktigt och förbättrat inslussningsarbete.

# Inledning

De allra flesta som har avtjänat två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff frigives villkorligt.<sup>1</sup> Vid villkorlig frigivning med övervakning bor klienten hemma, men har under en prövotid regelbunden kontakt med Kriminalvårdens frivård.<sup>2</sup> Tidigare var prövotiden i normalfallet ett år, men den 1 juli 2020 trädde en lagändring i kraft som bland annat innebär att övervakningstiden kan bli betydligt längre. Numera är prövotiden den strafftid som återstår vid den villkorliga frigivningen och är *minst* ett år.<sup>3</sup> Det huvudsakliga syftet med lagändringen är att öka frivårdens möjligheter att arbeta återfallsförebyggande med villkorligt frigivna klienter.<sup>4</sup>

## Övergången till frihet är en kritisk tidpunkt

Av de personer som övervakades någon gång under perioden 2008–2017 var det totalt 37 procent som lagfördes för ett nytt brott under övervakningen.<sup>5</sup> Sannolikheten för återfall i brott är som störst i början av övervakningen och avtar successivt. Övergången från anstalt till frihet är således en kritisk tidpunkt.

Det är vanligt att de som återfaller i brott har flera domar bakom sig. Brottstyp och ålder spelar också roll. De som är dömda för trafikbrott återfaller exempelvis fyra gånger så ofta som de som är dömda för sexualbrott, och yngre återfaller i högre utsträckning än äldre.

Det är Kriminalvården som beslutar om vilka klienter som ska övervakas under villkorlig frigivning. Faktorer som har visat sig ha störst betydelse för om det blir fråga om en övervakning eller inte

---

<sup>1</sup> Brottsbalken (1962:700) 26 kap. 6 §.

<sup>2</sup> Frivården övervakar klienter som är villkorligt frigivna, har skyddstillsyn, har samhällstjänst eller övervakas med hjälp av intensivövervakning med elektronisk kontroll. Kriminalvården har 34 frivårdskontor i Sverige och antalet klienter är cirka 11 000 personer.

<sup>3</sup> Brottsbalken (1962:700) 26 kap. 10 §. SFS 2019:464 Lag om ändring i brottsbalken.

<sup>4</sup> Prop. 2018/19:77. Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigivning.

<sup>5</sup> Brottsförebyggande rådet, Brå (2019). *Brott som begås under frivård. En kartläggning av övervakade och intensivövervakade*. Kortanalys 7/2019. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

är strafftid, brottstyp och ålder.<sup>6</sup> Klienter med mer än två års strafftid övervakas exempelvis åtta gånger så ofta som de med högst två månaders straff. Vidare leder sexualbrott till övervakning nästan fyra gånger så ofta som trafikbrott, och yngre övervakas oftare än äldre.

## Faktorer för att bedöma risken för återfall i brott

För att förebygga återfall i brott är det avgörande att rikta insatser mot de faktorer som påverkar kriminaliteten. Forskningen har identifierat åtta risk- och skyddsfaktorer<sup>7</sup> som idag används av Kriminalvården för att bedöma klienters risk för återfall i brott:<sup>8</sup>

- historia av antisocialt beteende
- antisocialt personlighetsmönster
- prokriminella attityder
- prokriminellt umgänge
- missbruk och beroende
- familj och nära relationer
- skola och arbete
- fritid och avkoppling.

Med utgångspunkt i dessa risk- och skyddsfaktorer har Kriminalvården sedan 2014 använt ett bedömningsinstrument för att bedöma klienternas risk att återfalla i brott.<sup>9</sup> Bedömningarna utgår från risk, behov och mottaglighet (RBM)<sup>10</sup> och görs för alla klienter som ska ha en verkställighetsplan (VSP).<sup>11</sup> En utvärdering visar att instrumentet är tillförlitligt.<sup>12</sup> De klienter som bedömdes ha en hög risk återföll i brott i högre utsträckning och snabbare än övriga klienter. Detta förhållande gällde även klienter med en medelrisk för återfall i brott i förhållande till lågrisksklienter.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Dessa åtta faktorer brukar i forskningen benämnas *the central eight*.

<sup>8</sup> Andrews, D. och Bonta, J. (Eds.) (2010). *The Psychology of Criminal Conduct* (femte upplagan). Routledge 2015.

<sup>9</sup> Kriminalvården (2019). *Utvärdering av den prediktiva validiteten för RBM-B i en grupp klienter med kriminalvårdspåföljd 2014–2015*. Forskning och utvärdering inom Kriminalvården. Kriminalvården 2019. Norrköping: Kriminalvården.

<sup>10</sup> R står för risk och här bedöms klientens risk för återfall i brott, B står för klientens behov som kan leda till kriminalitet (t.ex. drogmissbruk) och M står för mottaglighet vad gäller återfallsförebyggande insatser och behandlingar.

<sup>11</sup> Verkställighetsplan (VSP) är en åtgärdsplan som omfattar varje klients hela verkställighet. Arbetet med VSP regleras i föreskriften KVFS 2008:12 (Kriminalvården 2013a:11).

<sup>12</sup> Kriminalvården (2019). *Utvärdering av den PMprediktiva validiteten för RBM-B i en grupp klienter med kriminalvårdspåföljd 2014–2015*. Forskning och utvärdering inom Kriminalvården. Kriminalvården 2019. Norrköping: Kriminalvården.

## Fängelsedömda har ofta dåliga levnadsvillkor

Det finns stora skillnader mellan fängelsedömda personers levnadsvillkor och befolkningen i övrigt. Kriminalvårdens klienter har ofta en svag ställning på arbetsmarknaden, låg utbildningsnivå och psykisk ohälsa och/eller missbruksproblematik. Inte sällan finns flera problem samtidigt, vilket kan öka risken för återfall i brott.<sup>13</sup>

Enligt den normaliseringsprincip som fastslogs i kriminalvårdsreformen 1974 har Kriminalvårdens klienter samma rättigheter till vård och stöd som andra medborgare.<sup>14</sup> Enligt en klientundersökning har Kriminalvårdens klienter behov av stöd inom i genomsnitt tre av följande behovsområden samtidigt: missbruk, boende, sysselsättning och försörjning, skuldsättning, familj, utbildning, hälsa, umgänge och nätverk samt kriminella attityder.<sup>15</sup>

I Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete *Bättre ut* ingår att skapa förutsättningar för dömda att återintegreras i samhället. I detta arbete är Kriminalvården beroende av andra aktörer i samhället. För att minska återfallsrisken för klienterna framhålls ofta vikten av en effektiv samverkan mellan olika samhällsaktörer och strukturerad samordning av klienternas insatser.<sup>16</sup> Insatserna bör riktas mot flera av klientens problemområden *samtidigt* och vara uthålliga över tid.<sup>17</sup>

## Bakgrund till Kriminalvårdens uppdrag

År 2016 tog regeringen initiativ till den så kallade inslussningsutredningen, som redovisade sitt arbete året därpå i rapporten *Inslussning – en idéskiss*.<sup>18</sup> I rapporten ges förslag på hur en så kallad inslussningsgrupp kan inrättas för att samordna klienternas insatser mellan frivården och lokala samhällsaktörer på den intagnes hemort.

<sup>13</sup> Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet.

<sup>14</sup> SOU 1972:64 *Kriminalvård*. Justitiedepartementet. Kriminalvårdsberedningens betänkande. Statens offentliga utredningar. Stockholm., Lag 1974:203 om kriminalvård i anstalt. Justitiedepartementet. samt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1).

<sup>15</sup> Kriminalvården (2014): *Klientkartläggning 2013. Ett regeringsuppdrag. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter*. Norrköping: Kriminalvården, utvecklingsenheten.

<sup>16</sup> Se t.ex. Brottsförebyggande rådet, Brå (2017). *Utslussning från anstalt. En uppföljning av Kriminalvårdens arbete med de särskilda utslussningsåtgärderna*. Rapport 2017:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. samt Rouzbehi, M., Nyttell, B. och Johansson M. (2016). *Motverka onödigt skuldsättning och minska risken för återfall i brott*. Samverkansprojekt Kronofogden och Kriminalvården. Stockholm: Kriminalvården och Kronofogden.

<sup>17</sup> Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Samverka för att förebygga återfall i brott*. Idéskrift 20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

<sup>18</sup> Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet.

Inslussningsutredningen kom till bland annat till mot bakgrund av två granskningar av Riksrevisionen som visat på omfattande brister i Kriminalvårdens samverkan med andra aktörer.<sup>19</sup> Av granskningarna framgår bland annat att klienter med missbruk och psykisk ohälsa lätt hamnar mellan stolarna, det vill säga slussas fram och tillbaka mellan olika vårdgivare. Insatserna är också alltför få och inte tillräckligt anpassade till klienternas behov. Vidare framgår att kompetens, kunskap och kontakter inte utnyttjas maximalt och att planering av insatser kan pågå på flera ställen samtidigt. Det saknas också strukturer i form av avtal, rutiner och riktlinjer för samverkan kring Kriminalvårdens klienter. Detta medför bland annat att samverkan många gånger är personbunden och därmed sårbar samt att det finns vissa oklarheter kring ansvars- och resursfördelning mellan berörda aktörer. Riksrevisionen påpekar också att Kriminalvården inte alltid följer upp samverkan systematiskt, vilket gör att ledningen många gånger saknar överblick och underlag för sin styrning.

I sammanhanget kan också nämnas att Brå tagit fram en idéskrift som påtalar behovet av en effektivare samverkan för att förebygga kriminellas återfall i brott.<sup>20</sup> Idéskriften belyser bland annat frågan om hur lokala samhällsaktörer kan samverka i samband med frigivning från anstalt, men även under och efter en frivårdspåföljd. Utöver idéskriften publicerades senare ett stödmaterial för att gynna utvecklingen av lokal samverkan.<sup>21</sup> Stödmaterialet innehåller handledning för projektledare, utvecklingsstöd för samverkansarbetet i form av en seminarieserie och ett workshopkompendium.

## Försöksverksamheten med inslussningsgrupper

I april 2018 fick Kriminalvården i uppdrag av regeringen att bedriva en försöksverksamhet med inslussningsgrupper för klienter som får villkorlig frigivning med övervakning.<sup>22</sup> Utgångspunkten för uppdraget var inslussningsutredningens förslag om en modell för stärkt lokal samverkan för insatser på individnivå.<sup>23</sup> Arbetet med insluss-

<sup>19</sup> Riksrevisionen (2015). Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre? RiR 2015:4. Stockholm: Riksrevisionen. samt Riksrevisionen (2009). *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning*. RiR 2009: 27. Stockholm: Riksrevisionen.

<sup>20</sup> Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Samverka för att förebygga återfall i brott*. Idéskrift 20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

<sup>21</sup> Brottsförebyggande rådet (2014). *Utvecklingsseminarium. Samverka för att förebygga återfall i brott*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

<sup>22</sup> Regleringsbrev JU2018/02430/KRIM.

<sup>23</sup> Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet.

ningsgrupper skulle testas på några olika orter, varav minst en skulle vara ett enligt Polismyndigheten särskilt utsatt område.<sup>24</sup>

Uppdraget innebar att Kriminalvården skulle identifiera och involvera relevanta samverkansaktörer och att de tillsammans skulle sätta upp former och ramar för inlussningsarbetet med klienterna. Aktörer som Kriminalvården (framför allt frivården) förväntades samarbeta med var exempelvis socialtjänsten, Kronofogden, Arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården, Polismyndigheten, Försäkringskassan och organisationer från civilsamhället.

Försöksverksamheten skulle vidare kopplas till straffverkställigheten, vilket innebar en tydlig avgränsning i tid. Den lagstiftning som gällde för villkorlig frigivning under perioden för försöksverksamheten innebar att Kriminalvårdens klienter stöttades och kontrollerades av frivården under ett år efter att de lämnat anstalten. Regeringen betonade dock i uppdraget att det är nödvändigt med en långsiktig planering för klienterna. Detta eftersom den enskildes behov av insatser kan sträcka sig över en längre tid än straffverkställigheten och andra aktörer ska kunna ta vid när Kriminalvårdens uppdrag slutar.

För de klienter som har behov av stöd från både kommun och landsting önskade regeringen att en samordnad individuell plan (SIP) användes. Professionella inom verksamheter som exempelvis socialtjänst och psykiatri kan initiera en sådan plan, men de möten som genomförs kan med fördel även involvera andra aktörer, såsom frivården. Såväl i regeringsuppdraget som i Kriminalvårdens tidigare framtagna samverkansstrategier<sup>25</sup> finns en tydlig önskan om att höja kunskapen och utveckla arbetet med samordnade individuella planer inom frivården.<sup>26</sup>

Av regeringsuppdraget framgick också att Kriminalvården i arbetet med försöksverksamheten skulle dra nytta av sina erfarenheter från regeringsuppdragen om unga dömda och våldsamma klienter<sup>27</sup> samt

<sup>24</sup> Ett särskilt utsatt område uppvisar en problematik som i hög grad kräver gemensamma insatser från flera samhällsaktörer för att komma till rätta med existerande problem. Enligt Polismyndigheten kännetecknas ett särskilt utsatt område av allmän obenägenhet att delta i rättsprocessen, svårigheter för polisen att fullfölja sitt uppdrag, parallella samhällsstrukturer, våldsbejakande religiös extremism, en hög koncentration av kriminella och närhet till andra utsatta områden. Se *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*. Nationella operativa avdelningen, underrättelseenheten. Polismyndigheten. December 2015.

<sup>25</sup> Kriminalvårdens strategier för samverkan var klar ett par månader innan myndigheten fick regeringsuppdraget och den lyfts som viktig i arbetet med försöksverksamheten. Ett av målen med Kriminalvårdens arbete med inlussningsgrupper var att komplettera denna strategi utifrån de erfarenheter som myndigheten räknade med att få genom regeringsuppdraget. Se *Strategier för samverkan*, 2018-02-06, diarienummer 2016-013398.

<sup>26</sup> För mer information om SIP se Sveriges Kommuner och Regioner. (2018). *Använd SIP – ett verktyg för samverkan*. För alla över 18 år eller äldre. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

<sup>27</sup> Ju2013/04393/KRIM, Ju2013/04394/KRIM och Ju2013/07450/KRIM.

om förstärkta insatser i arbetet med utslussning.<sup>28</sup> Regeringen angav också att ett jämställdhetsperspektiv skulle beaktas i arbetet.

Uppdraget med inslussningsgrupper sträckte sig drygt två år, till och med den 30 juni 2020. Försöksverksamheten skulle vara igång senast den 1 januari 2019, vilket innebar praktiskt klientarbete under minst 1 ½ år. I bilaga 1 ges en mer utförlig och sammanfattande beskrivning av inslussningsutredningens förslag som regeringsuppdraget utgår ifrån.

## Brås uppdrag att utvärdera försöksverksamheten

I mars 2019 fick Brå i uppdrag av regeringen att utvärdera försöksverksamheten. En svårighet med att Brå fick detta uppdrag nästan ett helt år efter att Kriminalvården fått sitt uppdrag var att Kriminalvården då redan hade hunnit arbeta med uppdraget en längre tid. Brå hade därmed inte möjlighet att följa hur arbetet bedrevs vid försöksverksamhetens start. Brå har dock kunnat rekonstruera den tiden med hjälp av intervjuer och befintlig dokumentation. Dessutom hade arbetet i kommunerna precis kommit igång när Brå gjorde sin första datainsamling. Redan vid tidpunkten för Kriminalvårdens uppdrag hade regeringen också angivit att Brå skulle få uppdraget att utvärdera försöksverksamheten och därför fanns det kontakt mellan Brå och Kriminalvården tidigt. Enligt regeringsuppdraget ska Brå genom utvärderingen besvara följande frågeställningar:

- ✓ Vilka skillnader i förhållande till ordinarie strukturer bedöms utgöra nyckelfaktorer i sammanhanget?
- ✓ Hur och i vilken omfattning har försöksverksamheten bedrivits?
- ✓ Har förutsättningarna för samverkan i individärenden förändrats, och i sådana fall på vilka sätt?
- ✓ Vilka är berörda aktörers erfarenheter av verksamheten?

Slutligen ska Brå bedöma om Kriminalvårdens försöksverksamhet har skapat *förutsättningar* för att:

- minska klienters återfall i brott,
- bedriva inslussningsprogrammet nationellt och
- ett långsiktigt och förbättrat inslussningsarbete.

Brå har valt att definiera *förutsättningar* utifrån ett urval av i forskningen angivna centrala mekanismer i samverkan som är särskilt

---

<sup>28</sup> Ju2015/09899/KRIM.

relevanta för Kriminalvårdens försöksverksamhet.<sup>29</sup> Dessa handlar kortfattat om samverkansaktörernas resurser, samsyn och regelverk, liksom om samverkansaktörernas tillgänglighet, engagemang och kunskap om varandras verksamheter. Med en utgångspunkt i att alla relevanta aktörer finns representerade i samverkan och att det finns tydliga mål med samverkan, är dessa mekanismer betydelsefulla för hur samverkan fungerar i praktiken.

Utöver centrala mekanismer används även det som inlussningsutredningen pekar på är nödvändigt för att klienter genom samverkan ska få rätt stöd och inte hamna mellan stolarna. Det handlar om att frigivningen planeras gemensamt, noga och i god tid, att insatser från anstaltstiden fullföljs och följs upp, att någon form av sysselsättning garanteras och att klienten får skuldrådgivning och erbjuds tillgång till en stödperson från det civila samhället.<sup>30</sup>

## Metod och material

För att utvärdera försöksverksamheten har Brå genomfört en processutvärdering. Detta innebär att Brå har följt, dokumenterat, samlat in information och analyserat hur försöksverksamheten har bedrivits. Datainsamlingen genomfördes under perioden juni 2019-juni 2020, huvudsakligen på följande fyra sätt (se även bilaga 2):

1. **Dokumentationsgranskning** av klienternas verkställighetsplaner (VSP), upprättade stöd- och styrdokument samt löpande projektmaterial, såsom statusrapporter, minnesanteckningar, beslut och dyl.
2. **Enkät** till professionella i olika verksamheter som har deltagit i försöksverksamheten. Respondenterna har fått besvara samma enkät vid tre tillfällen under den angivna tidsperioden. Detta för att kunna se förändringar i samverkansaktiviteter under året för datainsamlingen.
3. **Intervjuer** med ett urval av professionella som deltagit i försöksverksamheten samt med några av de klienter som har varit föremål för försöksverksamheten.
4. **Observationer** av de aktiviteter som ägt rum i försöksverksamheten. Det har då handlat om att exempelvis vara med vid regelbundna möten inom frivården, workshoppar eller andra tillfällen då frivården träffat samverkansaktörerna.

<sup>29</sup> Danermark, B. och Germundsson, P. (2014). Att studera samverkan i ett interaktionistiskt perspektiv i boken Axelsson, R. och Bihari-Axelsson, S. (red.) *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur AB.

<sup>30</sup> Inlussningsutredningen (2017). *Inlussning – en idéskiss*. Rapport från Inlussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet.



## Perspektiv på implementering av ett arbetssätt

Med implementering menas den process som sker mellan ett beslut om förändring till det slutgiltiga resultatet.<sup>31</sup> I litteraturen beskrivs framför allt två övergripande perspektiv.<sup>32</sup> Det första handlar om att stödja verksamheten i att anpassa det som har beslutats centralt eller på politisk nivå till lokala förutsättningar, enligt ett så kallat top down-perspektiv på implementering. Det andra är tvärtom ett så kallat bottom up-perspektiv som innebär att det är den lokala nivån som ska styra implementeringsprocessen, och att innehållet i en reform bör vara resultatet av hur processen utformats lokalt. Mellan dessa perspektiv finns också ett perspektiv som ger utrymme för handlingsfrihet lokalt.<sup>33</sup> Enligt detta perspektiv kan implementering genomföras av lokala aktörer, men utifrån ett ramverk som ges uppifrån och med en central koordinering av styrningsprocessen.

I sammanhanget kan nämnas att statliga myndigheter under senare år har uppmuntrats att utveckla en styrning som i högre utsträckning utgår från tillit och förtroende för medarbetares kompetens och förmåga.<sup>34</sup> Hög tillit inom en organisation förknippas med positiva effekter såsom att medarbetare vågar agera istället för att vara ängsliga för att göra fel. En tillitsbaserad styrning handlar dock om en balans mellan å ena sidan ökat handlingsutrymme och å andra sidan kontroll och utvärdering.

### Fyra faser i implementeringsprocessen

En implementeringsprocess handlar om att introducera, utveckla och lära sig ett nytt arbetssätt eller ny metod.<sup>35</sup> Förändring sker inte snabbt. Uppskattningsvis tar det två till fyra år från beslutet att införa en ny metod eller ett nytt arbetssätt tills det har integrerats och används generellt. Det finns fyra faser i en implementeringsprocess: behovsinventering, installation, användning och vidmakthållande.

Den första fasen handlar om att göra en behovsinventering. Här handlar det om att identifiera vilka förändringsbehov som finns i en verksamhet, förstå vad som ska implementeras och tydliggöra målet

<sup>31</sup> Vedung, E. (2016). *Implementering i politik och förvaltning*. Lund. Studentlitteratur AB.

<sup>32</sup> Se exempelvis Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018). *Implementering i vården. En kunskapsöversikt om beslutsnivåer och professionsperspektiv*. PM 2018:1. Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. samt Fernler, K. (2012). *Perspektiv på implementering. Vad är "god" implementering och hur kan det stödjas?* Institutionen för företagande och ledning. Handelshögskolan i Stockholm.

<sup>33</sup> Se t.ex. Hertting, N. (2014). *Implementering: perspektiv och mekanismer* i boken Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation*. Lund. Studentlitteratur. samt Vedung, E (2016). *Implementering i politik och förvaltning*. Lund. Studentlitteratur.

<sup>34</sup> SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Tillitsdelegationens betänkande. Stockholm 2019.

<sup>35</sup> Socialstyrelsen (2012) *Om implementering*. Juni 2012. Stockholm: Socialstyrelsen.

med en implementering. Målen ska vara konkreta och mätbara (för uppföljning) och vara möjliga att uppnå inom en överskådlig tid. Den kunskap som tas fram i denna fas bör inkludera både systematisk kunskap (t.ex. statistik och skriftlig information) och erfarenhetsbaserad kunskap (de medverkandes erfarenheter inom området).

Installationsfasen innebär att det har tagits ett beslut om att arbets sättet ska börja användas och att det förankras i de verksamheter eller organisationer som berörs av implementeringsprocessen. Det handlar också om att skapa enighet om målen och säkra nödvändiga resurser, såsom tid, rekrytering och utbildning.

Den tredje fasen handlar om att arbetssättet successivt används. Här är det betydelsefullt med handledning, diskussioner och reflektion om hur arbetet ska genomföras och vad som bör anpassas till lokala förhållanden. Arbetssättet prövas på olika sätt, vilket leder till en praktisk kunskap om hur arbetet bör genomföras. Om professionella följer de anvisningar som tagits fram och använder kärnkomponenterna på det sätt som var avsett kan man säga att implementeringen har genomförts korrekt.

Den sista fasen i implementeringsprocessen handlar om att vidmakthålla det nya arbetssättet, men även att utveckla det. I denna del handlar det om att ha utvecklade uppföljningsrutiner för att bedöma måluppfyllelse och identifiera förbättringsåtgärder. Det är viktigt att kunna skilja på om eventuella problem beror på implementeringsprocessen, på arbetssättet eller på kompetens, organisation och ledarskap.

## Framgångsfaktorer i implementeringsprocessen

Det finns många faktorer som kan påverka en implementeringsprocess.<sup>36</sup> Framgångsfaktorerna förknippas dock ofta med stödjande och stabila organisationer som har en god beredskap för förändring. Mål och stöd i arbetet bör kunna kopplas till överenskommelser som inkluderar en tydlig rollfördelning där olika funktioner (inte personer) är grunden. Arbetssättet behöver vidare synliggöras för både beslutsfattare och för verksamheterna, vilket även gäller resultaten.

Det behövs också ett effektivt ledarskap som kan hantera såväl oväntade situationer och hinder som att motivera förändringsarbetet. Vad som kan vara ett bra eller mindre bra ledarskap i en implementeringsprocess kan naturligtvis skilja sig åt beroende på kontext. Ledaregenskaper som i forskningen emellertid förknippas

---

<sup>36</sup> Se exempelvis Hallin, P-O. (2018). *Effektiv samordning av brottsförebyggande och trygghets- skapande arbete i socialt utsatta områden – en processutvärdering av Brottsförebyggande rådets utvecklingsprojekt*. Malmö: Malmö universitet, institutionen för urbana studier samt Socialstyrelsen (2012) *Om implementering*. Juni 2012. Stockholm: Socialstyrelsen.

med effektiv implementering är att kunna stödja, återkoppla, kommunicera, vara en förebild, vidareutveckla medarbetare och påverka omgivningen.<sup>37</sup>

## Begreppsdefinitioner

I försöksverksamhetens upprättade stöd- och styrdokument saknas definitioner av samverkan och närliggande begrepp. I Kriminalvårdens strategi för samverkan anges dock att myndigheten använder de definitioner som Socialstyrelsen rekommenderar på området.<sup>38</sup> Eftersom Kriminalvården avsåg att komplettera strategin för samverkan utifrån erfarenheter från just försöksverksamheten med inslussningsgrupper är det rimligt att anta att följande definitioner har använts även i försöksverksamheten.

**Samverkan:** Övergripande gemensamt handlande på organisatorisk plan för ett visst syfte.

**Samarbete:** Gemensamt bedrivet arbete som gäller en avgränsad uppgift.

**Samordning:** Koordination av resurser och arbetsinsatser för att erhålla högre kvalitet och större effektivitet.

I denna rapport används framför allt begreppen *samverkan* och *samordning*, vilka också utgår från ovanstående begreppsdefinitioner.

## Rapportens disposition

Rapporten är indelad i fem kapitel. I det första kapitlet diskuteras bakomliggande orsaker till att så få klienter har medverkat i försöksverksamheten, men även vad som har inverkat negativt på genomförandet av försöksverksamheten.

De följande tre kapitlen berör frågeställningarna i Brås regeringsuppdrag. Då redovisas exempelvis vad som har utmärkt försöksverksamheten i förhållande till ordinarie strukturer, antalet samverkansmöten totalt och på individnivå, hur förutsättningarna för samverkan i individärenden har förändrats och berörda aktörers erfarenheter av verksamheten.

I det *femte* och avslutande kapitlet redovisas utvärderingens slutsatser av Kriminalvårdens arbete med uppdraget.

<sup>37</sup> Richer, A., Mosson, R. och Hasson, H. (2017). *Leda implementering – vilka beteenden ökar chanserna för att lyckas?* Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin.

<sup>38</sup> Se [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se) samt Strategier för samverkan, 2018-02-06, diarienummer 2016-013398. Kriminalvården.

## Omständigheter som har påverkat resultatet

I vilken utsträckning Kriminalvården och samverkansaktörerna har haft möjlighet att praktisera försöksverksamheten med inslussningsgrupper beror på antalet klienter som har medverkat. Utfallet är dock tunt. Endast 27 klienter har varit föremål för samverkan genom inslussningsprogrammet.<sup>39</sup> Dessutom avbröt sex klienter programmet innan försöksverksamheten avslutats.

Det begränsade klientunderlaget innebär svårigheter för Kriminalvården att dra några större slutsatser av sitt arbete, liksom för Brå att utvärdera försöksverksamheten. Varje klients behov är unikt och som ett resultat av det låga klientunderlaget har flera aktörer som inkluderats i uppdraget antingen inte haft möjlighet att delta i klientarbetet eller endast deltagit i begränsad omfattning.

För att ge en förståelse till nästkommande kapitel beskrivs i detta kapitel bakomliggande orsaker till låg klientmedverkan. Det handlar i huvudsak om en avsaknad av analys av klientunderlaget i förberedelsefasen, olika bedömningar av urvalskriterierna gällande vilka klienter som skulle tillfrågas om att medverka i inslussningsprogrammet samt bristande klientuppföljning, både nationellt och lokalt.

Andra omständigheter som beskrivs i kapitlet rör implementeringen och då handlar det främst om Kriminalvårdens planering, ramarna för genomförandet och hur ledningen hanterat de samverkanshinder som uppstått.

### Ingen analys av klientunderlaget

I Kriminalvårdens projektdirektiv angavs att man i valet av de kommuner som skulle ingå i försöksverksamheten skulle beakta klientunderlag, befintliga samverkansstrukturer samt kommunernas

---

<sup>39</sup> Med samverkan avses i rapporten att det genomförts minst ett gemensamt möte mellan klienten och samverkansaktörerna.

intresse och förmåga<sup>40</sup>. Någon analys av antalet potentiella klienter genomfördes dock aldrig när myndigheten planerade för uppdraget eller vid valet av de kommuner som skulle medverka.

## Försöksverksamheten har genomförts i tre kommuner

Kriminalvården prövade inledningsvis försöksverksamheten i Umeå (strax under 85 000 invånare), Norrköping (strax under 140 000 invånare) och stadsdelen Västra Hisingen (drygt 56 000 invånare) i Göteborg. Under hösten 2019 tillkom även stadsdelen Västra Göteborg (drygt 53 000 invånare). I stadsdelsnämndsområdena Västra Hisingen och Västra Göteborg finns två av de stadsdelar som Polismyndigheten utpekat som särskilt utsatta områden: Biskopsgården och Tynnered.

Av intervjuer med personer i försöksverksamhetens ledning på nationell nivå framkom att det var tre frivårdskontor som under 2018 hade anmält intresse för att medverka i försöksverksamheten: Stockholm, Göteborg och Umeå. Frivården i Umeå och Göteborg bedömdes ha goda befintliga samverkansstrukturer, vilket Kriminalvården lade stor vikt vid i urvalet. Av intervjuerna framkom också att myndigheten ansåg att det var bra med en geografisk spridning i landet. I Stockholm skulle Kriminalvården medverka i ett annat projekt, så det bedömdes som mindre lämpligt att involvera kommunen i denna försöksverksamhet. Istället tillfrågades frivården i Norrköping. Samordningsförbundet i Norrköping är väldigt aktivt i kommunen, vilket ansågs vara en fördel i sammanhanget.<sup>41</sup>

## Inslussningsutredningens sammanställning användes

Som nämns tidigare genomfördes ingen analys av antalet potentiella klienter. Istället användes sammanställningen i inslussningsutredningen<sup>42</sup> samt de lokala frivårdskontorens egna uppskattningar. Det finns dock flera problem med att utgå från inslussningsutredningens sammanställning. Ett är att den bygger på antalet villkorligt frigivna klienter 2015. Dessutom saknas uppgifter för två av tre försöksorter i sammanställningen. Ett annat problem är att den inkluderar *samtliga* klienter som fick villkorlig frigivning med övervakning under det angivna året, det vill säga innan några urvalskriterier tagits med

<sup>40</sup> Projektdirektiv. Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag Inslussningsgrupper. 2018-06-04. Diarienummer 2018-14435.

<sup>41</sup> Ett samordningsförbund bildas mellan kommuner, regioner och staten (genom myndigheterna Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan). Samordningsförbundet är ett fristående organ för att samordna och finansiera rehabiliteringsinsatser till individer som behöver dessa för att uppnå eller förbättra sin förmåga att förvärsarbeta. År 2019 var alla regioner och 247 av 290 kommuner medlemmar i ett samordningsförbund. Se [www.skr.se](http://www.skr.se).

<sup>42</sup> Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. sid 49.

i beräkningen. Det hade varit möjligt för Kriminalvårdens statistikavdelning att ta fram uppgifter för senare år och då även ta hänsyn till urvalskriterierna.<sup>43</sup>

Frivårdskontoren fick också uppskatta antalet potentiella klienter under förberedelsefasen. Detta finns dock inte dokumenterat. I en intervju med frivården i Umeå anges att de gjorde en uppskattning om att ”*ett trettiotal klienter*” i kommunen skulle kunna ingå i programmet. Frivården i Norrköping angav i sin genomförandeplan att de trodde att de skulle kunna arbeta med 15 klienter<sup>44</sup>. Hur många klienter frivården i Göteborg uppskattade att de skulle kunna arbeta med framkommer inte.

## Målbild av klientmedverkan saknas i projektplanen

Avsaknaden av en analys av klientunderlaget i förberedelsefasen återspeglades i den nationella projektplanen. Där angavs exempelvis ingen målbild av hur många klienter Kriminalvården uppskattade att få möjlighet att arbeta med under tiden för uppdraget. Låg klientmedverkan var heller inte något som angavs som en risk i projektplanens riskanalys. I den första delrapporten, som godkändes av styrgruppen i augusti 2019, hade denna risk dock inkluderats.<sup>45</sup>

För att få med ytterligare klienter beslutades vid styrgruppsmötet i augusti att även inkludera stadsdelen Västra Göteborg. Att inkludera Västra Göteborg hade frivården i Göteborg redan börjat diskutera under våren 2019 eftersom de inte såg något större klientinflöde. När tiden för försöksverksamheten var slut hade utvidgningen resulterat i tre ytterligare klienter, men endast en av dessa fick villkorlig frigivning före den 30 juni 2020.

## Olika bedömningar av urvalskriterierna

Att Kriminalvården inte haft ett tydligt klientfokus i planeringsfasen får också genomslag vad gäller målgruppen för försöksverksamheten. Av den nationella projektplanen framgår exempelvis inte vilka klienter som Kriminalvården anser ska tillfrågas att medverka i försöksverksamheten. Istället hänvisas till inslussningsutredningens förslag. Även om utredningen ger vägledning om vilka klienter som bör ingå i programmet är det tydligt att Kriminalvården själva hade

<sup>43</sup> Kriminalvårdens statistikenhet kan inte på förhand ta fram information om klienter som kommer att frigges i en kommun. Däremot kan de ta fram uppgifter över hur många klienter som har frigivits föregående år för att få en uppfattning om antalet potentiella klienter.

<sup>44</sup> Försöksverksamhet med inslussningsgrupper 2019–2020. Frivården Norrköping. Delprojektplan 3, 2018-12-06. Diarienummer 2018-14435.

<sup>45</sup> Se *Delrapport 1. Projekt samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag Inslussningsgrupper 2019-01-01–2019-06-04*. Kriminalvården. Diarienummer 2018-14435.

behövt definiera urvalet. Enligt utredningen bör en medverkande klient:<sup>46</sup>

- ha sin vistelseort i någon av de kommuner som ingår
- bedömts ha medelhög eller hög risk att återfalla i brott
- vara villkorligt frigiven inom tidsramen för programmet
- ha behov av stöd från mer än en samhällsaktör
- ha avtjänat ett inte alltför kort fängelsestraff<sup>47</sup>
- vara motiverad att upphöra med kriminalitet
- inte bli utvisad vid villkorlig frigivning.

I två av tre genomförandeplaner som upprättades på lokal nivå framgår inte några urvalskriterier alls vad gäller klienternas medverkan i inslussningsprogrammet. I den tredje är endast tre av ovanstående kriterier medtagna.<sup>48</sup>

Alla tre frivårdskontor angav hösten 2019 att de följde inslussningsutrednings urvalskriterier. Vid granskningar av klienternas verkställighetsplaner (VSP) och av intervjuer med frivården framkom dock att det funnits avvikelser i urvalet av klienter och att vissa kriterier tillkommit lokalt. Frivårdskontoren har således hanterat och bedömt urvalskriterierna olika. Endast ett kriterium har hanterats lika: att inte inkludera klienter som utvisas efter villkorlig frigivning.

## Klienter med låg risk har inkluderats

Inslussningsutredningen föreslår att de klienter som ingår i inslussningsprogrammet ska ha medelhög eller hög risk att återfalla i brott (i enlighet med Kriminalvårdens bedömningar om risk, behov och mottaglighet). Två av tre frivårdskontor inkluderade ändå sammanlagt tre klienter med låg risk att återfalla i brott. Av intervjuer framgår att det inte var tydligt för alla medarbetare att klienter med låg risk för återfall i brott inte skulle tillfrågas om att medverka. Men det beror även på att frivårdskontoren hade personalens lärande i fokus, och därför bedömde att detta kriterium inledningsvis inte var av särskilt stor vikt. Det framgår exempelvis av denna mötesanteckning från ett frivårdskontor:

<sup>46</sup> Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. Sid. 30–31 och 49.

<sup>47</sup> I inslussningsutredningen diskuteras att Kriminalvården har begränsade möjligheter att arbeta återfallsförebyggande när det gäller intagna som avtjänar ett straff som är kortare än sex månader. Av det skälet utgör intagna med mycket korta strafftider inte en primär målgrupp. Exakt var gränsen ska gå lämnas till Kriminalvården att avgöra.

<sup>48</sup> De kriterier som var inkluderade i genomförandeplanen var att klienterna skulle ha medelhög eller hög risk att återfalla i brott, bli villkorligt frigivna inom tidsramen för programmet och vara motiverade att upphöra med kriminalitet.

*”I förlängningen så är det inte rimligt att lägga det här arbets-sättet på klienter med lägre risker. Vi lär oss av att jobba med dem nu, men när vi behöver prioritera bör det fokuseras på klienter med högre risker.”<sup>49</sup>*

Eftersom det är så få klienter som har medverkat i programmet har Brå valt att i rapporten inkludera två klienter med låg risk att återfalla i brott. För den tredje klienten har ingen samverkan skett inom ramen för försöksverksamheten.

### **Villkorligt frigivna efter försöksverksamhetens slut**

Enligt urvalskriterierna skulle klienterna bli villkorligt frigivna inom tidsramen för försöksverksamheten. Samtliga kontor har dock inkluderat vardera en klient med villkorlig frigivning efter att försöksverksamheten upphört. Två har inkluderats i utvärderingen. Den klient som får villkorlig frigivning ett år efter försöksverksamhetens slut har dock inte inkluderats.

### **Oklart vad som avses med alltför kort strafftid**

Även fängelsestraffets längd anges som en central faktor i inslussningsutredningens rapport. Det anges att ett alltför kort fängelsestraff påverkar möjligheterna för samverkansaktörerna att förbereda klientens villkorliga frigivning och arbeta brottsförebyggande. Det framgår dock inte i några upprättade dokument för försöksverksamheten hur lång strafftiden bör vara för att en klient ska vara aktuell för programmet. De flesta klienter som har inkluderats i programmet har minst sex månaders strafftid. Två klienter har en kortare strafftid (fem månader respektive drygt fem månader) och dessa klienter har Brå inkluderat i rapporten.

### **Olika bedömningar om ”mer än en samhällsaktör”**

Vad gäller kriteriet att klienterna ska ha behov av stöd från mer än en samhällsaktör för att bli aktuella för programmet, angav ett frivårdskontor i en intervju att de har varit noga med att endast tillfråga klienter som har behov av att träffa minst två *externa* samhällsaktörer, dvs. utöver frivården. Vid en första anblick borde detta ligga i linje med inslussningsutredningens förslag. Dessutom är det sannolikt att det i de flesta fall borde vara aktuellt med två externa aktörer för klienter med medelhög eller hög risk för återfall i brott. Samtidigt är det inte tydligt i inslussningsutredningens rapport om ”mer än en samhällsaktör” inkluderar frivården. En klient kan också behöva hjälp av socialtjänsten med exempelvis både boende och ekonomiskt bistånd, vilket innebär att *en* aktör involveras utifrån

<sup>49</sup> Från ett frivårdskontors löpande anteckningar 2019-08-22.



mer än ett av klientens behov. Hur detta ska hanterats har inte diskuterats vid gemensamma möten inom ramen för uppdraget. Vid en genomgång av klienternas verkställighetsplaner (VSP) framgår att fyra klienter i en kommun endast träffat en ytterligare aktör vid de samverkansmöten som har hållits. Dessa har inkluderats i rapporten.

### Ett frivårdskontor har lagt till lokala urvalskriterier

I inslussningsutredningen anges att det *”inte finns anledning att ställa upp särskilda skötsambetskrav för deltagandet”*. I utredningen betonas också att det för avhoppare från kriminella gäng kan vara aktuellt med *”särskilda skydds- och stödinsatser”* i samverkan med polisen och speciella avhopparverksamheter.<sup>50</sup> I en kommun har frivården dock dragit tillbaka förfrågan eller inte tillfrågat klienten om att medverka i inslussningsprogrammet om det visat sig att klienten har begått eller planerat brott från anstalten eller bedömts tillhöra organiserad brottslighet. Då har klienten inte ansetts vara motiverad att lämna kriminaliteten. Detta gör att frivårdskontoret inte har fångat upp alla klienter som hade kunnat ingå i programmet.

### Bristande klientuppföljning nationellt och lokalt

För att få värdefull information inför framtiden, inte minst i planeringen av resurser och vidareutveckling av inslussningsprogrammet, är en viktig del i det uppföljande arbetet att få en bild av klienternas medverkan eller icke-medverkan. Vilka har tackat nej att medverka och varför, vilka orsaker har funnits till avbrott under programmet, vilka klienter har bedömts vara lämpliga/icke lämpliga och varför, hur många klienter har bedömts behöva/inte behöva programmet osv. Detta har inte följts upp i någon särskild utsträckning.

Trots få medverkande klienter har det varit uppenbart att Kriminalvården inte haft en tydlig bild av klientflödet inom ramen för uppdraget. När Brå genomförde den sista granskningen av klienternas verkställighetsplaner (VSP) skickades exempelvis ett frivårdskontor personuppgifter på klienter som inte hade fått några samordnade insatser genom programmet (men i vissa fall tackat ja till att medverka) medan några klienter som fått samordnade insatser saknades. Antalet medverkande klienter har också överskattats. Ett år efter att klientarbetet påbörjades angavs exempelvis på Kriminalvårdens webbplats att *”ett 40-tal klienter har deltagit i inslussningsprogrammet”*, när det vid tidpunkten handlade om färre än hälften så många.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet.

<sup>51</sup> Brå anser att en klient som inte har träffat samverkansaktörerna inte har *deltagit* i inslussningsprogrammet.

## Klientanalys saknas efter uppdragets genomförande

Som framgått genomförde Kriminalvården inte någon analys av klientunderlaget i förberedelsefasen, men inte heller *efter* uppdragets genomförande. Om detta hade gjorts hade myndigheten fått en uppfattning om hur många klienter utifrån valda urvalskriterier som frivårdskontoren *hade* kunnat tillfråga om medverkan, och ställt det i relation till hur många som *faktiskt* har medverkat. Undantaget är Göteborg eftersom de arbetade gentemot stadsdelar, vilket inte statistikavdelningen kan få fram uppgifter om.

## Inga resultatmått för uppföljning tillgängliga

En bidragande orsak till den bristande klientuppföljningen är frånvaron av resultatmått. Enligt den nationella projektplanen skulle ett utkast av resultatmått tas fram senast i juni 2019, men de blev inte klara förrän i juni 2020, det vill säga i slutet av försöksverksamheten.<sup>52</sup> Under hela försöksverksamheten har det således inte funnits några resultatmått att följa upp för den nationella projektledaren eller delprojektledarna. Detta har i sin tur bidragit till att det inte funnits någon samsyn om vad som bör följas upp regelbundet eller vad som skulle kunna betraktas som ett bra respektive dåligt resultat i försöksverksamheten.

## Var tog klienterna vägen?

Efter försöksverksamhetens slut tog Brå hjälp av Kriminalvårdens statistiksektion för att få en bild av antalet villkorligt frigivna klienter med övervakning under perioden för försöksverksamheten (det vill säga potentiella klienter i inslussningsprogrammet). I tabell 1 nedan redovisas klienter med påbörjad villkorlig frigivning med övervakning under försöksperioden i aktuella kommuner. Klienterna har vidare medelhög eller hög risk för återfall i brott, minst sex månaders strafftid och inte utvisning i sin dom.

Som framgår tillhörde sammanlagt 162 klienter frivården i Umeå och Norrköping. Hur många klienter som tillhörde Västra Hisingen respektive Västra Göteborg går inte att få uppgifter om. Istället redovisas *samtliga* klienter i Göteborg utifrån angivna urvalskriterier.

<sup>52</sup> De resultatmått som togs fram kommer att inkluderas i rutiner för basuppföljning om arbetssättet implementeras. De rör insatser som planerats och genomförts, hur tidigt i processen aktörerna kommer in och att det ska finnas en plan för klienten inför villkorlig frigivning.

**Tabell 1: Antal påbörjade villkorliga frigivningar med övervakning för klienter med medelhög eller hög risk för återfall i brott, med en strafftid om minst sex månader och som inte har utvisning i sin dom. Utifrån frivårdskontor under perioden 1 januari 2019–30 juni 2020.**

Frivårdskontor	2019	Januari–juni 2020*	Totalt
Frivården Umeå	54	41	95
Frivården Norrköping	40	27	67
Frivården Göteborg	307	190	497
<b>Totalt</b>	<b>401</b>	<b>258</b>	<b>659</b>

*Källa: Statistiksektionen, avdelningen för ledningsstöd, Kriminalvården.*

*\* Statistiken för 2020 är preliminär.*

Mot bakgrund av siffrorna i ovanstående tabell kan man undra vart klienterna tog vägen. Frivården i Umeå och Norrköping har haft svårt att redovisa detta, men det gjordes försök att ta fram uppgifterna för 2019 i efterhand. Uppgifterna är dock så pass osäkra att de inte redovisas.

När en klient inte har kommit med i försöksverksamheten har den vanligaste angivna orsaken varit att klienten tackat nej till att medverka,<sup>53</sup> misskött sig på anstalt eller tillhört organiserad brottslighet, alternativt att det berott på handläggarnas arbetsbelastning, bedömningen att klienten inte behövde eller lämpade sig för att delta i programmet, att samverkan endast inkluderade *en* annan aktör samt att klienten förväntades flytta till en annan kommun efter sin villkorliga frigivning.

Att identifiera de klienter som skulle få förfrågan om att delta har dessutom visat sig vara en tidskrävande och en ganska osäker process för frivårdskontoren, inte minst på grund av att många av klienterna har en oklar boende- eller tillhörighetssituation. Det är kriminalvårdsinspektören vid frivårdskontoren som fördelar ärenden till frivårdsinspektörerna och klienternas hemkommun/stadsdel måste sökas manuellt.

## Två av tre delprojekt har inte genomförts

Utöver låg klientmedverkan finns det andra omständigheter som har påverkat genomförandet av uppdraget. En är att endast ett av tre delprojekt som Kriminalvården tog fram när de fick regeringsuppdraget har genomförts. Det som genomfördes var dock det som låg

<sup>53</sup> Detta gäller framför allt två av tre frivårdskontor. I Göteborg har nästintill samtliga klienter som har fått förfrågan om att delta i programmet tackat ja. Vi de andra två frivårdskontoren handlar det totalt om ungefär totalt 10 klienter som har tackat nej.

närmast regeringens beskrivning av uppdraget. Detta eftersom det handlade om att utveckla och stärka samverkan mellan olika aktörer lokalt. Det andra och det tredje delprojektet kan betraktas som kompletterande delprojekt. De handlade om att på nationell nivå stötta samverkan lokalt genom att involvera it-avdelningen samt genomföra en utbildningsinsats vad gäller samordnad individuell plan (SIP).

## **Digital utveckling genomfördes inte av it-avdelningen**

När det gäller den digitala utvecklingen i uppdraget var syftet att identifiera och utvärdera digitala behov och lösningar för att underlätta samverkan i försöksverksamheten. En viktig del i detta var att se över möjligheterna för klienter på anstalt att delta i videomöten och få en bild av vilka digitala tjänster som används. En viktig fråga var också hur olika aktörer i klientarbetet kan dela relevant information digitalt. Delprojektet skulle drivas av it-avdelningen, men redan under våren 2019 stod det klart att delprojektet inte kunde genomföras på grund av bristande ekonomiska förutsättningar, sjukskrivningar och andra prioriteringar.

## **En annan lösning för kunskapshöjande åtgärder**

Att använda samordnad individuell plan (SIP) i klientarbetet lyftes som en viktig fråga i samverkansarbetet i såväl regeringsuppdraget, inslussningsutredningen och Kriminalvårdens strategier för samverkan som i de stöd- och styrdokument som upprättades inom ramen för försöksverksamheten. Det togs fram en plan för kunskapshöjande åtgärder och denna hanterades i beredning på huvudkontoret i maj 2019. I försöksverksamhetens första delrapport anges dock att beläggningssituationen och besparingsåtgärderna inom Kriminalvården ”har påverkat mottagandet och hanteringen av dokumentet”.<sup>54</sup> Kriminalvården hittade därför en annan lösning för planerade utbildningsåtgärder. Under våren 2020 inkluderades kunskapshöjande åtgärder om SIP i den utbildning som ges till VSP-metodstödjare.<sup>55</sup> Detta kom dock inte medarbetare i inslussningsarbetet till del eftersom försöksverksamheten avslutades juni 2020. I sammanhanget bör dock nämnas att några frivårdsinspektörer som ingått i inslussningsuppdraget fick två timmars utbildning om SIP genom Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) i januari 2019.

<sup>54</sup> Delrapport 1. *Projekt samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag inslussningsgrupper. 2019-01-01–2019-06-14. Diarienummer 2018-144 35.*

<sup>55</sup> VSP-metodstödjare arbetar främst med att skapa förutsättningar för ett lokalt lärande och nationell enhetlighet i arbetet med verkställighetsplaneringen. I uppdraget ingår att genomföra både utredningar och planeringar av verkställighetsplaner och tillsammans med Kriminalvårdsinspektörer granska och kvalitetssäkra arbetsprocessen.

## Svagt fokus på klientarbetet i planeringen

I inslussningsutredningens rapport lyfts att samverkan främjas av en tydlig styrning och ledning, tydliga strukturella ramar och ett konkret stöd för det praktiska arbetet.<sup>56</sup> Som nämnts använde Kriminalvården 2018 till att planera försöksverksamheten, men under denna förberedelsefas var det flera delar av inslussningsutredningens förslag som inte genomfördes utöver att det inte gjordes en fördjupad analys av målgruppen.

I bilaga 1 framgår de delar som inslussningsutredningen bedömt som viktiga i förberedelserna. I både planeringsfasen och i de upprättade stöd- och styrdokumenterna var det dock främst fokus på chefsnivån och på projektet på övergripande nivå. De delar som *inte* har genomförts utifrån inslussningsutredningens förslag berör framförallt stöd till försöksverksamhetens handläggare.

Det saknas exempelvis en fördjupad analys av innehållet och formerna för inslussningsprogrammet. Det saknas också en skriftlig beskrivning av inslussningsprogrammet som handläggarna kan ge klienterna i samband med att de inhämtar deras samtycke om att medverka i försöksverksamheten. Vidare har inte bedömningsverktyg i de olika verksamheterna uppmärksammats. Det finns vidare ingen dokumentation om att en sammanslagning av verkställighetsplaneringen (VSP) och samordnad individuell plan (SIP) har övervägts. Det framgår inte heller av upprättade stöd- och styrdokument att rollen som inslussningssamordnare, det vill säga den som håller ihop inslussningsgruppens arbete, även skulle prövas av socialtjänsten i försöksverksamheten.

Att det saknas ett tydligt ramverk för handläggarna att arbeta utifrån bekräftas också av en intervju med en chef inom frivården som lyfte följande angående deras genomförandeplan på lokal nivå:

*”Det var lätt att kommunicera den, det var lätt att utgå ifrån den. Men ju mer du kommer ner i skikten, desto mer blir liksom klientarbetet i förhållande till styrdokumenterna svårare att kombinera.”*

## Frivården borde ha involverats tidigare

Vid en tillbakablick är det tydligt att frivårdskontoren dels borde ha fått mer tid för att förbereda arbetet lokalt, dels ha involverats mer i planeringen av uppdraget.

<sup>56</sup> Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. sid 28.

Enligt regeringens uppdragsbeskrivning skulle försöksverksamheten påbörjas senast den 1 januari 2019.<sup>57</sup> Uppstartsmötet med respektive frivårdskontor skedde dock först i mitten av oktober, drygt ett par månader innan klientarbetet skulle påbörjas. Om medarbetarna vid frivårdskontoren hade involverats tidigare i planeringen är det rimligt att anta att exempelvis de stöd- och styrdokument som upprättats inom ramen för arbetet hade haft en tydligare lokal förankring, och dessutom ett större fokus på klienterna och det praktiska arbetet överlag. Istället saknas många väsentliga delar för genomförandet. Inga av de upprättade stöd- och styrdokumenterna har heller uppdaterats under tiden för försöksverksamheten.

## Inga nya överenskommelser centralt eller lokalt

Det finns inga dokumenterade uppgifter om att det på nationell nivå har diskuterats eventuella tidsbestämda avtal eller överenskommelser för att underlätta samverkansarbetet för frivården lokalt. Med undantag från ett möte med civilsamhället och ett möte med Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) träffade Kriminalvården inte aktuella samverkansaktörer på central nivå under planeringsfasen.

Det har inte heller upprättats några nya överenskommelser om samverkan, vare sig på nationell eller lokal nivå, i försöksverksamheten. Behovet av överenskommelser har dock lyfts vid månatliga möten mellan den nationella projektledaren och frivårdskontoren. Inte minst mot bakgrund av att det för frivården i kommunerna har inneburit stora ansträngningar att få med sig vissa aktörer i samverkan och att de inte alltid har lyckats. Behovet av avtal inom ramen för försöksverksamheten efterlystes också i en intervju med en chef inom socialtjänsten i en kommun:

*”När det gäller insluss har vi inte formaliserat det med avtal. Det kan finnas ett behov när det gäller processer där vi behöver få in olika huvudmän – särskilt för rutiner och regelverk. Frivården har gjort sin processbild, men hur kommer andra aktörer in?”*

## Personalomsättning i alla led i organisationen

En annan faktor som sannolikt har påverkat kontinuiteten i genomförandet är att det i alla led har varit en viss personalomsättning i Kriminalvårdens projektorganisation. På nationell nivå har det skett förändringar i styrgruppen, men även byte av projektledare. På lokal nivå har det rört sig om personalförändringar, personalomsättning och sjukskrivningar vid två av tre frivårdskontor.

---

<sup>57</sup> Ju2018/02430/KRIM.

Att den nationella projektledaren byttes under tiden för uppdraget är en försvårande omständighet. Det tar tid att sätta sig in i ett projekt, lära känna projektmedlemmarna och koordinera ett genomförande som någon annan planerat. Båda de nationella projektledarna arbetade dessutom endast deltid med försöksverksamheten.

## Ledningen har inte agerat på samverkanshinder

Avslutningsvis har ledningen inte alltid agerat på de hinder som har uppkommit under arbetet med uppdraget. Ett sådant exempel är samverkan med Kriminalvårdens anstalter. Redan tidigt påtalade frivårdsinspektörer och handläggare i andra verksamheter att det var svårt att få tag i klienterna på ett flertal anstalter. Detta gällde inte alla anstalter, men tillräckligt många för att det upplevdes som ett samverkanshinder.

I slutet av våren 2019 skickade den dåvarande nationella projektledaren ut information om försöksverksamheten till anstalterna, skapade en sida om inslussningsverksamheten på Kriminalvårdens intranät och informerade det nationella kvalitetsrådet för anstalt (NKA) om den pågående försöksverksamheten. Den generella upplevelsen var dock att flera av de berörda anstalterna inte kände till inslussningsprogrammet och vilka klienter som ingick i det, vilket också bekräftas av intervjuer med anstaltspersonal. En personalgrupp angav exempelvis att de blev uppmärksammade på vad försöksverksamheten handlade om först i samband med att Brå efterfrågade en intervju med dem och en klient på anstalten.

Trots ett uppenbart samverkanshinder tog ingen i ledningsfunktion reda på vilka eller hur många anstalter det gällde för att kontakta dem. När den nationella projektledaren tog upp frågan på styrgruppsnivå hänvisades enbart till ett pågående arbete i regionerna om att förbättra den interna samverkan. Däremot prioriterade styrgruppen att den nationella projektledaren skulle ge information om försöksverksamheten till sjuksköterskor på anstalterna i några regioner. Problemet var bara att endast sjuksköterskor i en av tre regioner fick denna information eftersom detta genomfördes i samband med ett annat uppdrag.

Avslutningsvis kan tilläggas att Kriminalvården har haft en pressad situation under de senaste åren med ökat klientflöde, överbeläggningar och en ansträngd ekonomisk situation, vilket säkerligen också har påverkat genomförandet av uppdraget.<sup>58</sup>

<sup>58</sup> Se [www.kriminalvarden.se](http://www.kriminalvarden.se)

# Tidiga och samordnade insatser

I regeringsuppdraget till Brå ingår att besvara *vilka skillnader i förhållande till ordinarie strukturer som bedöms utgöra nyckelfaktorer i försöksverksamheten*. Frågan är komplicerad att besvara av två anledningar. Den första är att det under genomförandet av uppdraget har funnits en glidning från att försöksverksamheten inte ska genomföras i ordinarie strukturer till att den gör det. Detta är tydligt om man jämför hur utgångspunkterna för arbetet beskrivs i exempelvis projektdirektivet och i den andra delrapporten.<sup>59</sup> I direktivet anges att *”samordning, genomförande och uppföljning blir svårt att genomföra i den ordinarie verksamheten”*. Arbetet med inslussningsgrupper skulle dock *”förankras”* i ordinarie linjestrukturer. I delrapporten anges däremot att extern samverkan alltid har varit viktig i myndighetens återfallsförebyggande arbete *”varför projektet också verkar i våra befintliga rutiner och klientprocesser.”*

Den andra anledningen handlar om att det inte har varit lätt att förstå skillnaderna mellan ordinarie arbete och inslussningsarbetet. Detta eftersom det ordinarie klientarbetet redan omfattar mycket av de områden som i inslussningsutredningens rapport anges som betydelsefullt för klienternas återanpassning i samhället.<sup>60</sup> Kriminalvården konstaterade dock att dessa områden kan vidareutvecklas i och med försöksverksamheten, framför allt genom *”en mer intensiv samverkan”* med relevanta samhällsaktörer utifrån ett helhetsperspektiv.<sup>61</sup> Att samverka med andra samhällsaktörer under klienternas övervakningsperiod är emellertid något som redan görs eller borde

<sup>59</sup> Se *Projektdirektiv. Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag Inslussningsgrupper. 2018-06-04. Diarienummer 2018-14435. samt Delrapport 2. Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag Inslussningsgrupper. 2019-12-02. Diarienummer 2018-14435.*

<sup>60</sup> Enligt inslussningsutredningens rapport bör klienternas frigivning planeras gemensamt med andra aktörer, noga och i god tid, insatser från anstaltstiden fullföljas och följas upp, någon form av sysselsättning garanteras, skuldrådgivning ges samt tillgång till en stödperson från det civila samhället erbjudas.

<sup>61</sup> Uppstartsmöte för regeringsuppdrag med inslussningsgrupper 2019-2020. Powerpoint. Kriminalvården 2018-09-10. Diarienummer 2018-14435.



göras i det ordinarie arbetet. I myndighetens arbetsordning anges att den verkställighetsplan som frivården upprättar för klienten i samband med dennes villkorliga frigivning ska *”utformas i samråd med klienten och i samverkan med eventuellt berörda myndigheter.”*<sup>62</sup>

Sammanfattningsvis handlar försöksverksamheten om en förstärkning av ett redan befintligt arbetssätt. Det finns dock några aspekter som har betonats mer i arbetet med försöksverksamheten än i ordinarie arbetssätt. Det handlar framför allt om tidiga och samordnade insatser. Hur detta har hanterats redovisas i detta kapitel. I sammanhanget kan det vara intressant att få en inblick i klientmedverkan i respektive kommun samt i hur många samverkansmöten som genomförts totalt och på individnivå. Då berörs även en annan av regeringens frågeställningar till Brå: *hur och i vilken omfattning som försöksverksamheten har bedrivits.*

## Frivården i Göteborg har involverat flest klienter

Under tiden för försöksverksamheten har frivården i Göteborg tillsammans med aktuella samverkansaktörer arbetat med 15 klienter, vilket är fler än de andra två kommunerna tillsammans. De har också lyckats behålla samtliga klienter i inslussningsprogrammet.

Av de tolv klienter som Umeå och Norrköping ursprungligen arbetat med, var det sex klienter som avbröt sin medverkan i inslussningsprogrammet i förtid. Orsakerna till avbrotten var att de antingen hade flyttat till en annan kommun, inte ville vara med i programmet längre eller hade avlidit.

Att sex klienter avbröt inslussningsprogrammet innebar bland annat att ingen av Norrköpings tre klienter längre var med i försöksverksamheten när den avslutades 30 juni 2020. De sex klienter som avbrutit programmet har dock inkluderats i vissa delar i denna rapport eftersom omfattningen och erfarenheterna av den samverkan som har skett bidrar till resultatet av försöksverksamheten.

<sup>62</sup> Arbetsordning för Kriminalvården. Gäller från och med 1 juli 2015. Kriminalvårdens digitaltryck. [www.kriminalvardens.se](http://www.kriminalvardens.se).

**Tabell 2: Klientflödet bland de klienter som handläggarna har arbetat med inom ramen för försöksverksamheten (antal).**

Frivårdskontor	Antal klienter	... varav klienter som avbrutit inslussningsprogrammet	... varav klienter som medverkat perioden ut
Umeå	9	3	6
Norrköping	3	3	0
Göteborg	15	0	15
<b>Totalt</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>21</b>

Källa: Klienternas verkställighetsplaner, Kriminalvården.

## Största förändringen är en tidigare samverkan

I Kriminalvårdens ordinarie struktur träffar frivårdens handläggare varje klient ungefär tre till fyra veckor innan det är dags för klientens villkorliga frigivning. Då har man i regel en frivårdsinspektör som sköter kontakten med klienten på anstalt och en annan frivårdsinspektör när klienten fått villkorlig frigivning.

Att genomföra videolänksmöten med klienter på anstalt är frivårdsinspektörerna vana vid. Den största förändringen i och med arbets sättet i försöksverksamheten är däremot att samordnade insatser sker *tidigare* i processen och då *tillsammans* med andra aktörer. En frivårdshandläggare sa exempelvis följande i en intervju:

*”Tidigare väntade man på att utredningarna skulle vara klara, men nu kopplar man på direkt.”*

På frågan vad som är skillnaden mellan ett vanligt ärende och ett ärende i inslussningsprogrammet angav vidare en arbetsförmedlare följande i en intervju:

*”Att det finns en samordning. Det gör det inte annars. Har du lyxen att komma in i insluss så finns det hjälp.”*

## Tidigare samverkan ger bättre planering

Att samverkansaktörerna träffat klienterna tidigare i processen, och i de flesta fall vid flera tillfällen inför klientens villkorliga frigivning, har inneburit att klienterna har fått mer tid med handläggarna i form av möten och samtal. Detta har i sin tur även bidragit till uppfattningen att klienterna får en bättre planering än tidigare. En frivårdsinspektör säger exempelvis så här:

*”Vid slutet av anstaltstiden är vi numera ganska aktiva – vi har höjt ambitionsnivån. Tidigare hände det att frivården inte ens hade en tid bokad för möte mellan klienten och frivården vid villkorlig frigivning. Nu är det betydligt mer ordnat vad gäller till exempel planering och vem som är lekmannaövervakare<sup>63</sup>. Det blir inga överraskningar för klienten, vilket är en stor förändring.”*

En arbetsförmedlare på Krami<sup>64</sup> lyfte att det handlar om att ge rätt insats i ett tidigare skede för att skapa ekonomisk vinst för både samhället och individen.

*”Individerna måste tidigt börja tänka på framtiden, tänka långsiktigt. Det är inte bra om insatser kommer i sista stund. Insatser ska ha planerats och väckt individens tankar på livsförändring tidigt i processen. Det kan inkludera bidra med.”*

Att träffas i ett tidigare skede är också bra för klientens relation till samverkansaktörerna. En koordinator i socialtjänstens sociala insatsgrupp (SIG) lyfte exempelvis att de har lite mer kunskap än andra om unga klienter, och att deras roll är en ingång för att påbörja en relation. Många av klienter är skeptiska mot myndigheter och det kan därför vara särskilt viktigt att komma in i ett tidigare skede. SIG anger dock att arbetet med inkludningsgrupper inte har inneburit någon större förändring eftersom de via frivården ändå brukar få en tidig kontakt med de klienter som har behov av deras stöd.

## **Anstalter positiva till tidiga och samordnade insatser**

Att frivårdsinspektörerna inleder samverkan med klienterna och andra aktörer tidigare har även upplevts positivt av den anstaltspersonal som intervjuats. En person sa bland annat att de vanligtvis får ”jaga” socialtjänsten, att klienterna träffar nya handläggare ”hela tiden” och att socialtjänsten sällan är intresserad av kontakt med anstalten förrän precis före klientens villkorliga frigivning. Det upplevdes därför som positivt att samverkansaktörerna träffade klienterna tidigare, men även att alla arbetade med planen tillsammans.

En klienthandläggare, som hade medverkat vid ett samverkansmöte tillsammans med klienten, frivården, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten, lyfte dock vissa begränsningar vad gäller tekniken:

<sup>63</sup> Numera kallas lekmannaövervakare för biträdande övervakare.

<sup>64</sup> Krami riktar sig till dem som har en bakgrund av kriminalitet, missbruk och arbetslöshet men är redo för en förändring. På Krami samarbetar personal från Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och kommunen för att stötta deltagarna på vägen ut på arbetsmarknaden.

*”Det är ganska ovanligt med videolänk tillsammans med så många aktörer, men det är ofta på grund av begränsningar i tekniken. Det saknas till exempel dator för att kunna visa VSP och annat i videorummen. Det är mer greppbart om man kan få se VSP. Frivården är ju ofta med vid till exempel kollegium, men då framför allt via telefon. Många från frivården vill ju se klienten som de ska arbeta med, men det handlar alltså mer om vår tillgång till utrustning.”*

## **Socialtjänsten tveksam till en alltför tidig ingång**

I linje med inslussningsutredningen ville försöksverksamheten att allt som gick att förbereda för klientens del genom samverkan skulle vara klart i samband med klienternas villkorliga frigivning. För socialtjänstens del kan ett sådant åtagande handla om att stödja klienterna med exempelvis bostad, ekonomiskt bistånd och/eller behandling för missbruk direkt vid klientens villkorliga frigivning.

Inledningsvis var det dock inte självklart i alla kommunerna att socialtjänsten skulle ta emot en ansökan *före* klientens villkorliga frigivning. Detta skulle innebära att klienter som exempelvis hade behov av ekonomiskt bistånd under den första tiden i frihet skulle behöva vänta på medel medan ansökan behandlades. I en kommun angav en boendesamordnare att det var bra med inslussningsprogrammet, för då kunde ansökan tas emot direkt och behövde inte gå igenom mottagningsenheten.

Socialtjänsten var också tveksam till att komma in alltför tidigt i processen. Detta beror framför allt på att socialtjänsten är en biståndsgivande verksamhet och inte bör ha öppna ärenden alltför länge.<sup>65</sup> En socialsekreterare uttryckte det exempelvis så här i en intervju:

*”Att ha öppna ärenden under en längre tid bryter inte mot några lagar, men vissa chefer skulle inte acceptera det. Lagstiftningen säger att vi ska handlägga ärenden skyndsamt, vilket brukar handla om två veckor till fyra månader.”*

Det fanns också olika uppfattningar om när i tiden det var lämpligt att socialtjänsten skulle medverka. Vid ett frivårdskontor påpekades att det vore bra om klienterna aktualiserades hos socialtjänsten under hela sin anstaltstid, men det gick socialtjänsten inte med på. Socialtjänsten har emellertid medverkat i nästintill samtliga ärenden, och i vissa fall har det första samverkansmötet arrangerats så tidigt som drygt åtta månader före klienternas villkorliga frigivning.

---

<sup>65</sup> 11 kap. § 1 socialtjänstlagen (2001:453).

## Tidig planering för de flesta av klienterna

Av intervjuer med medarbetare i försöksverksamheten framkommer att de flesta anser att en lagom tid för samverkansaktörerna att möta en klient för första gången är mellan tre och sex månader före klientens villkorliga frigivning. Som framgår av tabell 3 nedan träffade ungefär hälften av klienterna samverkansaktörerna minst tre månader före sin villkorliga frigivning.

**Tabell 3: Klienternas första samverkansmöte, utifrån tidsperiod och försöksort (antal).**

Frivårdskontor	<1mån	1–3 mån	3–6 mån	> 6 mån
Umeå	1	2	5	1
Norrköping	1	1	1	
Göteborg	3	5	5	2
<b>Totalt</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>3</b>

Källa: Klienternas verkställighetsplan (VSP)

Den genomsnittliga tiden var drygt tre månader i Umeå och Göteborg och två månader i Norrköping. I Norrköping lyfte några samverkansaktörer att de hoppades att de i framtiden skulle ha möjlighet att komma in tidigare i processen. En samverkansaktör sa exempelvis följande:

*”Klienterna skulle få villkorlig frigivning någon månad efter mötet. Jag kan kanske tycka att man ska komma in tidigare i processen. Det skulle vara bättre.”*

## Hälften av alla möten via anstalterna

Sammanlagt genomfördes 95 samverkansmöten under tiden som försöksverksamheten pågick. Ungefär hälften genomfördes när klienterna befann sig på anstalt och hälften när klienterna fått villkorlig frigivning. Samtliga klienter hade sitt första samverkansmöte medan de ännu befann sig på anstalt. Dessa möten har då skett genom videomöten mellan anstalten och frivården, vilket inneburit att externa samverkansaktörer har kommit till frivården för mötet. När klienten fått villkorlig frigivning har samverkansmötet med klienten vanligtvis också skett hos frivården.

**Tabell 4: Antal samverkansmöten före och efter klienternas villkorliga frigivning, utifrån kommun.**

	Umeå	Norrköping	Göteborg	Totalt
Samverkansmöten före klienternas villkorliga frigivning	14	3	30	47
Samverkansmöten efter klienternas villkorliga frigivning	6	9	33	48
<b>Totalt antal samverkansmöten</b>	<b>20</b>	<b>12</b>	<b>63</b>	<b>95</b>

Källa: Klienternas verkställighetsplaner, Kriminalvården.

Frivården i Göteborg har genomfört 63 samverkansmöten, medan frivården i Umeå och Norrköping genomfört 20 respektive 12 samverkansmöten. I Umeå skedde de flesta samverkansmötena före klienternas villkorliga frigivning. I Norrköping är det tvärtom, där har de flesta samverkansmötena hållits efter klienternas villkorliga frigivning. I Göteborg är fördelningen ganska jämn.

## Antalet möten på individnivå varierar

I inslussningsutredningens rapport anges att det bör vara aktuellt med minst fyra eller fem samverkansmöten från det att klientens verkställighet börjar tills den slutar.<sup>66</sup> Endast enstaka klienter som medverkat i inslussningsprogrammet går dock att följa under hela verkställigheten. Vid en genomgång av de samverkansmöten som klienterna har fått under tiden för försöksverksamheten framkommer emellertid ganska stora variationer mellan kommunerna. I Göteborg har drygt hälften av samtliga klienter fått minst fyra samverkansmöten. I Umeå och Norrköping gäller detta endast för en klient i respektive kommun.

Eftersom ett flertal av klienterna blev villkorligt frigivna i slutet av försöksverksamheten har de endast fått ta del av samverkansmöten när de befunnit sig på anstalt. Sex klienter avbröt också inslussningsprogrammet innan försöksverksamheten avslutades. Redovisningen på individnivå under hela försöksperioden kan därför uppfattas som missvisande om man ser till samtliga klienter. I tabellen nedan redovisas därför de 14 klienter som blev villkorligt frigivna under 2019 separat. För dessa klienter har det funnits tid för samverkansmöten när de befunnit sig i frihet.

<sup>66</sup> Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. sid 46.

**Tabell 5: Antal klienter och antal samverkansmöten i respektive kommun, samtliga klienter samt de klienter som fick villkorlig frigivning (VF) 2019.**

Kommun	1 möte	2 möten	3 möten	4–5 möten	6–8 möten	Totalt antal klienter
Umeå – samtliga	5	2	1	—	1	9
Umeå – klienter VF 2019	2	1	—	—	1	4
Norrköping – samtliga	—	2	—	—	1	3
Norrköping – klienter VF 2019	—	2	—	—	1	3
Göteborg – samtliga	1	4	2	3	5	15
Göteborg – klienter VF 2019	—	—	1	3	3	7

Källa: Klienternas verkställighetsplaner, Kriminalvården.

Som framgår av tabellen är det framför allt samverkansaktörerna i Göteborg som uppnått inlussningsutredningens intentioner om minst fyra eller fem samverkansmöten per klient.

## Uppfattningen om arbetet förändrades över tid

I enkäten till försöksverksamheten tillfrågades frivården om de uppfattade att arbetssättet med inlussningsgrupper skiljer sig i väsentliga delar från ordinarie arbete. Under det första året för försöksverksamheten ansåg en majoritet i frivården att arbetssättet skiljde sig i stor utsträckning. Vid tillfället för den sista enkäten ansåg däremot en majoritet att arbetssättet skiljde sig i liten utsträckning. Detta var särskilt tydligt i Göteborg som arbetat med flest klienter.

Som nämnts tidigare ändrades utgångspunkterna för arbetet gradvis under försöksverksamheten. Upprättade stöd- och styrdokument gav heller ingen tydlig vägledning i hur arbetet skulle bedrivas. Detta kan sammantaget ha bidragit till att förändringarna inledningsvis upplevdes som större än vad de egentligen var. I slutet av försöksverksamheten hade frivården en överblick av de åtgärder som i praktiken genomförts. När klientarbetet pågått ett tag och rutiner tagits fram för arbetet kan dessutom genomförda förändringar uppfattas som det ”normala”.

# Samverkan i individärenden

En annan fråga för Brå att besvara i regeringsuppdraget är *om förutsättningarna för samverkan i individärenden har förändrats, och i sådana fall på vilka sätt.*

I det förra kapitlet framgick att försöksverksamheten handlar om att förstärka redan befintliga arbetssätt och att samverkansaktörerna kommer in tidigare i processen i och med försöksverksamheten. Det beskrevs även hur många samverkansmöten som har skett totalt och på individnivå.

I detta kapitel beskrivs hur inslussningsgrupperna har arbetat med de delar som inslussningsutredningen betonat är nödvändiga för att klienterna ska få en strukturerad övergång från anstalt till frihet.<sup>67</sup> Då handlar det om vilka insatser som har skett vad gäller missbruk, samordnad individuell plan (SIP), sysselsättning och boende. Inledningsvis presenteras dock hur rollen som inslussningssamordnare och sekretessproblematiken har hanterats samt vilka samverkansaktörer som har ingått i inslussningsgrupperna. I kapitlet ingår därför även frågan i regeringsuppdraget *hur och i vilken omfattning försöksverksamheten har bedrivits.*

## Inslussningssamordnare från frivården

I kommunerna har frivården fått rollen som inslussningssamordnare. I det praktiska arbetet har detta inneburit att frivårdsinspektörerna har varit sammankallande till möten, tagit ett särskilt ansvar för helheten i inslussningsplaneringen och följt upp planen för klienten.

När klienterna har befunnit sig på anstalt och tackat ja till att medverka i inslussningsprogrammet har frivårdsinspektörerna arrangerat videomöten med klienterna och samverkansaktörerna. Det har inte funnits tekniska förutsättningar för frivårdens samverkansaktörer att ha gemensamma videomöten från sina respektive kontor.

<sup>67</sup> Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. sid 20-25.



Samverkansaktörerna har därför behövt åka till frivården när dessa videomöten har skett. Förutom att det kan ta tid att få ihop allas kalendrar har det överlag fungerat bra att arrangera videomöten. Ibland har mötena dock hållits via telefon istället, när videorum saknats på grund av dubbelbokningar eller att anstalten glömt att boka videorum.

Rollen som inslussningssamordnare (eller koordinatorrollen, som den omnämns i försöksverksamheten) har diskuterats vid de månadsvisa möten som frivården haft tillsammans och där även den nationella projektledaren varit närvarande. Det har handlat om dels vad rollen som inslussningssamordnare innebär för frivårdsinspektörerna, dels att denna roll *skulle kunna* ligga hos en annan aktör beroende på vem som har mest kontakt med klienten. Detta är dock inget som har tillämpats under tiden för uppdraget.

## Sekretessen har hanterats genom samtycke

Verksamheter som Socialtjänsten, frivården och Arbetsförmedlingen måste förhålla sig till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), som innebär att de *inte* har rätt att fritt dela information om klienterna mellan varandra. Detta är dock en förutsättning för att de ska kunna samordna insatser till klienter. Därför har det krävts att de klienter som deltar i inslussningsprogrammet lämnat samtycke om att häva sekretessen.

Frivården har inhämtat samtycke från varje klient som tackat ja att ingå i försöksverksamheten. Hur samtycket hämtades in från klienterna varierade mellan frivårdskontoren. Vid ett kontor inhämtades samtycket skriftligt och vid två kontor inhämtades det muntligt.

Oavsett vilken form som används är det viktigt för klienternas rättssäkerhet att samtycket dokumenteras i klienternas verkställighetsplan (VSP). Vid en översyn av dokumentationen i årsskiftet 2019/2020 upptäcktes dock att samtycket inte hade dokumenterats för ungefär hälften av klienterna. Detta åtgärdades dock för flera av klienterna under våren 2020, men vid försöksverksamhetens slut saknades fortfarande dokumenterat samtycke i verkställighetsplanen för flera klienter. I slutet av försöksverksamheten togs det fram ett skriftligt underlag om hur frivårdsinspektörerna ska dokumentera samtycket.

## Socialtjänsten har medverkat i flest ärenden

I inslussningsutredningens rapport anges socialtjänsten som ”självskriven”.<sup>68</sup> Med undantag från frivården har socialtjänsten också medverkat inslussningsgrupperna i högst utsträckning. I Norrköping och Göteborg har socialtjänsten medverkat i samtliga ärenden, och i Umeå i sju av nio ärenden.

I inslussningsutredningens rapport anges också att civila organisationer bör vara en självskriven deltagare i samverkan runt klienten, men de har endast varit involverade i enstaka ärenden. Däremot framgår det av verkställighetsplanerna att flera klienter har fått tips om civila organisationer som de själva kan kontakta.

**Tabell 6: Antal ärenden som samverkansaktörerna har varit involverade i, utifrån försöksort.**

Verksamhet	Umeå	Norrköping	Göteborg	Totalt
Socialtjänsten	7	3	15	25
Arbetsförmedlingen	5	2	9	16
Missbruks- och beroendevård (inkl. psykiatri)	2	2	4	8
Kronofogden	5	0	0	5
Försäkringskassan	0	0	1	1
Polismyndigheten	0	0	1	1
Civil organisation	1	0	2	3
Annan aktör <sup>69</sup>	2	0	9	11

Källa: Klienternas verkställighetsplaner, Kriminalvården.

I vilken grad samordningen av klienternas insatser har sett ut över tid framgår av den enkät som Brå skickade ut till aktörerna vid tre tillfällen.<sup>70</sup> Det är dock inga stora skillnader mellan perioderna, vilket rimligtvis har att göra med det låga klientunderlaget. Det är dock något högre grad av samordning av insatser hösten 2019.

Enkätresultaten visar också att samordning av klienternas insatser framför allt har skett mellan frivården, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Det är också tydligt att samordnade insatser med Arbetsförmedlingen minskade något under våren 2020, medan det för frivården och socialtjänsten låg kvar på samma nivåer som

<sup>68</sup> Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. sid 41.

<sup>69</sup> Annan aktör gäller olika vårdhem för missbruksproblematik och Arbvux.

<sup>70</sup> Enkäten till samverkansaktörerna skickades ut i juni 2019, november 2019 och april 2020.

hösten 2019. En lägre grad av samordnade insatser med Arbetsförmedlingen våren 2020 kan möjligen förklaras av covid-19-pandemin. Det är betydligt fler handläggare som involverats från socialtjänsten jämfört med Arbetsförmedlingen, vilket gör att samverkan med Arbetsförmedlingen blir mer sårbar om en handläggare är sjuk.

Enkäten visar även att organisatorisk samverkan framför allt har skett mellan frivården, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen. Med organisatorisk samverkan avses exempelvis att aktörerna träffas för att planera samverkansarbetet, få inblick i varandras arbetsområden eller utbyta information, det vill säga kontakt som inte innefattar klientarbete.

## Svårt att få med alla aktörer i samverkan

Regeringen var tydlig med att det var viktigt att Kriminalvården utvecklar och stärker samverkan med socialtjänsten, Kronofogden, Arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården, Polismyndigheten, Försäkringskassan och civila organisationer. Dessa samhällsaktörer nämns också som avgörande för ett effektivt återfallsförebyggande arbete och meningsfulla frigivningsförberedelser i Kriminalvårdens strategier för samverkan.<sup>71</sup>

Att få med olika aktörer har utgjort en relativt stor del av frivårdskontorens arbete i försöksverksamheten. Att förklara för andra myndigheter och organisationer vad arbetet handlar om har ibland upplevts svårt. En frivårdsinspektör sa exempelvis följande i en intervju:

*”När det gäller vissa verksamheter stötte vi på patrull. De var inte så intresserade av att vara med. Vi fick jobba med dem ganska mycket och visa vad de kan tjäna på att samverka med oss.”*

Vissa samverkansaktörer har valt att inte vara med i försöksverksamheten i vissa kommuner. Det är exempelvis endast i Umeå som Kronofogden har medverkat. I de andra två kommunerna erbjöds istället en så kallad budbärande utbildning av Kronofogden. Genom utbildningen skulle frivårdsinspektörerna ha möjlighet att vägleda och stötta klienter med skuldproblematik. Endast frivårdsinspektörer från en kommun hade möjlighet att delta i utbildningen.

Hälso- och sjukvården har också varit svåra att få med i försöksverksamheten. I en intervju angav en kommuns frivårdsinspektör att hälso- och sjukvården uppfattade försöksverksamheten som extra-

<sup>71</sup> Se Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet., Regleringsbrev JU2018/02430/KRIM samt *Strategier för samverkan*. Kriminalvården 2018-05-08. Diarienummer 2016-013398.

arbete och att de inte ansåg sig behöva medverka eftersom det finns sjukvård på anstalterna. I kommunen har frivården därför istället involverat ACT-teamet som är en sammansatt verksamhet mellan sjukvård och socialtjänst.

När det gäller civila organisationer fick frivården i Umeå med ett flertal civila organisationer, och inte bara de som de haft kontakt med innan. I de andra två kommunerna har framgångarna varit begränsade. En av cheferna kommenterade detta i en intervju:

*”Civilsamhället har en annan karaktär. Jag tror att vi måste tänka lite nytt. Vi har traditionellt svårt att se verkliga fördelar för klienterna när det gäller involvering av civilsamhället.”*

### I Umeå inkluderades flest samverkansaktörer

Drygt ett år efter att Kriminalvården fick sitt regeringsuppdrag presenterade respektive frivårdskontor sina mötesstrukturer på lokal nivå.<sup>72</sup> Av mötesstrukturerna framgår inte bara hur ofta frivårdskontoren avsåg att träffa olika aktörer, utan även vilka aktörer som de faktiskt inkluderat i samverkan på lokal nivå.

Frivården i Umeå hade vid tidpunkten för framtagandet av mötesstrukturerna inkluderat tretton lokala aktörer, vilket bland annat innebar att samtliga verksamheter som regeringen önskade samt ett flertal civila organisationer fanns med. Motsvarande för Norrköping och Göteborg var fyra respektive två aktörer.

I Umeå och Göteborg genomfördes separata möten för chefer respektive handläggare, medan de i Norrköping träffades gemensamt. I Göteborg har frivården och socialtjänsten delat på ansvaret att anordna möten, medan det i Umeå och Norrköping har varit frivården som bjudit in de övriga aktörerna till sig. Antalet planerade möten har i stort sett genomförts. Vilka som deltagit har däremot varierat och förändrats över tid.<sup>73</sup> Trots förändringar har planerna för mötesstrukturer inte uppdaterats.

<sup>72</sup> Delrapport 1. Projekt samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag inslussningsgrupper. 2019-01-01-2019-06-14. Diarienummer 2018-144 35.

<sup>73</sup> I Umeå har t.ex. Arbetsförmedlingen inte medverkat vid möten mellan chefer, men däremot på handläggarmöten. Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (RFS) och IFK Umeå har inte medverkat vid några möten alls. I Norrköping har däremot RFS medverkat, liksom beroendesjukvården och kommunens vuxenutbildning, som inte heller finns angivna. I Göteborg har Polismyndigheten medverkat vid minst ett möte.

Tabell 7: Aktörer som hade inkluderats i lokala mötesstrukturer i juni 2019.

Frivårds-kontor	Samverkansaktörer	Hur ofta?
Umeå	<p><b>Chefer:</b> Socialtjänsten, Arbetsförmedlingen, öppenvård vid psykisk ohälsa och missbruk (dubbeldiagnosteamet), Polismyndigheten, Samordningsförbundet, Kronofogden, Försäkringskassan och Länsstyrelsen.</p> <p><b>Handläggare:</b> Socialtjänsten, Arbetsförmedlingen, öppenvård vid psykisk ohälsa och missbruk (dubbeldiagnosteamet) och aktörer från civilsamhället: RFS, Frälsningsarmén, Svenska kyrkan, IFK Umeå, Öppen gemenskap/Kumuluss.</p>	<p>4 ggr/år</p> <p>2 ggr/år</p>
Norrköping	<b>Chefer- och handläggare:</b> Socialtjänsten, Arbetsförmedlingen, Psykiatri och BUFFF	4 ggr/år
Göteborg	<p><b>Chefer:</b> Socialtjänsten</p> <p><b>Handläggare:</b> Socialtjänsten och Arbetsförmedlingen</p>	4 ggr/år

Källa: Delrapport 1, Kriminalvården.

Kommunerna har också arrangerat workshops för aktörerna. Att samverkansaktörerna har träffats regelbundet har överlag upplevts som värdefullt. En chef inom socialtjänsten sa exempelvis följande i en intervju:

*”Det var talande på vår workshop hur varje aktör sitter med sitt perspektiv.”*

Vissa har dock i intervjuer antytt att det har tagit lite mycket tid att medverka, särskilt mot bakgrund att de inte har haft möjlighet att praktisera arbetssättet (på grund av alltför få klienter).

## Komplex problematik bland klienterna

De klienter som medverkat i försöksverksamheten har en komplex problematik. De har i hög grad både missbruksproblematik och psykisk ohälsa. De har också stora behov av insatser när det gäller boende, arbete/sysselsättning/utbildning, familj och relationer samt insatser som inriktas på att bryta kriminella livsmönster. Utvärderingen visar att nästintill samtliga klienter har fått de insatser de behöver på anstalterna.

Av de 27 klienter som fått insatser genom försöksverksamheten är en majoritet män. Endast fyra kvinnor har medverkat. Den genomsnittliga åldern för samtliga klienter var 32 år, och under 2020 fyllde den yngsta klienten 20 år och den äldsta 51 år. Ungefär hälften av klienterna fick villkorlig frigivning under 2019 (14 klienter) och den andra hälften (13 klienter) fick villkorlig frigivning första kalenderhalvåret 2020.

Drygt en tredjedel av klienterna i inslussningsprogrammet är dömda för narkotikarelaterad brottslighet, och därefter är de vanligaste brotten rån, misshandel och grov stöld. Enstaka klienter är dömda för våldtäkt, mord, grovt vapenbrott, grov kvinnofridskränkning och grovt rattfylleri. Vidare hade två tredjedelar en strafftid mellan ett och tre år. Klienten med kortast strafftid dömdes till 5 månader och den med längst strafftid till 14 år.

När det gäller riskbedömning har 14 klienter bedömts ha en hög risk för återfall i brott, 11 klienter en medelhög risk och två klienter låg risk. Fram till och med 30 juni 2020 var det fem klienter i försöksverksamheten som återfallit i brott, och därmed avtjänat ett nytt straff i fängelset eller fått skyddstillsyn under perioden.

## Svårt att komma tillrätta med missbruk

Som nämnts tidigare hade alla klienter utom tre behov av insatser vad gäller missbruk när de befann sig på anstalt. Insatserna på anstalt handlar oftast om deltagande i olika program, motiverande samtal eller läkemedelsbehandling. När klienten är under övervakning vid frivården handlar det om liknande åtgärder, men vissa klienter har också möjlighet att komma till ett behandlingshem via socialtjänsten. Många fortsätter också de program som de har påbörjat på anstalten när de kommer till frivården. I vissa fall har anstalten inte haft vissa program och har klienten kunnat följa dessa via frivården istället.

Av de 21 klienter som var kvar i inslussningsprogrammet under hela sin övervakningsperiod eller fram till försöksverksamhetens slut hade 19 behov av insatser gällande missbruk. Av dessa har 15 fått eller blivit erbjudna insatsen.<sup>74</sup> Sju klienter har också fått erbjudande om att komma till ett behandlingshem.

Det är tydligt att samverkansaktörerna i försöksverksamheten har arbetat mycket med de klienter som har en missbruksproblematik. Det är särskilt tydligt i Göteborg, som har involverat fler klienter än de andra kommunerna. Även om klienterna har återfallit i missbruk, blivit utslängda från sina behandlingshem eller ljugit om att de exempelvis regelbundet tagit urinprov hos vården (fast de inte gjort det), så har samverkansaktörerna hela tiden försökt att hitta nya lösningar. Några klienter har fått komma till *flera* olika behandlingshem innan de har varit mottagliga för vården. För andra klienter,

<sup>74</sup> För en av de fyra klienter som vid Brås granskning inte erbjudits insatsen pågick ännu planeringen inför den villkorliga frigivningen i juli 2020, varför läget ännu var oklart.

med alltför svåra missbruksproblem, har socialtjänsten startat en utredning utifrån lagen om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).<sup>75</sup>

Vid försöksverksamhetens slut är det alltför tidigt att säga något om hur det har gått för klienterna när det gäller deras missbruksproblematik, men det är tydligt att de som varit mottagliga för hjälpen också har fått adekvat hjälp med hjälp av socialtjänsten. Sedan kan det vara en lång väg tillbaka ändå.

## Samordnad individuell plan för vissa klienter

I försöksverksamheten var det inledningsvis mycket fokus på att Kriminalvården skulle utveckla och anpassa sina frigivningsinsatser till de samverkansverktyg som kommuner och hälso- och sjukvården använder. Ett centralt sådant verktyg är samordnad individuell plan (SIP).<sup>76</sup> Även om Kriminalvården inte har möjlighet att initiera en SIP var målet att frivårdsinspektörerna i högre utsträckning skulle vara delaktiga när det var aktuellt med en SIP för en klient. Detta nämns både i Kriminalvårdens strategier för samverkan, framtagna stöd- och styrdokument, i inslussningsutredningens rapport och i regeringsuppdraget.<sup>77</sup> Inom ramen för försöksverksamheten skapades dessutom inledningsvis ett delprojekt om kunskapshöjande åtgärder vad gäller SIP, vilket inte kom handläggarna i försöksverksamheten till del.

## SIP för fem klienter med missbruk och psykisk ohälsa

Kommunerna och hälso- och sjukvården har en skyldighet att dokumentera SIP i ett särskilt system där frivården inte är med, vilket försvårar arbetet. Frivården antecknar dock löpande i klienternas verkställighetsplan vad som beslutas vid varje möte, oavsett om det är en SIP eller inte.

Av granskningen av klienternas verkställighetsplaner (VSP) framgår att nio av klienterna i inslussningsprogrammet har behov av insatser vad gäller *både* missbruk *och* psykisk ohälsa. Av dessa har fem klienter en dokumenterad SIP.

<sup>75</sup> Om någon är djupt inne i ett missbruk och behöver vård men vägrar gå med på det, kan förvaltningsrätten besluta om tvångsvård i syfte att bryta missbruket och motivera till frivillig behandling. Se Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

<sup>76</sup> En SIP innebär att regionen och kommunen samordnar insatser för personer som behöver hjälp från båda huvudmännen. Det kan till exempel handla om klienter som behöver hjälp med psykiatrisk vård genom sjukvården och behandling för missbruk genom socialtjänsten.

<sup>77</sup> Se *Strategier för samverkan*. Kriminalvården 2018-05-08. Dnr: 2016-013398., Projektdirektiv. Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag Inslussningsgrupper. 2018-06-04. Diarienummer 2018-14435., Projektplan. Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag Inslussningsgrupper. 2018-11-26. Diarienummer 2018-14435., Inslussningsutredningen (2017). *Insussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. samt Ju2018/02430/KRIM.

**Tabell 8: Samordnad individuell plan (SIP) och uppföljande SIP-möte för frivårdens klienter i försöksverksamheten samt medverkande samverkansaktörer.**

Klient	Samverkansaktörer	SIP	Uppföljande SIP-möte
1	Socialtjänsten, Dubbelldiagnosteamet	juni -19	okt-19
2	Dubbelldiagnosteamet	juni -19	okt-19
3	Socialtjänsten, Beroendemottagningen	juni -19	sep-19
4	Socialtjänsten, Substitutionsmottagningen	jan -20	maj-20
5	Socialtjänsten och ACT-teamet <sup>78</sup>	feb -20	—

*Källa: Klienternas verkställighetsplaner, Kriminalvården.*

Som framgår har fyra av fem klienter fått ett uppföljande SIP-möte inom ett halvår. Socialtjänsten har medverkat i samtliga dokumenterade SIP-ärenden utom vid ett. I det ärendet medverkade istället dubbelldiagnosteamet som är en öppenvård i kommunal regi, och som är särskilt inriktad på klienter som har en psykiatrisk problematik kombinerad med missbruksproblematik. Där finns dessutom personal från både landsting och kommun.

Av de återstående fyra klienterna, som har behov av insatser för både missbruksproblematik och psykisk ohälsa och som *inte* har SIP dokumenterad i sin verkställighetsplan (VSP), är det två för vilka kommun och landsting har medverkat i inslussningsgruppen. En tredje klient flyttade till en annan kommun i samband med sin villkorliga frigivning, varpå programmet därmed avbröts. För den fjärde klienten sänkades insatser från landstinget och vid tiden för försöksverksamhetens slut pågick en utredning hos socialtjänsten om att tvångsomhändertaga klienten utifrån LVM.

## Hälften av klienterna fick sysselsättning

Av de 21 klienter som har medverkat i programmet fram till att försöksverksamheten avslutades fick 5 klienter villkorlig frigivning i juni eller juli 2020. Det är därför för tidigt att säga något om sysselsättning för deras del. Däremot visar utvärderingen att 8 av de återstående 16 klienterna fick någon form av sysselsättning i samband med deras villkorliga frigivning eller under de närmaste månaderna därefter. En klient fick arbetsträning via organisationen

<sup>78</sup> ACT är ett samordnat samhällsstöd enligt modellen för *Assertive Community Treatment*, och översatt till svenska handlar det om aktivt uppsökande samhällsbaserad behandling och rehabilitering. ACT-teamet hjälper vuxna med psykisk sjukdom och missbruk som har ett behov av samtidig vård och stöd från ett flertal myndigheter.



*Vägen Ut!*, tre klienter påbörjade en utbildning och fyra klienter fick en anställning.

En av de klienter som fick anställning ordnade detta på egen hand ganska omgående efter sin villkorliga frigivning och avsade sig kontakten med Arbetsförmedlingen. Den klienten var en av de två klienter i inslussningsprogrammet som hade låg risk för återfall i brott.

Två klienter som sociala insatsgruppen (SIG) i har varit involverade i har resulterat i sysselsättning via kommunens arbetsmarknad och vuxenutbildning (ARBVUX) som SIG har tät kontakt med även i andra ärenden. SIG har också varit behjälplig med att stötta klienterna i sitt arbetssökande. De har regelbundet skickat information om lediga jobb, hjälpt till att skriva en CV och på annat sätt försökt få klienterna att komma in i någon slags sysselsättning.

En majoritet av de klienter som inte hade fått någon form av sysselsättning hade relativt svåra missbruksproblem, vilket samverkansaktörerna främst arbetade med vid tidpunkten för granskningen av klienternas verkställighetsplaner (VSP).

När det gäller stödpersoner från civilsamhället har de flesta klienter i Umeå och Norrköping fått en biträdande övervakare som kan hjälpa till i vardagen. I Göteborg har sociala insatsgruppen (SIG) varit involverad i klientarbetet, vilket har gjort att det inte ansetts vara nödvändigt med biträdande övervakare för alla klienter.

## **Begränsade möjligheter att ordna boende**

Den generella bostadsbristen har gjort det svårt att hitta bostäder till klienterna i samband med deras villkorliga frigivning i de aktuella kommunerna. Socialtjänsten har ett begränsat antal lägenheter, och när de har möjlighet att bevilja Kriminalvårdens klienter boenden handlar det ofta om olika former av stödboenden. Då måste klienten ha behov av ett visst stöd och boendet beviljas genom ett så kallat trepartsavtal mellan klienten, hyresvärden och kommunen.

I inslussningsprogrammet var elva klienter aktuella för insatser gällande boende i samband med den villkorliga frigivningen. Av dessa var det tio som fick insatsen, och av dem blev fem erbjudna ett stödboende. I det fall där ingen insats gavs medverkade inte socialtjänsten i inslussningsgruppen. För vissa klienter har det inte varit aktuellt med ett boende direkt i samband med deras villkorliga frigivning, på grund av att de har kommit direkt till ett behandlingsshem, ordnat ett boende genom familjen eller flyttat till en annan kommun.

Förutom att se över möjligheterna till stödboenden för klienter med behov av ett visst stöd har socialtjänsten informerat om bostadsläget och hur klienterna själva kan gå tillväga för att hitta en bostad.

I Umeå fick klienterna en lista på hyresvärdar som de kunde kontakta. Många klienters skuldproblematik gör dock att det kan vara svårt för dem att få ett kontrakt på en lägenhet. En klient påminde om detta i en intervju:

*”Alltså, jag tänkte ju det att om man har kontakt med soc, då kanske man skulle få hjälp med att hitta boende, men de sa att de inte hjälper en att hitta boende. Däremot kan de hjälpa att betala hyran om man inte har någon inkomst. Men jag har en hyresskuld och då får jag inte hyra från det bostadsbolaget förän den är betald.”*

Bostadssamordningen i Norrköping ansvarar för kommunens stöd-boenden och de ska enligt sina riktlinjer prioritera klienter som får villkorlig frigivning. En av samordnarna tog upp att även socialtjänstens verksamhetslägenheter, för vilka kommunen är hyresgästen och klienten hyr i andra hand, borde kunna vara ett alternativ. Det är socialtjänstens resursteam som ansvarar för dessa lägenheter, som är möblerade, och kommunen står för hemförsäkring, el och dylikt.

*”Det skulle vara enklare för klienterna att få ett sådant mottagande, då behöver man inte vara så rädd för att det ska gå fel. En sådan lägenhet skulle också kunna omvandlas till ett stöd-boende.”*

I Göteborg har sociala insatsgruppen (SIG) hjälpt vissa klienter med att söka bostad. En som arbetar i SIG underströk i en intervju vikten av långsiktiga lösningar och samverkan med bostadsbolagen, och att kortsiktiga lösningar är dyra.

# Erfarenheter av försöksverksamheten

Den sista frågeställningen för Brå att besvara är *vilka erfarenheter som berörda aktörer har av försöksverksamheten*. För att kunna svara på detta har Brå skickat ut enkäter till medarbetare och chefer i de verksamheter och organisationer som har medverkat i försöksverksamheten. Ett flertal av dessa har också intervjuats. Det har även genomförts intervjuer med klienter som deltagit i inslussningsprogrammet.

I enkäterna har en utgångspunkt varit ett urval av centrala mekanismerna för samverkan som identifierats i forskningen.<sup>79</sup> Dessa handlar om resurser, samsyn, regelverk, verksamheternas tillgänglighet, engagemang och kunskap om varandras verksamheter. Hur respondenterna har besvarat dessa frågor i enkäten utgör en stor del av detta kapitel, men även de intervjuer som har genomförts med chefer, medarbetare och klienter.

Eftersom flera tilltänkta samverkansaktörer inte har medverkat i försöksverksamheten i särskilt hög utsträckning, rör redovisningen framför allt erfarenheter från respondenter som arbetar inom frivården, socialtjänsten, Arbetsförmedlingen samt missbruks- och beroendevården enligt HSL (inklusive psykiatrin).

## Resurser bedöms som tillräckliga överlag

När det handlar om tillgången till resurser har frågor i enkäten dels handlat om huruvida ekonomiska medel varit tillräckliga eller inte, dels i vilken utsträckning medarbetare och chefer anser att tid har funnits för arbetet.

<sup>79</sup> Danermark, B. och Germundsson, P. (2014). *Att studera samverkan i ett interaktionistiskt perspektiv* i boken *Om Samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd* av Axelsson, R. och Bihari Axelsson, S. (red.). Lund: Studentlitteratur.

Även i intervjuerna har frågan om resurser berörts. Mot bakgrund av att så få klienter har medverkat i programmet har det bland annat framkommit att det har lagts förhållandevis mycket resurser på att driva försöksverksamheten, både tid och därmed ekonomiska resurser. En person i frivården sa exempelvis följande i en intervju:

*”Tittar man på den tiden vi har lagt ner och hur många klienter som vi har fått igenom så har det kostat mycket, det får jag lov att säga. Samtidigt så vet vi ju att om du får en person att sluta att begå brott sparar samhället hur mycket pengar som helst.”*

### **Inga extra medel för arbetet med inklusionsgrupper**

I enkäten har de flesta av cheferna svarat ”stämmer varken bra eller dåligt” på påstående att verksamheten har tillräckliga ekonomiska medel för att arbeta med inklusionsprogrammet. Med undantag från en liten projektbudget för uppdraget innebar försöksverksamheten inte några extra ekonomiska medel för frivården i kommunerna. Det har inte heller framkommit att andra verksamheter har fått särskilda medel. En intervjuad chef inom socialtjänsten är dock tveksam till om det finns tillräckliga ekonomiska resurser om inklusionsprogrammet skulle implementeras nationellt:

*”Vi är en verksamhet som måste spara, och jag vet inte idag om vi kan prioritera det. Vår största prioritet är utsatta barn och unga.”*

### **Chefer anser i högst grad att tiden räcker till**

När det gäller tiden för att arbeta med inklusionsprogrammet framgår det av enkäten att cheferna i något högre utsträckning än medarbetarna anser att tiden har räckt till. I Göteborg (som arbetat med flest klienter) framkommer den största skillnaden mellan handläggare och chefer, och i Norrköping (som har arbetat med det minsta antalet klienter) var skillnaden minst.

I intervjuer framhåller både chefer och medarbetare att det som tar mycket tid i anspråk handlar om att bygga upp samverkansstrukturerna mellan verksamheterna. En frivårdschef sa exempelvis följande:

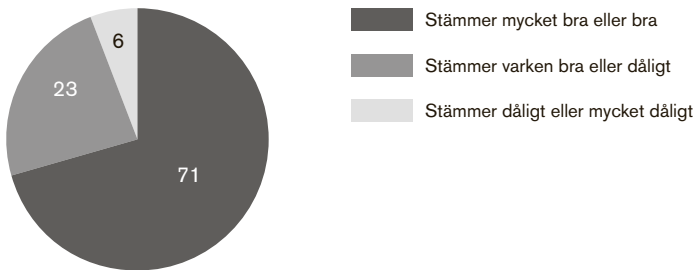
*”Det som tar extra tid är att bygga upp strukturerna. Själva klientarbetet måste vi göra ändå. Att bygga strukturer för samverkan måste få ta tid. Det handlar om en kombination att bygga strukturer och relationer.”*

## Samsyn om arbetssätt och klienternas behov

En annan central mekanism handlar om vikten av att det finns samsyn mellan aktörerna. I enkäten har respondenterna därför fått svara på påståenden som rör samsyn angående arbetssättet och samsyn vad gäller de behov hos klienterna som identifierats.<sup>80</sup>

När det gäller arbetssättet har respondenterna svarat att det överlag finns en ganska god samsyn.

**Diagram 1: Samsyn mellan aktörerna i försöksverksamheten om arbetssättet (procent).**



Källa: Brå.

Även när det gäller vilka behov som måste tillgodoses för klienterna visar enkätresultatet att det generellt sett finns en ganska hög grad av samsyn mellan handläggarna i de olika verksamheterna. Det gäller särskilt de verksamheter som i högst utsträckning har samordnat insatser för klienterna i inklusionsprogrammet, det vill säga fri-vården, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen.

Både intervjuer och enkäter indikerar att det i inklusionsprogrammet har fungerat, eller i alla fall borde fungera, bättre än i vanliga fall när olika aktörer ska samordna insatser utifrån klienternas behov. En av de intervjuade som arbetar med missbruks- och beroendevård sa exempelvis följande i en intervju:

*”Socialtjänsten kan ibland sätta sig på tvären, och då skapas en frustration. De hänvisar till att de har hjälpt den här klienten så många gånger tidigare. Många patienter hamnar därför mellan stolarna, och då skapar inklusionsprogrammet bättre förutsättningar.”*

<sup>80</sup> I enkäten har samtliga respondenter fått svara på frågan om det finns samsyn om arbetssättet, men endast handläggarna har fått frågan om det finns samsyn vad gäller klienternas behov.

## Regelverken är delvis förenliga med varandra

I samverkan mellan olika aktörer är det viktigt att tydliggöra vad regelverken både tillåter och inte tillåter i de olika verksamheterna. Om regelverken harmonierar borde de inte innebära några större hinder i samverkan. Det har i forskningen uppmärksammats att det inte är ovanligt att skillnader ibland överdrivs.<sup>81</sup> Frågor som exempelvis sekretess behöver inte vara ett hinder i samverkan om det är tydligt vilken typ av personlig information som behöver delas.

Överlag är det tydligt av enkätsvaren att regelverken är förenliga med de verksamheter som det i praktiken har skett mest samverkan mellan. Inledningsvis var det en del diskussioner om sekretessen på gemensamma möten inom frivården. När det under det första kvartalet 2019 blev klart att klienterna skulle tillfrågas om samtycke till att deras information delas mellan myndigheterna, så har sekretessreglerna inte upplevts som något problem. En chef inom socialtjänsten i en kommun svarade dock följande i en intervju på frågan om arbetssättet är hållbart vid en implementering nationellt.

*”Det finns inga problem med sekretessen eftersom klienterna samtycker till att delta. Men på nationell nivå kan det bli svårt eftersom det finns olika sätt att bedriva socialtjänst. Det kan också upplevas som ett hinder att vi är en biståndsprövande verksamhet.”*

Att socialtjänsten, till skillnad från många andra verksamheter i samverkan, är en biståndsprövande myndighet har också diskuterats vid gemensamma möten inom frivården. Det har bland annat framkommit att socialtjänsten har uppfattat att både Kriminalvården och psykiatrin ibland ”beställer” insatser från myndigheten. För frivården har det därför varit angeläget att komma bort från detta genom försöksverksamheten. Att socialtjänsten är en biståndsgivande myndighet med krav om skyndsam handläggning har också diskuterats i försöksverksamheten. En intervjuad socialsekreterare beskriver det såhär:

*”Socialtjänsten arbetar inte alltid proaktivt, vi släcker bränder. Nio av tio socialsekreterare har hjärtat på rätt ställe, men lagar, regler och order uppifrån kan skapa sjukskrivningar. Att ha öppna ärenden under en längre tid bryter inte mot några lagar, men vissa chefer skulle inte acceptera det.”*

<sup>81</sup> Danermark, B. (2005). *Samverkan - himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten att samverka*. Stockholm: Gothia.

## Tillgängligheten hög i vissa verksamheter

Samverkansaktörernas tillgänglighet är också en central mekanism i samverkan. Att ett snabbt informationsutbyte många gånger är nödvändigt för att samverkan ska fungera friktionsfritt bekräftas i en intervju med en handläggare från Arbetsförmedlingen:

*”Det finns vinster med ett snabbt informationsutbyte och jag förstår klienternas, och även handläggarnas, frustration när det är svårt att få tag på personer.”*

## Kontaktpersoner inrättades i verksamheterna

Ganska tidigt i försöksverksamheten utsågs kontaktpersoner i de olika verksamheterna. Detta bidrog sannolikt till att respondenterna i enkäten i hög utsträckning angav att de visste vem/vilka de kunde kontakta i de olika verksamheterna, vilket framför allt gällde kontakten med frivården och Arbetsförmedlingen.

En genomgående oro i försöksverksamheten har varit att samverkan mellan verksamheterna skulle bli alltför personbunden, vilket en av de intervjuade från frivården gav uttryck för:

*”Vi har lärt känna personerna, det är den stora vinsten. Men även om vi har en kontaktperson vill vi inte ha en personbunden samverkan då folk kan sluta. Den här gången har vi därför tänkt brett, och kontaktpersonerna har i sin tur fått berätta för kollegorna vilka vi är och vad vi gör.”*

## Svårt att komma i kontakt med klienter på anstalt

Om man ser till Kriminalvården som en helhet var det dock svårare för samverkansaktörerna att veta vem /vilka de kunde kontakta på anstalterna när de behövde komma i kontakt med klienterna. Det framgick bland annat i en intervju med en medarbetare inom missbruks- och beroendevården:

*”Det är vårt största problem. Om patienterna sitter på säkerhetsklass 1 eller 2 måste vi oftast gå via frivården, det är vägen in.”*

En intervjuad socialsekreterare i en annan kommun undrade om anstalterna verkligen känner till försöksverksamheten, eftersom anstalterna inte alltid har kunskap om vilka klienter som ingår i programmet. Socialsekreteraren lyfte också att det går för mycket tid till att få tag på klienterna:

*”Jag har ringt till växeln som kopplar mig till rätt anstalt, och om klienten inte är tillgänglig ber vi hen att återkomma. Det kan vara svårt att få tag på klienter. Om jag missar ett samtal*

*är det ofta dolt nummer och då är det svårt för mig att veta vem det är som har återkommit. Svårigheterna med anstaltskontakten försävar arbetet.”*

## Lägre grad av tillgänglighet våren 2020

Enkätsvaren visar att det under våren 2020 var något svårare än tidigare att veta kontaktvägar i de andra verksamheterna. Det är rimligt att anta att kunskapen om vilka som kan kontaktas skulle vara högst vid tidpunkten för just den sista enkäten, våren 2020. En orsak till att tillgängligheten då istället uppfattades som lägre skulle kunna bero på personalomsättningen i verksamheterna under tiden för uppdraget. Även covid-19-pandemin kan ha gjort det svårare att veta vem som kunde kontaktas, om de ordinarie kontaktpersonerna blivit sjuka eller om förutsättningarna för kontakt förändrats på annat sätt på grund av pandemin.

Detsamma gäller om man ser till frågan om respondenterna upplever att det har varit lätt att få tag på personer i de andra verksamheterna. Svaren visar att det generellt har varit lätt att få tag på varandra i försöksverksamheten, men under våren 2020 har det inte upplevts lika lätt. Med undantag från frivården gäller detta för samtliga verksamheter. Även här kan covid-19-pandemin ha påverkat resultatet.

## Hög grad av kunskap om andra verksamheter

En annan central mekanism i samverkan är verksamheternas kunskap om varandra. I och med uppdraget har samverkansaktörerna haft möjlighet att träffas både lokalt vid möten och workshops, och nationellt vid en större konferens. Frågan är därför om respondenterna upplever att de under tiden för försöksverksamheten fått en bättre kunskap om hur andra verksamheter arbetar för att bättre kunna samverka med dem.

Enkätsvaren visar att respondenterna anser sig ha mycket goda kunskaper om andra verksamheter. I en intervju resonerade en socialsekreterare om värdet av att ha detta:

*”Om vi har en bra kunskap om varandra blir det ett bra samarbete, tillit och acceptans. Vi lägger oss inte i varandras ärenden. Det har inte krockat en enda gång med frivården. Kriminalitet och missbruk går hand i hand. Vi har samarbetat tidigare också, men nu fungerar det riktigt bra.”*

Det har däremot inte skett någon större kunskapsökning mellan de tre enkätstillfällena. Verksamheterna hade dock redan hunnit träffats ett par gånger före den första enkäten, som skickades ut i juni 2019.



Dessutom fanns det redan innan försöksverksamheten startade en viss samverkan mellan framför allt frivården, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten i kommunerna, vilket kan ha bidragit till resultatet.

## Lärorikt att civilsamhället har medverkat i samverkan

Som nämnts har civila organisationer inte medverkat i särskilt hög grad i samordningen av insatser till klienterna. Däremot har de medverkat vid möten som frivårdskontoren har hållit. Detta gäller särskilt i Umeå, där man lyckades få med flest civila organisationer i samverkan. Att civila organisationer har medverkat i försöksverksamheten har upplevts som lärorikt av flera av de intervjuade samverkansaktörerna, såsom denna medarbetare inom beroendepsykiatrin:

*”Det var intressant att höra vad civilsamhället kan göra. Det är bra att känna till vad de gör och att vi kan hänvisa till deras verksamhet, till exempel Svenska kyrkan. Vi har inte så mycket med dem att göra annars.”*

En intervjuad person från det civila samhället uttryckte också att det var lärorikt att medverka i försöksverksamheten:

*”Myndighetsdelen är jättebra och jag lärde mig mycket om svårigheterna med samverkan. Det är viktigt att bygga relationer, hitta platser för samverkan, bjuda in aktörer, tänka tillsammans, ha öppna möten. Ibland handlar det bara om personkemi och att civilsamhället glöms bort.”*

## Stort engagemang för arbetssättet

En central mekanism för att samverkan ska lyckas är att det finns ett engagemang och stöd för arbetssättet på alla nivåer. Att samverkansaktörerna har träffats och arbetat med att bygga upp försöksverksamheten tillsammans har i alla kommuner upplevts som mycket positivt. En frivårdsinspektör sa exempelvis följande i en intervju:

*”Det har varit en bra ambitionshöjning och ligger rätt i tiden. Kriminalvården gör idag större ansträngningar för att samverka med olika aktörer utifrån klienternas behov i och med inklusionsarbetet. Det öppnar dörrarna i en ganska sluten värld. Det har varit roligt att utveckla det arbete som vi gör och hitta nya former.”*

I enkäten fick respondenterna skatta sin inställning till inklusionsprogrammet, men även sitt engagemang för arbetet med inklusionsgrupper. Enkätens påstående ”på det stora hela är jag positiv till inklusionsprogrammet” ansågs stämma bra eller mycket bra, av alla respondenter, med undantag för några enstaka. Detta gällde även påståendet ”arbetet med inklusionsgrupper engagerar mig”. Det har således funnits ett stort engagemang för arbetssättet.

## Frivården uppfattas som mest engagerad

I enkäten fick respondenterna även uppskatta andra verksamheters engagemang, och det är tydligt att Kriminalvårdens frivård uppfattas som mest engagerade i inslussningsprogrammet. Samverkansaktörernas uppfattning var dessutom oförändrad under hela försöksperioden. I intervjuerna framgick att de flesta ansåg att det är frivården som har en central roll i arbetet och det största ansvaret för försöksverksamheten. Hur central rollen uppfattades vara varierade dock mellan olika ärenden, utifrån hur klientarbetet utvecklades. En person inom beroendepsykiatri som varit involverad i samordning av insatser för två klienter sa exempelvis att:

*”I det ena fallet ja, men inte i det andra. Där är det framför allt socialtjänsten och vi. Men ärendet har återgått till frivården igen eftersom patienten inte har skött sig. Alla har varit involverade.”*

## Har samverkan mellan aktörerna stärkts?

Ett fokus för Kriminalvården var att samverka med andra aktörer skulle stärkas i och med försöksverksamheten. Eftersom alla samverkansaktörer inte har medverkat i försöksverksamheten, och det därför saknas ett ordentligt underlag för enkäten, är frågan om så skett svår att besvara.

Om man enbart ser till hur frivården ser på stärkt samverkan gentemot andra verksamheter, framgår det att det framför allt handlar om stärkt samverkan gentemot socialtjänsten, Arbetsförmedlingen och organisationer i civilsamhället. Det går dock inte att sammantagat urskilja några större skillnader under den period som försöksverksamheten har pågått.

## Handläggarna tycker att klienter får bättre hjälp

En central fråga i arbetet med inslussningsgrupper är om handläggarna upplever att klienter som deltar i inslussningsprogrammet har större möjlighet än andra klienter att få sitt stödbehov tillgodosett. Även om det har varit få klienter som har deltagit i programmet är bilden att så är fallet. Nästan alla handläggare anger i enkäten att de klienter som medverkat i programmet har fått bättre stöd än övriga klienter i Kriminalvården. Ingen handläggare ansåg att medverkan i programmet inte betydde något alls. På en intervjufråga om vad i samverkan som är viktigt för klienterna, svarar en frivårdsinspektör:

*”Att klienten känner att det är relevant, att vi inte samverkar för samverkans skull. Ibland kanske man bjuder in för många aktörer.”*

## Klienternas uppfattning om programmet

Brå har intervjuat 7 av de 21 klienter som var kvar i programmet våren 2020. Fem av dessa tillhörde frivården i Göteborg och två frivården i Umeå. Ingen intervju genomfördes med någon klient i Norrköping.

Vid intervjutillfället fick klienterna frågor som övergripande handlade om huruvida det är tydligt eller inte för dem vad försöksverksamheten innebär, om de vet vad de har samtyckt till i och med sin medverkan (angående sekretessen mellan myndigheter), varför de tackade ja till att medverka i programmet, hur de upplevde stödet denna gång i förhållande till tidigare erfarenheter (om de suttit på anstalt tidigare), hur de har upplevt samverkansträffarna, om de upplever att planeringen inför den villkorliga frigivningen varit tillräcklig och om de fått tillräckligt stöd sedan de lämnade anstalten.

### Nästan alla klienter förstår programmets innehåll

Nästantill alla klienter förstod att programmet handlade om samverkan mellan aktuella aktörer för att deras återanpassning i samhället skulle underlättas. En klient, som vid intervjun fortfarande satt på anstalt, sa exempelvis:

*”... min handläggare berättade för mig att hon ska hjälpa till att fixa möten med socialtjänsten och hon skulle se till att saker, hon skulle hjälpa till och ordna alla möten så att jag slapp dra i alla trådar, för det kan bli jävligt jobbigt.”*

Vissa kunde dock redogöra för det bättre än andra, och någon hade glömt vad programmet handlade om, trots att klienten skulle få villkorlig frigivning nio dagar efter intervjun.

### Samtycket inte tydligt för alla

Som framgår tidigare var varje klient tvungen att ge sitt samtycke till att delta i inslussningsprogrammet. Detta för att häva sekretessen, så att verksamheterna kunde utbyta information om klienten. I Umeå och Göteborg var det ett muntligt samtycke, medan det i Norrköping handlade om ett skriftligt. Vad samtycket innebar var dock inte tydligt för alla klienter. En klient svarade exempelvis följande på frågan om hen visste vad samtycket innebar:

*”Nej, jag tror inte det ... jag minns inte ... de kanske sa någonting om att jag kan ta tillbaka samtycket, men jag vet inte.”*

Några klienter kommer heller inte ihåg om de har givit samtycket muntligt eller skriftligt. Så här sa exempelvis en klient i en kommun där samtycket togs muntligt:

*”Jag antar jag att jag har skrivit ett skriftligt ... Det antar jag att jag har gjort ... i alla fall någon gång ... Alltså, jag vet inte, men jag lär väl ha skrivit under någonting, tänker jag.”*

## **Klienterna motiverade att upphöra med kriminalitet**

Samtliga klienter som intervjuades beskrev i intervjusituationen att de var motiverade att upphöra med sin kriminalitet och få ordning på sina liv. Några uttryckte också tacksamhet över att de blivit uppmärksammade genom försöksverksamheten. En klient beskrev att motivationen att sluta med kriminaliteten ökade med att han blivit äldre, och att inslussningsprogrammet kom i rätt läge.

*”... det här med inluss, det har bara underlättat för mig att ... jag är bara väldigt tacksam att det har kommit i en tid då jag varit, då jag varit som mest motiverad och det har hjälpt mig ännu mer, liksom.”*

En annan klient, med flera fängelsedomar bakom sig, uttryckte att hen tröttnat på kriminaliteten och vill få ordning på sitt liv, och beskrev även tillfredsställelsen över att ha fått en sysselsättning:

*”Jag har levt så sedan jag var tretton år. Jag känner att det är skönare nu när jag börjat jobba, det är skönare att bara gå till jobbet och packa sin matlåda på morgonen och sätta sig på bussen och åka till jobbet. Det känns mycket bättre, liksom.”*

Det är tydligt för vissa klienter att även familjerelationer spelar roll för motivationen att upphöra med kriminalitet. En klient som suttit på anstalt vid flera tillfällen och som upplevde att hen denna gång fått mer hjälp i samband med villkorlig frigivning, sa exempelvis:

*”Jag vill aldrig mer vara på anstalt, jag vill aldrig mer vara ifrån mina barn eller barnbarn.”*

Alla klienter uttrycker i intervjuerna att deras motivation är hög vad gäller att lämna kriminaliteten bakom sig, men det fanns också en del oro för att det skulle gå snett ändå. En klient menade att om hen bara lyckas hålla motivationen uppe och samverkansaktörerna håller vad de lovat, så ska det förmodligen gå bra. En annan klient uttryckte sin oro inför den kommande villkorliga frigivningen såhär:

*”... hela situationen, du vet, jag kommer ändå till en stad som ... som jag är uppvuxen i och som ... tyvärr inte har gått bra för mig, du vet ... det är mycket tankar och så .... att jag inte vill hamna i samma banor och det. Jag vill gärna veta hur jag*

*ska försöka hindra det, och det finns ingen möjlighet att riktigt komma därifrån och så. Nej, jag vet inte det, det är klart det är mycket tankar, jag vill inte vara här igen, du vet.”*

## Olika anledningar till att klienterna tackade ja

I intervjuerna angavs olika huvudsakliga anledningar till att klienterna tackat ja till att medverka i inslussningsprogrammet. De flesta kopplade dock samtycket att medverka till att de skulle få mer hjälp. En klient sa exempelvis:

*”Jag skulle få mer hjälp än vad jag hade fått om jag inte var med. Och det tror jag att jag har fått, för jag vet inte om jag hade fått hjälp med REBO<sup>82</sup> och allt det här annars, om jag inte hade tackat ja till detta.”*

En annan klient angav att det var relationen till socialtjänsten som var avgörande.

*”Jag har så bra kontakt med min socialsekreterare. Och då frågade hon mig om jag ville vara med på det. Jag känner lite såhär att hon brukar veta vad som är bra för mig.”*

Två klienter angav att huvudorsaken till att de medverkade var att Kronofogden skulle ingå i inslussningsgruppen. De hade båda skulder och tänkte att det skulle vara bra för dem att få kontakt med Kronofogden redan när de satt på anstalt. En klient sa exempelvis:

*”Jag tänkte väl bara att det skulle bli lättare att få ... jamen när man kommer ut ... för jag har ju skulder hos Kronofogden. De sa ju det, att de samarbetade, och då tänkte jag att det var ju bra att ha någon som kan hjälpa en att ta tag i det, och sådär.”*

## Klienterna upplever att de blir lyssnade till

Alla klienter upplevde att de varit delaktiga och blivit lyssnade till vid de möten som de haft tillsammans med samverkansaktörerna. En klient svarade exempelvis följande på frågan om delaktighet:

*”Absolut. De är väldigt bra och lyssnar. Tyvärr så är jag väldigt tjugig, då va.”*

Ett par klienter var lite besvikna över att de inte fick någon insats planerad genom vissa aktörer och endast information om hur de själva skulle kunna gå tillväga. Detta gällde framför allt boende-frågan.

<sup>82</sup> REBO är ett stöd- och resursboende i privat regi för personer som har behov av stöd och som samtidigt befinner sig utanför bostadsmarknaden.

En klient önskade ett tidigare svar om sin planering. Klienten var fortfarande på anstalt när intervjun genomfördes och hade många frågor och funderingar inför sin villkorliga frigivning.

*”Det var bara vissa saker som jag tyckte var ... som jag gärna ville ha svar på, men jag vet att det kanske var för fort frågat. Jag vill ju gärna veta liksom hur de tycker saker skulle vara med planeringen när jag kommer ut, men det kunde jag inte få svar på med tanke på att jag höll på med en ASI<sup>83</sup> som är klar nu på fredag.”*

Samtliga hade haft videomöten med aktörerna när de satt på anstalt och dessa fungerade i regel bra. I några fall hade tekniken strulat, så att de fick prata via telefon istället.

## De flesta tycker att de får bra stöd i programmet

I samband med intervjuerna uttryckte flera – och särskilt klienterna i Göteborg – att de uppfattade försöksverksamheten som ett bra stöd för dem. En klient sa exempelvis:

*”Ja, det har varit bra, jättebra. Jag har en massa människor runt omkring mig som hjälper mig att sätta mig i olika grejer ... så ja, jag har fått jättebra hjälp.”*

Klienten hade suttit i fängelse tidigare, och kunde jämföra det stöd hen fick i samband med sin villkorliga frigivning då, med det stöd som gavs nu genom inslussningsprogrammet. Det var tydligt att klienten hade haft god kontakt med såväl frivården som socialtjänsten, även tidigare, men nu upplevde att det fanns en flexibilitet. Ett exempel på detta var att inslussningsgruppen hade ordnat med en Whatsapp-grupp, som de kallade *Team Hisingen*, där de chattade med varandra. Klienten berättade också att inslussningsgruppen ansträngde sig mycket, även när hen själv strulade.

*”... jag har ju tagit ett par återfall med droger och sådär, men från deras sida så har de alltid funnits där och de har jagat mig.”*

En klient, som kom in på en utbildning med hjälp av inslussningsprogrammet, spekulerade till och med i att om samma typ av hjälp hade erbjudits vid hans tidigare fängelsedom, hade hen kanske inte suttit på anstalt ytterligare en gång:

*”... om jag hade fått den här hjälpen förra gången så hade jag kanske inte suttit en gång till.”*

<sup>83</sup> ASI (*Addiction Severity Index*) är en standardiserad bedömningsmetod, avsedd för användning i missbruks- och beroendeverksamhet, med syftet att kartlägga den enskildes problemsituation.

## Klienterna skulle rekommendera programmet

Av de sju intervjuade klienterna var det fem som skulle rekommendera en vän eller bekant i motsvarande situation att medverka i programmet. De fick ange en siffra mellan 1 och 10, där 1 betydde att de inte alls skulle rekommendera programmet, och 10 betydde att de absolut skulle rekommendera programmet. Fem av klienterna gav ett värde mellan 8 och 10. De andra två fyra respektive fem. En klient sa exempelvis:

*”Jag skulle sätta en åtta–nia. Det beror på ... Varför ska man inte tacka ja till nånting sånt här? Jag ser bara detta som en väldigt stor fördel.”*

En annan klient, som bedömts ha medelhög risk att återfalla i brottslighet och som inte rekommenderade programmet, ansåg ändå att det kunde vara bra för andra klienter.

*”Jag kan ju tänka mig att det säkert finns personer som har större behov av det än vad jag har. Jag känner väl att jag inte har så jäkla stort behov av det. Jag har så väldigt mycket klart för mig ändå.”*

# Slutsatser och diskussion

Brå har haft i uppdrag att utvärdera Kriminalvårdens försöksverksamhet med inslussningsgrupper. Syftet med utvärderingen har varit att Brå ska bedöma om myndigheten genom försöksverksamheten har skapat *förutsättningar för*:<sup>84</sup>

- att minska klienters återfall i brott,
- att bedriva inslussningsprogrammet nationellt samt
- ett långsiktigt och förbättrat inslussningsarbete.

## Tudelat resultat av utvärderingen

Resultatet av försöksverksamheten är tudelat. Å ena sidan visar utvärderingen att det funnits ett stort engagemang hos medarbetare i försöksverksamheten att genomföra uppdraget, att de ser effektivitetsvinster i klientarbetet och att övergången från anstalt till frihet blir bättre för klienterna genom inslussningsprogrammet. Samverkan med vissa verksamheter och organisationer har också stärkts i och med uppdraget. Inslussningsprogrammet har inneburit att rutiner mellan frivården och vissa verksamheter lokalt har utvecklats. Dessutom verkar de klienter som intervjuats överlag nöjda med inslussningsprogrammet.

Å andra sidan har endast 27 klienter fått insatser genom samverkan. När försöksverksamheten avslutades var endast 21 klienter kvar i programmet, varav de flesta tillhörde frivården i Göteborg. I Umeå var endast sex klienter kvar i programmet, och i Norrköping inga.

---

<sup>84</sup> I rapporten definieras förutsättningar utifrån ett antal centrala mekanismer för samverkan, såsom tillgång till resurser, samsyn i uppdraget, om regelverk är förenliga eller inte, tillgänglighet, kunskap om varandras verksamheter samt engagemang. På klientnivå handlar förutsättningarna om att frigivningen planeras gemensamt, noga och i god tid, insatser från anstaltstiden fullföljs och följs upp, någon form av sysselsättning garanteras, skuldrådgivning och att tillgång till en stödperson från det civila samhället erbjuds. Se Danermark, B. och Germundsson, P. (2014). Att studera samverkan i ett interaktionistiskt perspektiv i boken Axelsson, R. och Bihari-Axelsson, S. (red.) *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Studentlitteratur, Lund samt Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet.



Många samverkansaktörer har därmed saknats i det praktiska arbetet runt klienterna, vilket har inneburit begränsade erfarenheter hos många aktörer av programmet. Detta gäller framför allt civila organisationer, Polismyndigheten, hälso- och sjukvården, Försäkringskassan och Kronofogden.<sup>85</sup> De flesta klienter fick dessutom villkorlig frigivning under hösten 2019 eller våren 2020, vilket innebär att det endast har gått att följa ett fåtal klienter under hela deras verkställighet.

## Svårt att dra några långtgående slutsatser

Eftersom arbetssättet inte har prövats i den omfattning som hade varit nödvändig för att leva upp till regeringens målsättningar med uppdraget, är det svårt att dra några långtgående slutsatser av utvärderingen. Den begränsning som den låga klientmedverkan innebär, och att alla aktörer inte har inkluderats i försöksverksamheten, gör att det är väldigt lite som Brå har att utgå ifrån. Däremot kan Brå dra ett antal slutsatser och ge vissa rekommendationer för det fortsatta arbetet.

En viktig sådan slutsats är att inklusionsgrupperna för de 15 klienter som medverkat i försöksverksamheten i Göteborg har fungerat bra. I Göteborg finns ett underlag som till viss del går att tolka, inte minst genom mängden samverkansmöten som har genomförts. I Göteborg genomfördes dubbelt så många samverkansmöten som i de andra två kommunerna tillsammans. I inklusionsutredningen framgår att minst fyra till fem samverkansmöten bör hållas för varje klient, vilket framför allt Göteborg har uppnått. De klienter som fick villkorlig frigivning innan försöksverksamheten avslutades har också överlag haft en god planering, bra matchningar mellan behov och insatser samt en stabil grupp bakom sig. Inklusionsgrupperna har visat på en uthållighet i klientarbetet, även när klienterna återfallit i missbruk eller strulat på andra sätt.

Med undantag för de fungerande inklusionsgrupperna för klienterna i Göteborg anser Brå emellertid att Kriminalvården inte levt upp till regeringens ambitioner med uppdraget.

En möjlig förklaring är att Kriminalvårdens pressade läge de senaste åren kan ha påverkat försöksverksamhetens arbete. Dessutom har covid-19-pandemin påverkat samverkansmöjligheterna under våren 2020 i viss mån. Arbetet har även försvårats av att två av tre delprojekt inte genomförts. Frånvaron av it-stöd i försöksverksamheten innebär exempelvis att det återstår att möjliggöra digitala möten med samverkansaktörerna tidigt i verkställigheten.

<sup>85</sup> Frivården i Umeå fick dock med sig Kronofogdens handläggare vid några samverkansmöten med klienterna.

## Ledningen hade behövt ta ett större ansvar

Ansvar för den låga klientmedverkan ligger huvudsak på den nationella ledningen i försöksverksamheten. Avsaknaden av klientfokus i förberedelsefasen, otydligheten i upprättade stöd- och styrdokument och bristande förutsättningar för en enhetlig klientuppföljning är faktorer som har bidragit till att inte fler klienter inkluderats i inlussningsprogrammet.

Om ett samverkansprojekt inte fungerar som det var tänkt, eller till och med misslyckas, är det sällan enskilda medarbetares fel.<sup>86</sup> Vanligtvis handlar det om att ledningen inte har lyckats skapa goda förutsättningar för samverkan och att planeringen inte har varit tillräckligt utförlig. Detta är tydligt i detta uppdrag. Visserligen har Kriminalvården varit tydlig med att uppdraget innebär att samverkan ska ”prövas och utvecklas”, men det kan inte innebära att det samtidigt saknas ett ramverk för handläggarnas arbete, särskilt mot bakgrund av att de ansvarar för att samordna insatserna. I planeringsfasen och även i upprättade stöd- och styrdokument var det istället ett oproportionerligt stort fokus på områden som rör chefsnivån och projektet på övergripande nivå. En fråga som Brå därför ställer sig är om tiden under förberedelsefasen användes effektivt?

Att implementera ett nytt arbetssätt är många gånger en komplex process, särskilt om flera olika aktörer ska medverka i förändringsarbetet.<sup>87</sup> En annan fråga är därför om det var en rimlig resurstillsättning att en nationell projektledare, som endast arbetade deltid med uppdraget, fick ta ett så stort enskilt ansvar för planeringen? Det var ett ambitiöst uppdrag, och det hade därför varit en fördel om aktuella frivårdskontor hade involverats tidigare och tydligare i planeringsprocessen. De fick alltför kort tid på sig att förbereda samverkansarbetet, och en alltför stor del av ansvaret för samverkan har i slutändan lagts på handläggarna. Det är naturligtvis bra med tillit till medarbetare, men i ett uppdrag som detta måste ledningen på nationell nivå hela tiden fråga sig vad som kan göras för att underlätta samverkan lokalt.

För resultatet är det också viktigt att relevanta samverkansaktörer finns representerade och att det finns tydliga mål för samverkan.<sup>88</sup> Två av tre frivårdskontor har inte lyckats få med sig de aktörer

<sup>86</sup> Danermark, B. (2000). *Samverkan: himmel eller helvete?* Stockholm: Gothia.

<sup>87</sup> Se t.ex. Vedung, E. (2016). *Implementering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur., Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018). *Implementering i vården. En kunskapsöversikt om beslutsnivåer och professionsperspektiv*. PM 2018:1. Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys., Fernler, K. (2012). *Perspektiv på implementering. Vad är "god" implementering och hur kan det stödjas?* Institutionen för företagande och ledning. Handelshögskolan i Stockholm. samt Socialstyrelsen (2012): *Om implementering*. Stockholm: Socialstyrelsen.

<sup>88</sup> Axelsson, R. och Axelsson, S.B. (2014). *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur.

som beskrivs i Kriminalvårdens uppdrag. Frågan är därför vad som kunde ha gjorts på nationell nivå för att säkerställa att fler aktörer inkluderats i försöksverksamheten på lokal nivå. Ledningen på nationell nivå borde under förberedelsefasen exempelvis kontaktat aktuella myndigheter och organisationer för att informera och skapa förståelse för arbetet samt se över behovet av överenskommelser. Frivårdskontoren tog visserligen fram (på uppmaning av Brå) en så kallad baslinje av befintliga samverkanstrukturer på lokal nivå, men inte heller dessa bidrog till någon översyn av behoven av överenskommelser.

Ledningen har också ansvaret för de stöd- och styrdokument som upprättats inom ramen för försöksverksamheten. Utvärderingen visar att det saknas väsentliga delar i dokumenten och att de inte uppdaterats under perioden för uppdraget. Det hade varit önskvärt med en tydlighet vad gäller de gemensamma utgångspunkterna för medarbetarna i arbetsprocessen, såsom kriterier för urvalet av klienter som skulle tillfrågas, resultatmått för uppföljning, hur många klienter och vilka verksamheter på lokal nivå som förväntades delta, milstolpar i arbetsprocessen, hur samtycket från klienterna skulle dokumenterats och analys av risker på klientnivå. Det hade bidragit till bättre stabilitet och effektivitet i genomförandet.

Arbetsprocessen kan ändå vara tydlig och genomförbar för de medverkande, vilket flera medarbetare vittnat om, men det är rimligt att anta att det blir svårare att arbeta mot samma mål. Det är också viktigt för nya medarbetare eller verksamheter att snabbt kunna förstå utgångspunkterna för försöksverksamheten och vad som förväntas genom att läsa dokumenten. Viktiga delar har dessutom fått lösas efterhand eller har saknats helt under genomförandet. Resultatmått för uppföljning blev exempelvis klara först vid försöksverksamhetens slut, vilket i sin tur har påverkat uppföljningen av uppdraget negativt.

Att nya arbetssätt inte förankras tillräckligt är inte ett ovanligt hinder i samverkansprojekt.<sup>89</sup> I försöksverksamheten gäller det framför allt Kriminalvårdens anstalter. De åtgärder som genomfördes för att informera om inslussningsuppdraget våren 2019 var inte tillräckliga. På anstalterna kände inte all personal, som hade kontakt med de medverkande klienterna, till programmet eller vad det innebar. Det har dessutom varit svårt för samverkansaktörerna att komma i kontakt med klienterna på vissa anstalter. Detta är ett uppenbart

<sup>89</sup> Se t.ex. Basic, G., Thelander, J. och Åkerström, M. (2009). *Vårdkedja för ungdomar eller professionella? En processutvärdering av projektet "Motverka våld i gäng"*. Forskningsrapport nr 5 2009. Statens Institutionsstyrelse. Stockholm 2009. samt Danermark, B. och Germundsson P. (2016) *Vägar till arbetsmarknaden* i boken Danermark, B. och Larsson Tholén, S. (res.) *Arbetsliv för alla. Funktionsnedsättning och arbete*. Gleerups förlag, 2016. Danmark.

samverkanshinder, som det dessutom har ägnats en hel del tid att diskutera i försöksverksamheten.

Utvärderingen visar att ledningen inte har agerat på detta samverkanshinder. För att underlätta arbetet för handläggarna borde ledningen på nationell nivå eller lokal nivå dels ha tagit reda på vilka anstalter som samverkan inte fungerade tillfredsställande med, dels ha ansvarat för att kontakta dessa. Särskilt mot bakgrund av att det var få klienter som medverkade i programmet, och därmed inte många anstalter som det handlade om. Istället gick frågan upp på styrgruppsnivå, där man i sin tur hänvisade till ett pågående arbete i regionerna som handlar om att förbättra samverkan mellan frivård och anstalter inom Kriminalvården. I slutändan hände alltså ingenting för att förbättra möjligheterna för handläggarna att samordna klienternas insatser.

## Varför inslussningsgrupper fungerar i Göteborg

Trots att få klienter ingår i underlaget, och trots andra omständigheter som påverkat resultatet negativt, framgår det av utvärderingen att samverkansaktörerna i Göteborg har lyckats skapa fungerande inslussningsgrupper runt de flesta av sina klienter. Några klienter fick villkorlig frigivning i slutet av försöksverksamheten och har därför inte varit möjliga att följa särskilt länge.

Att frivårdens personalgrupp varit stabil och inkluderat fler frivårdsinspektörer under tiden för uppdraget kan ha bidragit till att de har lyckats involvera och behålla fler klienter än de övriga två frivårdskontoren tillsammans. Dels har de haft möjlighet att hjälpa, stötta och lära av varandra. Dels innebär en stabil arbetsgrupp färre överlämningar av ärenden, vilket är bra för kontinuiteten i arbetet.

Arbetsgruppen har också haft en chef som de har diskuterat lärdomar och utmaningar med vid månadsvisa möten. Detta är viktigt i en implementeringsprocess.<sup>90</sup> Lärdomar, frågor att lyfta tillsammans med de andra kontoren, ansvarsfördelning över uppkomna uppgifter och utvecklingen i klientärenden har också dokumenterats tydligt vid dessa möten. Dokumentation är viktig under implementeringens olika faser. Inte minst för att skapa gemensamma referensramar, men även för att det tillsammans med personliga erfarenheter utgör en central del av ett organisatoriskt minne.<sup>91</sup>

<sup>90</sup> Richer, A., Mosson, R. och Hasson, H. (2017). *Leda implementering – vilka beteenden ökar chanserna för att lyckas?* Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin.

<sup>91</sup> Hallin, P-O. (2018). *Effektiv samordning av brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete i socialt utsatta områden – en processutvärdering av Brottsförebyggande rådets utvecklingsprojekt.* Malmö universitet, institutionen för urbana studier.

Vidare har det i Göteborg redan innan försöksverksamheten startade funnits en nära samverkan mellan frivården, socialtjänsten och Arbetsförmedlingen, som är centrala aktörer i klienternas inslussningsprocess. En bidragande orsak till en nära kontakt mellan frivården och Arbetsförmedlingen är att de arbetar i samma hus. Det har gjort det enkelt för Arbetsförmedlingen att träffa klienterna vid behov. Om klienten exempelvis haft frågor till Arbetsförmedlingen vid sitt besök hos frivården, har Arbetsförmedlingens handläggare kunnat ansluta en kortare stund. I Göteborg inrättade frivården tillsammans med socialtjänsten dessutom en styrgrupp för försöksverksamheten på chefsnivå, vilket innebär att båda myndigheterna tagit ett likvärdigt ansvar för samverkan.

Även sociala insatsgruppen (SIG), som tillhör socialtjänsten, hade god kontakt med frivården redan innan försöksverksamheten påbörjades. De har varit involverade i flera inslussningsgrupper och exempelvis hjälpt klienterna med att söka arbete, komma i kontakt med olika utbildningar eller ordna nytt id-kort och uträta bankärenden. En utvärdering av sociala insatsgruppen visar att arbets sättet i SIG förefaller leda till mer långvariga och mer behandlingsinriktade insatser, vilket i ett längre perspektiv kan innebära ett bättre utfall för klienterna.<sup>92</sup>

I Göteborg saknas dock ett flertal samverkansaktörer i försöksverksamheten, vilket är ett misslyckande. Men även om exempelvis hälso- och sjukvården inte har involverats i försöksverksamheten har inslussningsgrupperna vid behov ändå inkluderat hälso- och sjukvårdens missbruks- och beroendevård (inklusive psykiatri) på individnivå. När det gäller civila organisationer har samverkan resulterat i att *Vägen Ut!* och Fryshusets avhopparverksamhet *Passus* har varit aktuella. Av dokumentationsgranskningen framgår också att flera civila organisationer har diskuterats med klienterna.

## Modell för samverkan behöver kompletteras

I försöksverksamhetens slutrapport presenteras en modell för extern samverkan som riktar sig till både handläggare och chefer. Denna kommer att vara värdefull i det fortsatta samverkansarbetet.<sup>93</sup> Eftersom det för frivården har funnits vissa svårigheter att identifiera klienterna under försöksverksamheten behöver modellen kompletteras med information om *hur* klienterna ska hittas. Det måste också vara tydligt för alla frivårdsinspektörer *vilka* klienter som bör ingå i programmet. Eftersom frivården upplever att nuvarande sätt att leta

<sup>92</sup> Socialstyrelsen (2017). *Utvärdering av sociala insatsgruppen – effekter för individen*. Socialstyrelsen. Artikelnummer: 2017-10-20. Stockholm: Socialstyrelsen.

<sup>93</sup> *Projekt samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag med inslussningsgrupper 2018–2020*. Slutrapportering till Justitiedepartementet.

efter klienterna manuellt i Kriminalvårdens system är osäkert och tar mycket tid i anspråk, är en fråga för det fortsatta arbetet också om det finns bättre sätt att hitta de klienter som ska tillfrågas om att medverka i programmet.

Det måste också finnas en tydlighet i arbetsprocesserna för att skapa rätt förutsättningar för det praktiska inslussningsarbetet. Modellen bör därför också kompletteras med information om vad som bör göras, exempelvis om socialtjänsten inte har möjlighet att arbeta med vissa klienter på det sätt som frivården bedömer är nödvändigt, eller om en klient avbryter en behandling, är utsatt för hot i sin närmiljö, återfaller i missbruk eller brott och/eller flyttar till en annan kommun i samband med eller en tid efter sin villkorliga frigivning. Det krävs en uthållighet för att arbeta med Kriminalvårdens klienter och handläggarna behöver allt stöd de kan få i detta arbete.

Vidare anges i modellen för extern samverkan att *handläggarna* ska säkerställa att de har tillräckliga kunskaper om andra aktörers uppdrag och arbetsprocesser samt att andra aktörer har motsvarande kunskaper om frivården. Brå anser att det är *cheferna* som bör ansvara för att medarbetarna och andra aktörer har denna kunskap, inte först och främst handläggarna.

## Övrigt att tänka på i det fortsatta arbetet

Samverkan tar tid att bygga upp och i det fortsatta arbetet behöver ledningen centralt och lokalt se över eventuella behov av avtal och överenskommelser med aktuella verksamheter. För att klienterna ska få ett bättre stöd att återanpassas till samhället behöver ytterligare verksamheter knytas närmare i samverkan.

Ledningen behöver också nogsamt följa upp arbetet med klienterna utifrån de resultatmätt som togs fram vid försöksverksamhetens slut. Det är också viktigt att regelbundet samla in kunskap om hur klientflödet ser ut i och med inslussningsprogrammet. Det gäller exempelvis information om hur många och vilka som tillfrågas att medverka, varför vissa klienter tackar nej till att delta i programmet, varför vissa avbryter sin medverkan, hur insatserna på anstalt matchar insatserna i samband med villkorlig frigivning och hur det går för klienterna överlag. Detta är viktig information för att utveckla programmet.

Inför det fortsatta arbetet kan det också vara nödvändigt att göra en inventering av tillgängliga resurser, både inom frivården och på anstalterna. Detta med anledning av att inslussningsarbetet uppges generera mer klienttid för handläggarna i frivården, men även på grund av att det saknas en inventering av anstalternas resurser. Har anstalterna exempelvis tillräckligt med videorum? Finns personal

för att hantera videomöten om betydligt fler klienter involveras? En annan viktig fråga är hur anstalterna kan bli mer tillgängliga för externa aktörer som behöver komma i kontakt med de klienter som ingår i programmet. Anstaltspersonalen måste vara införstådda med hur arbetet med inslussningsgrupper fungerar och vilka klienter som ingår i programmet.

I det fortsatta arbetet bör även Kriminalvården hantera regeringens uppmaning om att inkludera ett jämställdhetsperspektiv. I slutrapporten anges att det har varit få kvinnor som har medverkat, och att det därför inte har varit aktuellt med ett sådant perspektiv. Detta bör därför bli en viktig del i klientuppföljningarna framöver när ytterligare klienter, och förhoppningsvis fler kvinnor, inkluderas. Kvinnor har i regel sämre tillgång till insatser på anstalterna än män, medan frivården i regel är snabbare att ge insatser till kvinnor.<sup>94</sup> Gäller detta också inslussningsgrupperna? Kvinnor debuterar dessutom ofta senare i kriminalitet och har lättare än män att hamna utanför radarn, vilket gör att de därmed stannar längre i kriminalitet än de som upptäcks tidigt. Sådana och andra klientnära frågor måste vara centralt i det fortsatta arbetet.

## Mentorskap är en bra idé men behöver struktur

I Kriminalvårdens slutrapport anges att projektets styrgrupp föreslår att kunskapen och erfarenheterna från försöksverksamheten ska omhändertas och spridas vidare genom ett mentorskap. Detta innebär att frivårdskontoren i försöksverksamheten ska bli mentorer för minst tre nya kontor.

Utifrån de få erfarenheter som finns av samverkan i klientarbetet i kommunerna är Brås uppfattning att endast frivården i Göteborg är redo för ett sådant mentorskap. De övriga två frivårdskontoren bör samla på sig mer erfarenheter innan arbetssättet sprids till andra kommuner. Om arbetet ska kunna utvecklas vidare behöver dock många delar i försöksverksamheten ses över, inte minst stödet till handläggarna. Kriminalvården behöver också bedöma om det kan behövas ytterligare resurser, utbildning och/eller metodstödjande åtgärder för att utveckla arbetet åt rätt håll och göra det uppföljningsbart.

Med anledning av det planerade mentorskapet vill Brå att Kriminalvården överväger att använda det material som Brå tagit fram och som bidragit till inslussningsutredningen: *Utvecklingsseminarium*.

<sup>94</sup> Kriminalvården (2014): *Klientkartläggning 2013. Ett regeringsuppdrag. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter*. Norrköping: Kriminalvården, utvecklingsenheten.

*Samverka för att förebygga återfall i brott.*<sup>95</sup> Där finns handledning för projektledare, workshopkompendium, stöddokument för att underlätta administrationen och utvärdering samt ett bakgrundsmaterial som bland annat beskriver hur man kan få till en effektiv samverkan och vad som krävs när man vill utveckla en verksamhet.

---

<sup>95</sup> Brottsförebyggande rådet (2014). *Utvecklingsseminarium. Samverka för att förebygga återfall i brott*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.



# Referenser

Andrew, D. och Bonta, J. (red.) (2010). *The Psychology of Criminal Conduct. (5th edition)*. London: Routledge.  
ISBN 978-1-4224-6329-1.

Axelsson, R. och Axelsson, S. B. (red.). (2014). *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Studentlitteratur, Lund.  
ISBN: 978-91-44-08522-7.

Basic, G., Thelander, J. och Åkerström, M. (2009). *Vårdkedja för ungdomar eller professionella? En processutvärdering av projektet ”Motverka våld i gäng”*. Forskningsrapport nr 5 2009.  
Statens Institutionsstyrelse. Stockholm 2009

Brottsförebyggande rådet, Polismyndigheten och Sveriges kommuner och regioner (2020). *Samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete*. ISBN 978-91-88599-31-5. Tredje upplagan. Stockholm: Brå, Polismyndigheten och SKR.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2019). *Brott som begås under frivård. En kartläggning av övervakade och intensivövervakade*. Kortanalys 7/2019. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2017). *Utslussning från anstalt. En uppföljning av Kriminalvårdens arbete med de särskilda utslussningsåtgärderna*. Rapport 2017:15. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar. En nationell kartläggning*. Rapport 2016:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2016). *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden. En kunskapsöversikt*. Rapport 2016:20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2015). *Förstärkt stöd till – och samordning av – det lokala brottsförebyggande arbetet*. Redovisning av ett regeringsuppdrag. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

- Brottsförebyggande rådet (2014). *Utvecklingsseminarium. Samverka för att förebygga återfall i brott*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brottsförebyggande rådet, Brå (2012). *Samverka för att förebygga återfall i brott*. Idéskrift 20. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Danermark, B. och Germundsson P. (2016) Vägar till arbetsmarknaden i boken Danermark, B. och Larsson Tholén, S. (res.) *Arbetsliv för alla. Funktionsnedsättning och arbete*. Gleerups förlag, 2016. Danmark.
- Danermark, B. och Germundsson, P. (2014). Att studera samverkan i ett interaktionistiskt perspektiv, i boken Axelsson, R. och Bihari-Axelsson, S. (red.) *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Lund: Studentlitteratur AB.
- Danermark, B. (2005). *Samverkan - himmel eller helvete? En bok om den svåra konsten att samverka*. Stockholm: Gothia.
- Fernler, K. (2012). *Perspektiv på implementering. Vad är ”god” implementering och hur kan det stödjas?* Institutionen för företagande och ledning. Stockholm: Handelshögskolan.
- Hallin, P-O. (2018). *Effektiv samordning av brottsförebyggande och trygghetsskapande arbete I social utsatta områden – en processutvärdering av Brottsförebyggande rådets utvecklingsprojekt*. Malmö: Malmö universitet, institutionen för urbana studier.
- Hertting, N. (2014). Implementering: perspektiv och mekanismer i boken Rothstein, B. (red.) *Politik som organisation*. Lund. Studentlitteratur.
- Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss. Rapport från Inslussningsutredningen*. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet.
- Kriminalvården (2019). *Utvärdering av den prediktiva validiteten för RBM-B i en grupp klienter med kriminalvårdspåföljd 2014–2015*. Forskning och utvärdering inom Kriminalvården. Kriminalvården 2019. Norrköping: Kriminalvården.
- Kriminalvården (2014): *Klientkartläggning 2013. Ett regeringsuppdrag. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter*. Norrköping: Kriminalvården, utvecklingsenheten. ISBN: 978-91-86903-31-2.
- Kriminalvården (2014). *Riskbedömning i kriminalvård och rättspsykiatri*. Sammanfattningsrapport. Projektnummer 2013: 260. Norrköping: Kriminalvården.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1) samt (KVFS 2013a:11).

Myndigheten för vård- och omsorgsanalys (2018). *Implementering i vården. En kunskapsöversikt om beslutsnivåer och professionsperspektiv*. PM 2018:1. Stockholm: Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. ISBN: 978-91-87213-96-0.

Polismyndigheten (2015). *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*. Stockholm: Nationella operativa avdelningen.

Regeringskansliet (2019). *Förstärkta återfallsförebyggande åtgärder vid villkorlig frigiaving*. Prop. 2018/19:77.

Richer, A., Mosson, R. och Hasson, H. (2017). *Leda implementering – vilka beteenden ökar chanserna för att lyckas?* Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin.

Riksrevisionen (2015). *Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?* RiR 2015:4. Stockholm: Riksrevisionen.

Riksrevisionen (2009). *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigiaving*. RiR 2009: 27. Stockholm: Riksrevisionen.

Rouzbehi, M., Nytell, B. och Johansson, M. (2016). *Samverkansprojekt Kronofogden Kriminalvården. Motverka onödig skuldsättning och minska risken för återfall*. Kriminalvården och Kronofogden.

Socialstyrelsen (2012) *Om implementering*. Juni 2012. ISBN 878-91-87169-37-3. Stockholm: Socialstyrelsen.

Socialstyrelsen (2017). *Utvärdering av sociala insatsgruppen – effekter för individen*. Artikelnummer: 2017-10-20. Stockholm: Socialstyrelsen.

SOU 2019:43 *Med tillit följer bättre resultat – tillitsbaserad styrning och ledning i staten*. Tillitsdelegationens betänkande. Stockholm.

SOU 1972:64 *Kriminalvård*. Justitiedepartementet. Kriminalvårdsberedningens betänkande. Statens offentliga utredningar. Stockholm.

Sveriges Kommuner och Regioner. (2018). *Använd SIP – ett verktyg för samverkan. För alla över 18 år eller äldre*. ISBN: 978-91-7585-765-7. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

Vedung, E. (2016). *Implementering i politik och förvaltning*. Studentlitteratur: Lund.

## **Arbetsmaterial från Kriminalvården**

*Arbetsordning för Kriminalvården. Gäller från och med 1 juli 2015. Kriminalvårdens digitaltryck. [www.kriminalvarden.se](http://www.kriminalvarden.se).*

*Bättre ut. Kriminalvårdens vision och värdegrund. September 2007.*

*Delprojekt IT-enheten: Digitalisering av regeringsuppdraget om  
inlussningsgrupper, 2018-12-07. Powerpoint.*

*Delrapport 1. Projekt samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag  
Inlussningsgrupper. 2019-01-01–2019-06-04. Kriminalvården. Diarienummer 2018–14435.*

*Delrapport 2. Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag  
Inlussningsgrupper 2019-12-02. Diarienummer 2018–14435.*

*Delrapport 3. Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag  
Inlussningsgrupper 2020-03-16. Diarienummer 2018–14435.*

*Försöksverksamhet med inlussningsgrupper 2019–2020,  
Frivården Göteborg. Delprojektplan 2, 2018-11-23. Diarienummer  
2018–14435.*

*Försöksverksamhet med inlussningsgrupper 2019–2020.  
Frivården Norrköping. Delprojektplan 3, 2018-12-06. Diarienummer  
2018–14435.*

*Fördjupad utredning – utveckling av anstaltsplatser för kvinnor  
utifrån strategier för Kriminalvårdens infrastruktur vid anstalter och  
häkten. Kriminalvården, 2018-10-09. Dnr: 2016–30136.*

*Genomförandeplan – försöksverksamhet med inlussningsgrupper  
2019–2020, Umeå. Delprojektplan 1, 2018-11-30. Diarienummer  
2018–14435.*

*Inluss – ett regeringsuppdrag. Kommunikationsplan/aktivitetsplan  
för F Umeå, 2018-10-26. Diarienummer 2018–14435. Diarienummer  
2018–14435.*

*Inluss – ett regeringsuppdrag. Kommunikationsplan/aktivitetsplan  
för F-Norrköping, 2018-10-29: Diarienummer 2018–14435.*

*Inlussgrupp frivården Göteborg. Pilotverksamhet 2019–2020.  
Kommunikationsplan, 2018-11-23. Diarienummer 2018–14435.*

*Projekt samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag med  
inlussningsgrupper 2018–2020. Slutrapportering till Justitiedepartementet.*

*Projektdirektiv. Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag  
Inlussningsgrupper. 2018-06-04. Diarienummer 2018–14435.*

Projektplan. *Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag Inslussningsgrupper*. 2018-11-26. Diarienummer 2018-14435.

*Styrgruppsmöte för Projekt Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag Inslussgrupper*. Minnesanteckningar 2019-08-15. Diarienummer 2018-14435.

Styrgruppsmöte för Projekt Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag Inslussgrupper. Minnesanteckningar, 2019-08-15. Diarienummer 2018-14435.

*Samverkan i Kriminalvården inklusive regeringsuppdrag inslussningsgrupper*. Kommunikationsplan, 2018-09-06. Diarienummer 2018-14435.

*Strategier för samverkan*. Kriminalvården 2018-05-08.  
Dnr: 2016-013398.

*Uppstartsmöte för regeringsuppdrag med inslussningsgrupper 2019-2020. Kriminalvården 2018-09-10*. Powerpoint. Diarienummer 2018-14435.

### **Övrigt**

Brottsbalken (1962:700) 26 kap. 6 §.

Brottsbalken (1962:700) 26 kap. 10 §. SFS 2019:464 Lag om ändring i brottsbalken.

Ju2018/02430/KRIM

Ju2015/09899/KRIM

Ju2013/04393/KRIM

Ju2013/04394/KRIM

Ju2013/07450/KRIM

Lag 1974:203 om kriminalvård i anstalt. Justitiedepartementet.

Socialtjänstlagen (2001:453) 11 kap. § 1.

Socialdepartementet. Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall.

# Bilaga 1 – Sammanfattning av inlussningsutredningen

För att minska risken för återfall i brott fick Kriminalvården i april 2018 i uppdrag av regeringen att bedriva en försöksverksamhet med inlussningsgrupper.<sup>96</sup> Försöksverksamheten förväntades starta senast 1 januari 2019 och pågå till och med 30 juni 2020. Utgångspunkten för uppdraget var inlussningsutredningens förslag om en modell för stärkt lokal samverkan.<sup>97</sup> Denna bilaga ger en sammanfattning av väsentliga utgångspunkter för försöksverksamheten, det vill säga vad Kriminalvården utifrån inlussningsutredningen förväntades göra.

## Aktuella aktörer i försöksverksamhetens samverkan

Försöksverksamheten är lokal och bygger på frivillighet. De aktörer som anges vara aktuella i inlussningsgrupperna är framför allt socialtjänsten, Kronofogden, Arbetsförmedlingen, hälso- och sjukvården, Polismyndigheten, Försäkringskassan och civila organisationer.<sup>98</sup> Dessa samhällsaktörer nämns också som avgörande för ett effektivt återfallsförebyggande arbete och meningsfulla frigivningsförberedelser i Kriminalvårdens strategier för samverkan.<sup>99</sup>

## Inlussning under klienternas verkställighet

Det så kallade inlussningsprogrammet innebär en strukturerad övergång från anstalt till frihet och ska erbjudas klienter som ska få villkorlig frigivning med övervakning. Inlussningsprocessen ska

---

<sup>96</sup> Regleringsbrev JU2018/02430/KRIM.

<sup>97</sup> Inlussningsutredningen (2017). *Inlussning – en idéskiss*. Rapport från Inlussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet.

<sup>98</sup> Regleringsbrev JU2018/02430/KRIM och Inlussningsutredningen (2017). *Inlussning – en idéskiss*. Rapport från Inlussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet.

<sup>99</sup> *Strategier för samverkan* var klar ett par månader innan myndigheten fick regeringsuppdraget och den lyfts som viktig i arbetet med försöksverksamheten. Ett av målen med Kriminalvårdens arbete med inlussningsgrupper var att komplettera denna strategi utifrån de erfarenheter som myndigheten räknade med att få genom regeringsuppdraget. Se *Strategier för samverkan*. Kriminalvården 2018-05-08. Diarienummer 2016-013398.

framför allt ske under klientens övervakningsperiod, men planeringen påbörjas när klienten samtyckt till att medverka i programmet. Vid tiden för försöksverksamheten var övervakningsperioden i regel ett år.

**Bild 1: Beskrivning av när under klientens verkställighet som inslussningsprocessen sker.**



Källa: Inslussning – en idéskiss. sid. 29.

## Inslussningssamordnare för varje klient

En viktig aspekt i försöksverksamheten anges vara att det finns en så kallad inslussningssamordnare för varje inslussningsgrupp.<sup>100</sup> I samordningsrollen ingår att kalla till inslussningsgruppens möten, ta ett helhetsgrepp om planeringen, följa upp klienternas insatser och samtidigt vara den som driver på och håller samman arbetet.

I inslussningsutredningens rapport anges att den som har samordnarrollen antingen bör tillhöra Kriminalvårdens frivård eller kommunens socialtjänst. Det finns fördelar med båda alternativen, och därför är förslaget att båda dessa möjligheter prövas i försöksverksamheten.

De insatser som planeras inom ramen för programmet ska vara långsiktiga. Om klienten fortfarande behöver insatser efter övervakningsperiodens slut, ska den aktör som har mest att göra med klienten överta samordningsansvaret.

Utöver en inslussningssamordnare föreslås också att det ska finnas kontaktpersoner för inslussningsarbetet i de olika verksamheterna.

<sup>100</sup>Inslussningsutredningen (2017). *Inslussning – en idéskiss*. Rapport från Inslussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. sid. 46–48.

## Klienter som kan vara aktuella

Deltagandet i inslussningsprogrammet ska vara frivilligt. I inslussningsutredningens rapport ges förslag på kriterier för urvalet av de klienter som kan vara aktuella för att medverka i programmet.<sup>101</sup> Dessa kriterier är att klienten

- har sin vistelseort i någon av de kommuner som ingår
- har en medelhög eller hög risk att återfalla i brott
- är villkorligt frigiven inom tidsramen för programmet
- har behov av stöd från mer än en samhällsaktör
- har avtjänat ett inte alltför kort fängelsestraff
- är motiverad att upphöra med kriminalitet
- inte blir utvisad vid den villkorliga frigivningen.

Även om utredningen ger vägledning om vilka klienter som bör ingå i programmet, är det tydligt att Kriminalvården själva måste definiera urvalet genom en fördjupad analys av inslussningsprogrammets målgrupp. I inslussningsutredningen lyfts exempelvis att Kriminalvården har begränsade möjligheter att arbeta återfallsförebyggande när det gäller klienter som avtjänar ett straff som är kortare än sex månader. Av det skälet utgör klienter med korta strafftider inte en primär målgrupp. Exakt var gränsen ska gå lämnas till Kriminalvården att avgöra.

## Sekretessen bryts genom klienternas samtycke

Verksamheter som exempelvis socialtjänsten, frivården och Arbetsförmedlingen måste förhålla sig till offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) som handlar om att de *inte* har rätt att dela information om klienterna mellan varandra hur som helst. Om verksamheterna ska kunna samordna insatser till klienter är detta dock en förutsättning. I inslussningsutredningens rapport föreslås därför att Kriminalvården inhämtar samtycke från klienterna om att häva sekretessen i samband med att de tackar ja till att medverka i programmet.<sup>102</sup> Samtycket bör inhämtas så tidigt som möjligt, och i samband med att samtycket inhämtas ska klienten få en tydlig beskrivning av inslussningsprogrammet.

---

<sup>101</sup> Ibid, sid. 30–31 och 48–50.

<sup>102</sup> Ibid, sid. 31.



## Vad inslussningsprogrammet bör innehålla

Inslussningsprogrammet ska enligt den modell som föreslås innehålla följande delar:

- Samordnad och tidig frigivningsplanering.
- Praktisk hjälp och ett schema för den första tiden i frihet.
- Stöd och insatser så långt det är möjligt inom givna ramar.
- Tydlig fortsättning på inledd med inte avslutad behandling.
- Garanterad sysselsättning i någon form.
- Skuldrådgivning vid behov.
- Tillgång till en stödperson från det civila samhället.

Liksom för målgruppen anges dock att Kriminalvården behöver genomföra en fördjupad analys av inslussningsprogrammets innehåll och former för arbetet innan försöksverksamheten kan påbörjas.<sup>103</sup> Vidare ska de insatser som planeras vara förenliga med aktörernas kärnupdrag och möjliga att genomföra inom befintliga ramar. Med undantag för uppbyggnadsperioden är förhoppningen att arbets sättet är mindre resurs- och tidskrävande än tidigare.<sup>104</sup>

## Inslussningsgruppen träffas vid minst 4–5 tillfällen

Det är varje klients inslussningsgrupp som planerar och genomför inslussningsprogrammet.<sup>105</sup> I inslussningsutredningen anges att gruppen behöver träffa klienten vid minst 4–5 tillfällen från det att verkställigheten börjar tills den slutar. I planeringen måste man alltid göra en individuell bedömning av vilket stödbehov klienten har. En miniminivå är dock att de insatser som klienten inlett under anstaltstiden fullföljs och följs upp efter frigivningen.<sup>106</sup>

## Områden som bör uppmärksammas i programmet

Behoven hos de klienter som ska lämna en kriminell livsstil är oftast både omfattande och komplexa. Det är exempelvis inte ovanligt att klienterna har både missbruksproblematik och psykisk ohälsa samtidigt som de saknar boende och/eller sysselsättning. Inslussningsutredningen har därför angett att de delar som bör uppmärksammas i programmet är klienternas behov av bostad, försörjning, sysselsättning, utbildning, skuldsanering, behandling och en stödperson.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Ibid, sid. 50.

<sup>104</sup> Ibid, sid. 28.

<sup>105</sup> Ibid, sid. 46.

<sup>106</sup> Ibid, sid. 30.

<sup>107</sup> Ibid, sid. 31–36.

För de klienter som har behov av stöd från både kommun och landsting önskar regeringen att en samordnad individuell plan (SIP) används.<sup>108</sup> Att använda SIP för Kriminalvårdens klienter lyfts även i myndighetens tidigare framtagna samverkansstrategier.<sup>109</sup>

De klienter som vill lämna ett kriminellt gäng (inte bara en kriminell livsstil) kan dessutom behöva särskilda stöd- och skyddsinsatser.<sup>110</sup> Då kan det vara nödvändigt med ett samarbete med polisen och någon av de speciella avhopparverksamheterna.<sup>111</sup>

## Verktyg för planering

När det gäller praktiska verktyg och mallar som stödjer arbetet anges att det behövs både en gemensam och en aktörsspecifik planering. För att undvika överadministration anges att det är en fördel om redan befintliga system kan användas.

De planeringsverktyg som inlussningsutredningen föreslår är en kombination av verkställighetsplanen (VSP) och samordnad individuell plan (SIP). Att hitta formen för en sammanlänkning av de båda planeringsverktygen anges som angelägen i arbetet med försöksverksamheten. Även vilka bedömningsinstrument som används för planeringen av insatser i de olika verksamheterna måste uppmärksammas och hanteras.

## Nödvändiga förberedelser innan genomförandet

Det är Kriminalvården som ska hålla samman förberedelserna. Inlussningsutredningen anger i sin rapport flera punkter som måste övervägas och hanteras i planeringen av försöksverksamheten.<sup>112</sup>

<sup>108</sup> Endast professionella inom verksamheter som exempelvis socialtjänst och psykiatri kan initiera en SIP, men i de möten som genomförs kan även andra aktörer, t.ex. frivården, med fördel medverka. För mer information, se Sveriges Kommuner och Regioner (2018). *Använd SIP – ett verktyg för samverkan. För alla över 18 år eller äldre*. Stockholm: Sveriges Kommuner och Regioner.

<sup>109</sup> *Strategier för samverkan*, 2018-02-06, diarienummer 2016–013398.

<sup>110</sup> Inlussningsutredningen (2017). *Inlussning – en idéskiss*. Rapport från Inlussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet. sid. 30.

<sup>111</sup> Se t.ex. Brottsförebyggande rådet (2016). *Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar. En nationell kartläggning*. Rapport 2016:6. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. samt Brottsförebyggande rådet (2016). *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden. En kunskapsöversikt*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

<sup>112</sup> Regleringsbrev JU2018/02430/KRIM samt Inlussningsutredningen (2017). *Inlussning – en idéskiss*. Rapport från Inlussningsutredningen. Ju 2016:E. Regeringskansliet. Justitiedepartementet.

- Vilka och hur många kommuner som ska medverka i försöksverksamheten. Regeringens önskemål är att minst en av dem hör till de områden som Polismyndigheten utsett som särskilt utsatta områden.<sup>113</sup>
- En fördjupad analys av inklusionsprogrammets målgrupp, innehåll och former för arbetet.
- Förberedelser på både nationell och lokal nivå, men även tillsammans med de samhällsaktörer som frivilligt deltar i försöksverksamheten.
- Tidigt identifiera samhällsaktörer för medverkan.
- Genomlysning av de inblandade aktörernas kärnverksamhet, befintliga arbetssätt och samverkansformer (för att säkerställa att det inte finns några större hinder för inkluderingsarbetet i befintliga strukturer och styrdokument).
- Framtagande av ett enhetligt och tydligt ramverk för inkluderingsarbetet. I den övergripande strukturella ramen för samverkan lyfts exempelvis att det behövs minst två beskrivningar som arbetas fram på central nivå: en som rör programmets innehåll (och som kan presenteras för klienterna) och en om arbetsprocessen (som riktar sig till de aktörer som ska medverka i samverkan) där lokala förutsättningar, praktiskt stödmaterial osv. kan inkluderas.
- Det lokala samarbetet kan behöva stöd i överenskommelser på regional eller nationell nivå. Det bör därför övervägas om och i så fall vilka överenskommelser som kan vara lämpliga och möjliga att genomföra inom ramen för försöksverksamheten.
- Skapandet av en digital plattform anges som ett effektivt och värdefullt sätt att stödja samverkan. Exempelvis behöver gemensamma arbetsformer dokumenteras så att alla inblandade kan ta del av dem.

---

<sup>113</sup> Se Polismyndigheten (2015). *Utsatta områden – sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelser*. Stockholm: Nationella operativa avdelningen.

## Bilaga 2

### – Utvärderingsmetod

Mot bakgrund av området och frågeställningarna i regeringsuppdraget har en processutvärdering genomförts. Detta eftersom Brå avsåg att analysera genomförandet och samverkan som en process i förändring. Utvärderingen har genomförts med en kvalitativ ansats, och försöksverksamheten har följts genom dokumentationsgranskning, enkäter, intervjuer och observationer. Datainsamlingen har genomförts under perioden juni 2019 till juni 2020.

#### **Dokumentationsgranskning**

Dokumentationsgranskningen består huvudsakligen av två delar. Dels granskning av verkställighetsplanerna för de klienter som frivården har meddelat ingår i inslussningsprogrammet, dels upprättad dokumentation inom ramen för försöksverksamheten.

#### *Granskning av klienternas verkställighetsplaner*

Under tiden för försöksverksamheten har Brå granskat 37 verkställighetsplaner för klienter som frivårdskontoren angivit medverkat i inslussningsprogrammet. I denna rapport inkluderas dock endast 27 av dessa klienter, eftersom det i tio ärenden saknas samverkan kring klienten eller att de fått villkorlig frigivning först hösten 2020/våren 2021. Med samverkan menas att frivården och aktuella samverkansaktörer har träffat klienten tillsammans vid minst ett samverkansmöte.

Tabell 1.1. Klientflöde utifrån granskade verkställighetsplaner och försöksort (antal).

Frivårds-kontor	Antal klienter vars VSP har granskats ...	... varav klienter som inte inkluderas i rapporten	Klienter efter exkludering ...	... varav avbrutit programmet innan 30/6 2020	Återstående klienter
Umeå	14	5	9	3	6
Norrköping	6	3	3	3	0
Göteborg	17	2	15	0	15
<b>Totalt</b>	<b>37</b>	<b>10</b>	<b>27</b>	<b>6</b>	<b>21</b>

Källa: Klienternas verkställighetsplaner (VSP), Kriminalvården

Sex klienter för vilka det skett samverkan avbröt sin medverkan i programmet under tiden för försöksverksamheten, vilket innebär att 21 klienter återstod när försöksverksamheten och datainsamlingen avslutades den 30 juni 2020. Övriga klienter har Brå följt fram till dess att deras villkorliga frigivning upphörde, eller tills försöksverksamheten avslutades. Endast ett fåtal klienter har varit möjliga att följa under hela deras villkorliga frigivning.

Information som Brå har granskat i klienternas VSP handlar om basuppgifter såsom kön, ålder, typ av brott, strafftid, anstalt, datum för villkorlig frigivning samt bedömd risk för återfall i brott. Utöver denna information har Brå även granskat dokumenterade uppgifter om vilka behov som finns hos klienterna, planerade och genomförda insatser under anstaltstiden respektive under villkorlig frigivning, datum då klienten samtyckt till att medverka i inslussningsprogrammet, vilka aktörer som har involverats i samverkan kring klienten, hur många samverkansmöten som har skett och om inslussningsprogrammet har avbrutits.

Vid granskningar av klienternas VSP och intervjuer med frivården framkom att det funnits avvikelser i urvalet av vilka klienter som inkluderats i inslussningsprogrammet.<sup>114</sup> Försöksverksamheten har exempelvis inkluderat klienter med låg risk för återfall i brott, som har villkorlig frigivning efter 30 juni 2020, endast har en extern

<sup>114</sup> De urvalskriterierna som Kriminalvården fastställde gällande vilka klienter som skulle tillfrågas var att de antingen skulle ha hög eller medelhög risk att återfalla i brott, tillhöra någon av de aktuella kommunerna eller stadsdelarna, ha flera behovsområden, ha en strafftid om minst sex månader, vara motiverade att upphöra med kriminalitet och inte bli utvisade vid den villkorliga frigivningen. När Kriminalvården hänvisar till låg, medelhög eller hög risk att återfalla i brott grundas detta i tre principer för behandlingseffektivitet: risk-, behovs- respektive mottaglighetsprincipen (även kallad RBM-principerna). Detta innebär kortfattat att varje insats planeras utifrån klientens risk, behov och mottaglighet. RBM-principerna används i arbetet med klienternas VSP och i planeringen av de insatser som ska genomföras. Se även Kriminalvården (2014). *Riskbedömning i kriminalvård och rättspsykiatri*. Sammanfattningsrapport. Projektnummer 2013: 260. Norrköping: Kriminalvården.

samverkansaktör och som har kortare strafftid än sex månader. Mot bakgrund av den låga klientmedverkan har Brå valt att inkludera vissa klienter för vilka det skett samverkan, trots att de inte uppfyller urvalskriterierna. Dessa är

- fyra klienter som endast haft med en annan samverkansaktör (förutom frivården)
- två klienter som har låg risk att återfalla i brott
- en klient med villkorlig frigivning några veckor efter att försöksverksamheten avslutats
- en klient med villkorlig frigivning hösten 2020, men som fick utökad frigång maj 2020<sup>115</sup>
- två klienter som hade kortare strafftid än sex månader.

Granskningen har skett i Kriminalvårdens lokaler och samtliga personuppgifter har anonymiserats på plats, vilket innebär att klienternas namn och personnummer inte framgår i Brås material. Utvärderingen har prövats av Etikprövningsmyndigheten eftersom dokumentgranskningen har innefattat brott och fällande domar i brottmål.

### *Granskning av upprättade stöd- och styrdokument*

Dokumentationsgranskningen innefattade även en genomgång av upprättade stöd- och styrdokument. Dessa är projektdirektiv, nationell projektplan, lokala genomförandeplaner samt kommunikations- och aktivitetsplaner. Även statusrapporter, minnesanteckningar och Powerpointpresentationer om uppdraget har gått igenom löpande. I försöksverksamheten har det också tagits fram tre delrapporter och en slutrapport om projektets utveckling och resultat.

## **Enkäter**

För att förstå hur samverkan uppfattats vid ett givet tillfälle samt utvecklats under 2019–2020 har samma enkät skickats ut vid tre tillfällen: juni 2019, november 2019 samt april 2020. Enkäten skickades till mellan 81 och 87 professionella i aktuella verksamheter. I verksamheterna har det i några fall förekommit personalomsättning under perioden, men i analysen utgår Brå från funktion, inte person. Vilka som ska besvara enkäten har frivården i respektive kommun skickat uppgifter om. Svarsfrekvensen låg mellan 61 och 67 procent, och de som har svarat på enkäten är framför allt personer från frivården, Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och missbruks- och beroendevården (inklusive psykiatrin).

<sup>115</sup> Utökad frigång innebär att klienten avtjänar fängelsestraffet i sin bostad under kontrollerade former och måste antingen arbeta, delta i utbildning eller få behandling.

**Tabell 1.2. Antal enkätutskick, svarande och svarsfrekvens vid respektive enkättillfälle.**

Enkättillfälle	Antal enkätutskick	Antal svarande <sup>116</sup>	Svarsfrekvens
1	81	54	67 %
2	82	51	62 %
3	87	53	61 %

Förutom bakgrundsfrågor (om exempelvis verksamhetstillhörighet, roll och kön) var enkäten uppdelad i tre huvudsakliga avsnitt med sammanlagt drygt 20 frågor. Den distribuerades via en länk som skickades till respondenternas e-postadress. De flesta frågor ställdes som påståenden och hade fasta svarsalternativ. Den sista frågan var öppen, så att respondenterna där kunde lämna eventuella övriga synpunkter.

### *Spindeln – ett analysverktyg för enkätsvaren*

Den så kallade Spindeln är ett analysverktyg som kan användas för att få en överblick över hur samverkan gestaltar sig i ett processperspektiv. Den visar förändringar över tid, är lätt att överblicka och är grundad i tidigare teoretisk och empirisk erfarenhet inom samverkansfältet. Spindelmodellen anses vara användbar i arbetet med att tydliggöra samverkansprocessens förutsättningar och följa dess utveckling. Den beskrivs i forskningslitteraturen och har tidigare används för att förstå vad som skapar effektiv samverkan mellan olika verksamheter.<sup>117</sup>

Som framgår tidigare har Brå tagit fasta på ett urval av centrala mekanismer för samverkan i arbetet med enkäten.<sup>118</sup> Detta då centrala mekanismer, som har använts med spindeln som analysverktyg, kan betraktas som nyckelfaktorer för en fungerande samverkan.

I enkäten har 1–3 påståenden tagits fram för varje område (mekanism) för att mäta graden av samverkan vid ett givet tillfälle.

<sup>116</sup> På grund av filter i enkäten har inte alla enkätsvar inkluderats i rapportanalyserna. Det gäller de respondenter som inte har medverkat vid vare sig samverkansmöten på organisatorisk nivå eller i klientarbetet. Respondenterna har i dessa fall endast svarat på bakgrundsfrågor. Vid den första enkäten (i juni 2019) gäller detta 10 svar, vid den andra enkäten (i november 2019) gäller detta 10 svar och vid den sista enkäten (i april 2020), gäller detta 11 svar.

<sup>117</sup> Se kapitel 20, *Att studera samverkan i ett interaktionistiskt perspektiv*, i Axelsson, R. och Axelsson, S.B. (2014). *Om samverkan – för utveckling av hälsa och välfärd*. Studentlitteratur AB, Lund. ISBN: 978-91-44-08522-7.

<sup>118</sup> De centrala mekanismerna är tillgång till resurser, ledningens stöd och engagemang, andra parter engagemang, samsyn kring arbetssätt, kunskap om samverkansparter, att parternas regelverk harmonierar, informationsflödet mellan parterna, hur väl man lyckats integrera klienter i arbetet och det egna engagemanget.

I analysen ges varje påstående ett värde mellan 0 och 4, och det är det genomsnittliga värdet inom varje huvudkategori (exempelvis tillgång till resurser) som presenteras i spindeldiagrammet. Påståendet ”stämmer mycket bra” motsvarar exempelvis siffran 4, medan ”stämmer bra” motsvarar siffran 3 i diagrammet. Genom att ta fram värden för respektive område har det gått att urskilja hur samverkan förändrats eller inte förändrats, både generellt och inom respektive område.

På grund av det låga antalet respondenter och eftersom alla samverkansaktörer inte finns representerade i enkätunderlaget har det dock funnits vissa begränsningar i arbetet med spindeldiagrammet. Det har varit svårt att bryta ner materialet i syfte att urskilja eventuella skillnader mellan kommuner, verksamheter och professioner. Spindeln har därför endast använts för att förstå vissa mönster i framtagandet av rapporten.

## Intervjuer

Intervjuer har genomförts med drygt 40 personer som på något sätt varit involverade i försöksverksamheten. De som har intervjuats är chefer och medarbetare i de olika verksamheterna, men även klienter som medverkat i inlussningsprogrammet. Vid samtliga intervjuer har Brå använt sig av en intervjuguide, men dessa har varierat utifrån vilken roll som den intervjuade har i försöksverksamheten.

**Tabell 1.3. Intervjupersoner som medverkat i försöksverksamheten.**

Verksamheter och klienter	Antal intervjupersoner
Kriminalvården, frivård	15
Kriminalvården, anstalt	6
Socialtjänsten	5
Arbetsförmedlingen	3
Missbruks- och beroendevård enligt HSL	2
Civila organisationer <sup>119</sup>	3
Klienter i inlussningsprogrammet	7
<b>Totalt</b>	<b>41</b>

<sup>119</sup> De civila organisationer som har medverkat i intervjuer är Svenska kyrkan, Vägen Ut! och Kumulus.



Ungefär hälften av alla intervjuer med professionella genomfördes under hösten 2019, när försöksverksamheten hade pågått i kommunerna i minst nio månader. Resterande intervjuer genomfördes under våren 2020. Intervjuer med professionella har antingen skett på deras arbetsplats, via telefon eller via videolänk. Fokus för intervjuerna har främst varit deras erfarenheter av försöksverksamheten. Ungefär hälften av intervjuerna har spelats in med samtycke från dessa intervjupersoner.

Samtliga klienter intervjuades våren 2020 och på grund av covid-19-pandemin fick fem av sju intervjuer genomföras via telefon eller videolänk (om klienten fortfarande befann sig på anstalt). Två klienter har Brå har möjlighet att träffa, varav den ena på frivården och den andra på klientens anstalt.

I intervjuer med klienterna har Brå ställt frågor som rör klienternas erfarenheter av inslussningsprogrammet. Dessa rör exempelvis om de förstått vad inslussningsprogrammet handlar om och vad de har samtyckt till, men även om de anser sig ha fått det stöd som de är i behov av, hur de uppfattar samordningen av deras insatser, vilka insatser som de upplever som särskilt värdefulla och om de skulle rekommendera en vän eller bekant i en liknande situation att medverka i programmet. Om någon klient har suttit på fängelse tidigare har frågorna även berört jämförelser om hur klienten uppfattade samverkan kring insatserna tidigare respektive under inslussningsprogrammet.

### *Information till deltagare i utvärderingen*

Utvärderingen har skett i enlighet med de informations- och samtyckeskraav som ingår i Vetenskapsrådets forskningsetiska principer. Intervjuerna och enkäterna byggde exempelvis på informerat samtycke. De som har intervjuats och deltagit i enkätundersökningen har informerats om syftet med utvärderingen, följer och risker som forskningen kan medföra, vem som är projektledare, att deltagandet är anonymt och frivilligt, att de har rätt att inte medverka och att när som helst avbryta sin medverkan, att redovisningen kommer ske på ett sätt så att de inte kan identifieras och att deras svar kommer att behandlas så att inte obehöriga kan ta del av dem. De intervjuade har även fått kontaktuppgifter till den person som kan ge ytterligare information om studien. Klienterna har även informerats om att deras relation till Kriminalvården inte påverkas av om de väljer att delta i en intervju eller inte.

Vid ungefär hälften av intervjuerna har två utredare från Brå medverkat, framför allt under hösten 2019. Vid dessa tillfällen ställde den ena utredaren frågor och den andra tog anteckningar. Få intervjuer spelades in. I en senare fas av utvärderingsarbetet spelades

samtliga återstående intervjuer in på band, med tillåtelse från den intervjuade, eftersom dessa intervjuer genomfördes av endast den ena utredaren.

## **Observationer**

För att kunna följa vilka utmaningar och framgångar som diskuterats löpande har Brå följt försöksverksamheten på nära håll. Detta genom medverkan vid olika typer av möten, och då framför allt videomöten mellan frivårdskontoren och nationella projektledaren (1 gång/månad), lokala möten vid respektive frivårdskontor och möten mellan samverkansaktörerna lokalt. Brå medverkade även vid en inlussningskonferens den 27 november 2019, där deltagarna kom från olika verksamheter i försöksverksamheten.



Kriminalvården har i uppdrag av regeringen genomfört en försöksverksamhet med inslussningsgrupper. Syftet är att underlätta klienternas återanpassning i samhället genom tidiga och samordnade insatser mellan frivård och lokala samhällsaktörer. Brå har, på uppdrag av regeringen, utvärderat denna försöksverksamhet. Målet är att bedöma om Kriminalvården skapat bättre förutsättningar för att minska återfall i brott, implementera inslussningsprogrammet nationellt samt ett långsiktigt och förbättrat inslussningsarbete.

Rapporten vänder sig främst till regeringen och Kriminalvården, men kan även vara av intresse för andra verksamheter som har kontakt med Kriminalvården och deras klienter. Brås förhoppning är att utvärderingen även utgör ett underlag för fortsatta diskussioner om hur arbetet med inslussningsgrupper kan utvecklas.



**Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention**

BOX 1386/TEGNÉRGATAN 23, SE-111 93 STOCKHOLM, SWEDEN

TELEFON +46 (0)8 527 58 400 ■ E-POST [info@bra.se](mailto:info@bra.se) ■ [www.bra.se](http://www.bra.se)