



Utslussning från anstalt

*En uppföljning av Kriminalvårdens arbete
med de särskilda utslussningsåtgärderna*

Utslussning från anstalt

En uppföljning av Kriminalvårdens arbete med
de särskilda utslussningsåtgärderna

Rapport 2017:15

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. På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till 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
URN:NBN:SE:BRA-739

© Brottsförebyggande rådet 2017
Författare: Stina Holmberg, Johanna Kindgren och Linnea Littmann
Omslagsfoto: Kriminalvården
Produktion: Ordförrådet AB

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, e-post info@bra.se, www.bra.se

Denna rapport kan beställas hos bokhandeln eller hos Wolters Kluwer, 106 47 Stockholm
Telefon 08-598 191 90, fax 08-598 191 91, e-post kundservice@wolterskluwer.se

Förord

I syfte att mjuka upp övergången från anstalt till frihet kan intagna beviljas en särskild utslussningsåtgärd inför sin frigivning. Det finns fyra sådana åtgärder: frigång, vårdvistelse, halvvägshus och utökad frigång. Insatserna innebär på olika sätt en successiv minskning av Kriminalvårdens kontroll över klienterna i kombination med återfallsförebyggande insatser. Brå har fått i uppdrag av regeringen att följa upp Kriminalvårdens arbete med utslussning. Uppdraget innebär att Brå ska kartlägga utslussningsarbetets omfattning och karaktär, bedöma hur arbetet utvecklas samt redovisa eventuella hinder för ett välfungerande och kunskapsbaserat arbetssätt.

Målgruppen för rapporten är främst regeringen. Rapporten kan även vara av intresse för beslutsfattare inom Kriminalvården och andra som är verksamma inom området. Brås förhoppning är att studien ska kunna utgöra ett underlag för fortsatta diskussioner kring hur arbetet med utslussning kan utvecklas.

Rapporten har skrivits av Stina Holmberg, Johanna Kindgren och Linnea Littmann. I arbetet med studien har även Max Persson deltagit. Stina Holmberg är FoU-råd, övriga var vid tiden för arbetet utredare på Brå. Uppdraget har genomförts i samråd med Kriminalvården.

Rapporten har granskats vetenskapligt av professor Anders Nilsson vid Stockholms universitet och professor Malin Åkerström vid Lunds universitet. Värdefulla synpunkter har också lämnats av den referensgrupp som varit knuten till projektet. I referensgruppen har följande personer ingått: Lena Andersson, Sevim Aslanzadeh, Mats Forsman, Johan Molinder, Birgitta Nytell, Ulrika Näslund, Mattias Pettersson och Mia Smith, samtliga från Kriminalvården, samt Anneli Norstedt från Skyddsvärnet.

Ett särskilt tack riktas till de intagna och anställda inom Kriminalvården, behandlingshem och halvvägshus som delat med sig av sina erfarenheter av utslussning. Tack också till Maria Westöö Smith och Christian Karlberg på Kriminalvårdens huvudkontor för givande samarbete.

Stockholm i december 2017

Erik Wennerström
Generaldirektör

Nadja Bogestam
T.f. enhetschef

Innehåll

Sammanfattning	6
Brås bedömning	11
Inledning	13
Brås uppdrag.....	14
Tidigare studie från Brå.....	17
Utslussningens innehåll	20
Krav för de olika utslussningsåtgärderna	20
Beslutsprocessen vid ansökan om utslussning.....	21
Frigång – regelverket	22
Frigång i praktiken	23
Vårdvistelse – regelverket	24
Vårdvistelse i praktiken	26
Halvvägshus – regelverket.....	28
Halvvägshus i praktiken	29
Utökad frigång – regelverket	31
Utökad frigång i praktiken.....	32
Hur länge pågår utslussningen?.....	33
Insatsernas återfallsförebyggande effekt	34
Brås studier	34
Kriminalvårdens utvärderingar	36
Effekter på den sociala situationen efter utslussning.....	37
Studierna tar inte hänsyn till klienternas motivation	38
Internationell forskning rör främst missbruksvård i anstalt	39

Vilka får och vilka får inte utslussning?.....	41
Tillgången till särskild utslussning.....	41
Riskbedömningen har stor betydelse för möjligheten till utslussning.....	43
Vad utmärker dem som beviljas särskild utslussning?	45
Särskilda gruppers tillgång till utslussning.....	47
Kriminalvårdens uppföljning av orsaker till att klienter inte får utslussning	51
I Brås intervjuer framkommer ytterligare hinder	53
Kriminalvårdens pågående utvecklingsarbete	57
Pågående och planerade insatser inom regeringsuppdraget	58
Möter åtgärderna de identifierade hindren för ett välfungerande utslussningsarbete?	67
Slutsatser och diskussion	70
Innehållet i utslussning på många sätt bra – men påverkan på återfall är svag.....	70
Fler borde kunna få utslussning	71
Det är osäkert vilken effekt Kriminalvårdens utvecklingsarbete kommer att få	71
Sätt att öka arbetets kunskapsbas	72
Referenser	75
Internetkällor	77
Bilaga 1.....	78
Metod	78

Sammanfattning¹

Två av fem som frigges från anstalt återfaller i ny kriminalvårdspåföljd inom tre år. För de flesta sker återfallen redan inom några månader efter att de lämnat anstalten (Brå 2017). För att minska risken för att personer som frigges begår nya brott i anslutning till frigivning kan Kriminalvården bevilja att de får ta del av en utslussningsåtgärd i slutet av straffet. Dessa åtgärder mjukar upp övergången mellan anstalt och livet i frihet och innebär en successiv minskning av Kriminalvårdens kontroll över klienten. Det finns fyra så kallade särskilda utslussningsåtgärder:

- frigång
- vårdvistelse
- halvvägshus
- utökad frigång.

Brå har fått i uppdrag av regeringen att följa upp Kriminalvårdens arbete med utslussning. Uppdraget löper parallellt med ett uppdrag som regeringen gav till Kriminalvården i slutet av år 2015 som kortfattat innebär att de ska utveckla och förstärka sitt utslussningsarbete. Brås uppdrag innebär att vi ska följa upp hur Kriminalvårdens utvecklingsarbete fortlöper samt kartlägga utslussningens omfattning och karaktär. Vi ska även redovisa eventuella hinder för ett välfungerande och kunskapsbaserat utslussningsarbete. Eventuella skillnader i arbetssätt i olika delar av landet samt för män respektive kvinnor och för personer med olika språkbakgrund ska särskilt uppmärksammas. Brottsofferaskpekter ska belysas där det är relevant. Slutligen ska Brå vid behov ge förslag på hur utslussningsarbetet kan vidareutvecklas.

Som underlag för studien har Brå besökt 13 olika verksamheter – anstalter i olika säkerhetsklasser, häkten, frivårdskontor, halvvägshus och behandlingshem. På dessa har vi intervjuat totalt 100 personer, såväl personal som klienter. Intervjuer har även genomförts med ett flertal personer på Kriminalvårdens huvud-

¹ En engelsk version av denna sammanfattning finns på Brås webbplats, www.bra.se. Klicka där på fliken Publikationer, och skriv sedan in rapportnumret i sökfältet.

kontor samt andra strategiskt viktiga personer. Utöver det har Brå haft kontinuerlig kontakt med representanter från Kriminalvårdens arbetsgrupp för utvecklingsarbetet. Som kvantitativt underlag har vi utgått både från Kriminalvårdens befintliga statistik samt gjort en specialbeställning gällande klienter som frigetts från anstalt. Brå har även fått tillgång till opublicerade uppgifter från en studie som genomförts på Kriminalvårdens forskningsenhet. Utöver ovanstående har en översiktlig litteraturgenomgång av tidigare studier och utvärderingar gjorts.

De fyra särskilda utslussningsåtgärderna

De olika särskilda utslussningsåtgärderna ställer olika krav på klienterna och har något skilda målgrupper (se fängeslagen FäL 11 kap. 2–5 § och KVFS 2011:1 FARK Fängelse). Generellt kan sägas att vårdvistelse är den insats som ställer lägst krav på klienterna medan kraven för utökad frigång och halvvägshus är högst ställda. Nedan beskrivs kortfattat respektive utslussningsåtgärd.

Frigång

Frigång innebär att klienten bor kvar på anstalten men lämnar den dagtid för att studera, arbeta eller delta i behandling (11 kap. 2 § FäL). Tanken är att frigången ska medföra att den intagnes möjlighet att försörja sig efter frigivning förbättras (KVFS 2011:1 FARK Fängelse).

Under år 2016 beviljades knappt 80 klienter frigång. Enligt de intervjuer som Brå har gjort med personal och klienter varierar innehållet i frigången beroende på klientens situation. Det vanligaste tycks dock vara att klienten har frigång för att gå ett behandlingsprogram på frivården. Frigång verkar till stor del användas som ett sätt att kunna erbjuda klienten en behandling eller utbildning som inte finns tillgänglig på anstalten. Generellt är kännedomen om hur frigång kan användas relativt låg, liksom efterfrågan på sådan utslussning.

Vårdvistelse

Vid vårdvistelse bor klienten vanligen på ett hem för vård och boende (HVB) men hen kan även bo i ett familjehem (11 kap. 3 § FäL). I de allra flesta fallen deltar klienten i missbruksbehandling med antingen tolvstegs- eller KBT-inriktning under vårdvistelsen. Under 2016 beviljades knappt 300 intagna vårdvistelse. Även om intresset för vårdvистер är relativt stort är det förhållandevis många av de klienter som tillhör målgruppen som inte är motive-rade till insatsen utan hellre sitter av tiden på anstalt.

Vårdvistelse är den utslussningsåtgärd som oftast hävs. Detta har troligen delvis ett samband med att kraven som ställs på de intagna är lägre ställda för denna insats jämfört med övriga. Mål-

gruppen utgörs dessutom av missbrukare som har stora behandlingsbehov och som ofta återfaller.

Halvvägshus

Ett halvvägshus är ett hem med personal som kontrollerar och stödjer de boende (11 kap. 4 § FäL). Boendet är bemannat av personal dygnet runt. Dagtid har klienten någon form av sysselsättning, som arbete eller behandling. Halvvägshus finns i Stockholm, Göteborg och Malmö. Samtliga platser är avsedda för män men det pågår ett arbete med att upphandla platser för kvinnor.

Cirka 80 klienter beviljades en halvvägshusvistelse under 2016. De klienter som Brå har pratat med som har erfarenhet av halvvägshus är mycket positiva till insatsen. De anser att den möjliggör för dem att successivt vänja sig vid vardagen utanför fängelset. Intresset för insatsen är stort men den allmänna uppfattningen är att det krävs väldigt lång strafftid för att hinna få plats på ett halvvägshus.

Utökad frigång

Vid utökad frigång bor klienten i sin egen bostad. Hen får bara vistas utanför bostaden under vissa bestämda tider och för att utföra sysselsättning i form av arbete, behandling eller utbildning (KVFS 2011:1 FARK Fängelse). Att klienten befinner sig i hemmet på angivna tider kontrolleras genom elektronisk övervakning, och närvaron på arbetsplatsen kontrolleras bland annat genom besök av frivården.

Utökad frigång är den vanligaste av de särskilda utslussningsåtgärderna. Totalt beviljades 550 klienter utökad frigång under 2016. De intagnas intresse för utökad frigång är mycket stort.

Utökad frigång minskar risken för återfall i brott

Brå har i flera studier undersökt effekten av utökad frigång (Brå 2005b, 2007 & 2010a).² Generellt har studierna visat att klienter som haft utökad frigång återfaller i mindre utsträckning än en jämförbar kontrollgrupp. Effekterna av de övriga utslussningsåtgärderna har inte följts upp av Brå men i en studie som gjorts av missbruksvård i anstalt (Brå 2008b) konstateras att effekten av denna vård blir bättre om den kombineras med vårdvistelse på behandlingshem.

Även Kriminalvårdens effektutvärdering av samtliga utslussningsåtgärder visar att utökad frigång minskar risken för återfall (Forsman & Werner 2016). I studien framkommer också att det finns en tendens att frigång leder till minskade återfall. Detta

² De första studierna avsåg IÖV-utsluss.

resultat är dock inte signifikant. För vårdvistelse och halvvägshus framträder inga effekter i Kriminalvårdens studie.³

Andelen klienter som får utslussning har minskat

Under 2016 beviljades nästan 1 000 klienter särskild utslussning. År 2007 var motsvarande antal 1 600 klienter. För att bedöma hur omfattande denna minskning är bör hänsyn tas till både hur många som frigges och till hur många av dessa som har en strafftid på mer än sex månader, eftersom klienter med kortare strafftider sällan beviljas utslussning.⁴ Enligt Brås beräkning kvarstår dock minskningen även när hänsyn tas till dessa aspekter. År 2007 beviljades 35 procent av samtliga frigivna med längre straff än ett halvår en utslussningsåtgärd medan motsvarande andel 2016 var 29 procent. Vårdvistelse är den av insatserna som har minskat i störst utsträckning – andelen har halverats från 16 procent 2007 till 8 procent 2016.

Varför får inte fler klienter utslussning?

Kriminalvården har genomfört en studie om orsaker till varför intagna frigges utan utslussningsåtgärd (Kriminalvården 2015). I rapporten konstateras att den absolut vanligaste anledningen är att klienten bedöms ha en för hög risknivå. Näst vanligast är att hen inte är motiverad att ta del av en insats. För några klienter hade det saknats praktiska förutsättningar – som till exempel sysselsättning, bostad, ansvarsförbindelse från socialtjänsten, tillräckligt med tid – eller att annan frigivningsförberedande åtgärd bedömdes som lämpligare.

I Brås studie framkommer ytterligare två hinder för att klienter ska få utslussning: att det ofta är bristande kunskap om de olika utslussningsalternativen, både bland intagna och personal, samt att beslutsprocessen kan vara komplicerad.

Klientfaktorer som kan påverka tillgången till utslussning

En ytterligare fråga som Brå belyser är om det finns skillnader i tillgång till utslussning mellan olika grupper. De faktorer som undersökts är om det finns skillnader mellan olika delar av

³ En svaghet med både Brås och Kriminalvårdens studier är att de inte kontrollerar för klienternas motivation. Det innebär att resultaten som framkommer kan vara en effekt av att de som tar del av särskild utslussning är mer motiverade att förändra sitt liv än vad övriga klienter är och att effekten snarare beror på det än på insatsen.

⁴ Både praktiska och juridiska faktorer begränsar tillgången till utslussning för klienter som har straff som är kortare än ett halvår. För halvvägshus och utökad frigång finns en lagstadgad kvaltid som innebär att klienten ska ha avtjänat minst halva strafftiden, dock minst tre månader, innan hen kan beviljas utslussning.

landet, mellan män och kvinnor och mellan personer med olika språkbakgrund.

Tillgången till utslussning är sämre för klienter som inte behärskar svenska

Brå har fått tillgång till statistik från Kriminalvården som tyder på att klienternas kunskaper i svenska har betydelse för deras möjlighet att få utslussning. Statistiken visar att en betydligt mindre andel av klienterna med begränsade eller inga kunskaper i svenska beviljas en utslussningsåtgärd jämfört med de klienter som behärskar svenska.⁵ Den utslussningsåtgärd som är vanligast för klienter med begränsade svenskkunskaper är utökad frigång (24 personer beviljades insatsen år 2015). Några enstaka tog del av övriga utslussningsåtgärder.

Större andel av de intagna kvinnorna än av männen beviljas utslussning

Endast sex till sju procent av samtliga intagna i anstalt är kvinnor. Att kvinnorna utgör en minoritet innebär att det finns en risk att utslussningsinsatserna kan bli mindre varierade för dem jämfört med vad de är för männen och därmed täcka kvinnornas behov i mindre utsträckning. Andelsmässigt är det dock inte färre av kvinnorna som får utslussning jämfört med männen utan tvärtom. Omkring 40 procent av samtliga kvinnor som frigavs under 2015 och som hade längre straff än sex månader beviljades en utslussning. Bland männen var andelen cirka 30 procent. Däremot saknas halvvägshus för kvinnor.

Klienter från storstäder får oftare utslussning

För att undersöka eventuella skillnader i utslussningsarbetet i olika delar av landet har Brå jämfört tillgången till utslussningsåtgärder för klienter som är hemmahörande i något av de tre storstadslänen med klienter från övriga Sverige. Överlag slussas klienter som kommer från storstäderna ut i större utsträckning än klienter från övriga landet. Särskilt överrepresenterade är klienter från storstäder när det gäller halvvägshus. Enligt de personer som Brå har intervjuat beror det troligen på att halvvägshus endast finns i Stockholm, Göteborg och Malmö och därför är mer attraktivt för klienter med anknytning till dessa orter. Även utökad frigång och frigång är något vanligare bland klienter från storstadslänen. Troligen beror detta på att det generellt är lättare

⁵ Bland klienterna i materialet återfinns dock både klienter med kortare strafftid än ett halvår och klienter som kommer att utvisas efter frigivning eller som saknar anknytning till Sverige. Utvisning eller avsaknad av anknytning till Sverige är inte ett uttryckligt hinder för utslussning enligt fängeselagen. I Kriminalvårdens allmänna råd (FARK Fängelse 2011:1 11 kap. 25 §) anges dock att utvisning eller avsaknad av anknytning till Sverige ska beaktas i riskbedömningen. Riskbedömningen har stor betydelse för om en utslussningsåtgärd beviljas eller inte.

att lösa logistiken kring insatserna om den intagne bor eller har koppling till en större stad. Vårdvistelse är däremot vanligare för dem som kommer från övriga Sverige.

Brottsofferaspekter beaktas inför beslutet om utslussning

Den anstalts- och frivårdspersonal som Brå har intervjuat talar samstämmigt om att brottsofferaspekter ska beaktas inför beslutet om utslussning. Förutom att eventuella brottsoffer ska informeras om att klienten beviljas utslussning ska åtgärden utformas med hänsyn till brottsoffer.

Kriminalvårdens pågående utvecklingsarbete

Kriminalvården har sedan slutet av 2015 ett särskilt uppdrag att förstärka och utveckla sitt arbete med utslussning (Ju2015/09899/KRIM). I Kriminalvårdens uppdrag är definitionen av utslussning bredare än vad den är i Brås studie. Förutom de särskilda utslussningsåtgärderna omfattas riskreducerande och frigivningsförberedande insatser. Kriminalvårdens uppdrag ska slutredovisas den 31 mars 2018 och Brå har följt hur arbetet fortskridit fram till november 2017.

De områden där Kriminalvårdens arbete har kommit längst när denna rapport skrivs gäller utveckling av verkställighetsplaneringen (Ny VSP) och av risk- och behovsbedömningarna (RBM-b⁶). Förhoppningen är att detta arbete kommer att medföra att utslussningsarbetet stärks i och med att planering, ansvar och målgrupp blir mer strukturerat och tydligare definierat.

Brås bedömning

Ett välfungerande utslussningsarbete innebär att innehållet i de olika utslussningsformerna motsvarar det tänkta syftet samt att de klienter som har behov av någon form av utslussning och uppfyller de förutsättningar som krävs får del av den. När det gäller innehållet i insatserna är Brås bedömning att de på olika sätt förbereder klienterna för en återgång till samhället. En av insatserna – utökad frigång – leder också enligt flera studier till en minskning av andelen som återfaller i brott. Även om någon signifikant effekt inte har konstaterats för övriga insatser är det inte orimligt att de utifrån sin utformning skulle kunna ha en återfallsförebyggande effekt. För detta krävs dock ett bra arbete med att matcha varje enskild klients behov med en insats som möter dessa behov.

När det gäller hur många av klienterna som får ta del av utslussningsåtgärderna tyder mycket på att fler skulle kunna få utsluss-

⁶ RBM-b är det instrument som Kriminalvården använder för att utreda klientens situation enligt RBM-principerna (se *Vad ökar chansen att inte återfalla i brott?*).

ning. Många av de hinder som tidigare identifierats för att öka andelen som slussas ut kvarstår. Huvudsakligen handlar det om att klienternas risker ofta överskattas, om brister i planeringen av insatserna och om bristande intresse hos klienterna.

Kriminalvårdens utvecklingsarbete kan medföra att fler får utslussning och att effekten av insatserna blir bättre. Liknande initiativ har dock genomförts tidigare inom Kriminalvården med utebliven förbättring. Därför är det viktigt att arbetet följs upp och utvärderas.

Kriminalvårdens arbete med utslussning är enligt Brås uppfattning kunskapsbaserat i det avseende att det görs omfattande statistiska uppföljningar av arbetet. Enligt Brås mening finns det dock ytterligare uppföljningar och analyser som vore av värde för att utveckla verksamheten. Det gäller till exempel studier som belyser följande:

- Vad beror den uteblivna effekten av vårdvistelser på?
- Vad skulle det få för konsekvenser om personer med högre risknivå i större omfattning beviljades utslussning?
- Vad finns det för möjligheter att i större utsträckning låta klienter med begränsade eller inga kunskaper i svenska få ta del av utslussning?
- Vad har Ny VSP fått för konsekvenser för utslussningsarbetet?
- Trots ett gediget utvecklingsarbete tror Brå att det finns en relativt stor grupp intagna som av tidsmässiga skäl inte kommer att vara aktuella för utslussning. Kriminalvården skulle kunna undersöka om dessa klienter skulle kunna ges möjlighet att under kontrollerade former få ökad tillgång till datorer, telefoner och internet inom anstalten för att kunna förbereda sig för sin frigivning.

Inledning

Den första tiden efter frigivning från anstalt är ofta en kritisk period då många återfall i brott. Av de klienter som frigavs under 2013 återföll två av fem i en ny kriminalvårdspåföljd inom tre år.⁷ De flesta återfaller redan efter några månader – Brås återfallsstatistik visar att mediantiden för återfall i brott när det gäller personer som frigivits från anstalt är fyra månader (Brå 2017).

I syfte att underlätta klientens övergång från anstalt till ett liv i frihet, och därmed minska risken för att hen begår brott, kan Kriminalvården bevilja att klienten får ta del av en utslusningsåtgärd. Dessa åtgärder genomförs i regel om möjligt i direkt anslutning till frigivningsdatumet. Det finns fyra särskilda utslusningsåtgärder:

- Frigång – som innebär att den intagne lämnar anstalten dagtid för att arbeta, delta i utbildning eller behandling.
- Vårdvistelse – som innebär att klienten är placerad i ett så kallat hem för vård eller boende. Klienten deltar i behandling.⁸
- Halvvägshus – som innebär att klienten är placerad i ett boende där hen kan få stöd och tillsyn. Under dagarna arbetar eller studerar klienten.
- Utökad frigång – som innebär att den intagne avtjänar en del av fängelsestraffet i sin bostad med elektronisk övervakning. Dagtid arbetar eller studerar klienten.

Åtgärderna möjliggör för klienten att successivt öka kontakten med samhället utanför anstalten. Samtidigt blir Kriminalvårdens

⁷ År 2013 är det senaste frigivningsåret som det finns uppgifter om när det gäller återfallsstatistik med tre års uppföljningstid. Återfallen har minskat de senaste åren. Andelen intagna som återföll i ny kriminalvårdspåföljd inom tre år var år 2007 49 procent. Med återfall i brott avses i statistiken återfall i nya lagakraftvunna brott.

⁸ Vissa typer av familjehem inbegriper dock inte behandling men dessa utgör en liten del av alla vårdvистер.

kontroll mindre påtaglig. Klienten får dock fortfarande stöd från Kriminalvården, andra myndigheter eller frivilligorganisationer.

Innan en insats kan beviljas måste ett antal olika överväganden göras för att bland annat säkerställa att utslussningen inte medför att fängelsestraffet urholkas eller att samhällsskydds- och säkerhetsaspekter äventyras (Kriminalvårdens Handbok om särskilda utslussningsåtgärder 2012). I fängeslagen (2010:610, FäL) anges vad som krävs för att en intagen ska få ta del av respektive insats. Detta medför att många klienter aldrig blir aktuella för utslussning eftersom de inte uppfyller de krav som ställs.

Statistik från Kriminalvården visar att 987 av alla klienter med en strafftid i domen på minst sex månader⁹ som frigavs år 2016 fick ta del av en utslussningsåtgärd. Det motsvarar 29 procent av gruppen.¹⁰ År 2009, vilket är det år som störst andel av klienterna har fått utslussning, var andelen 43 procent. Därefter skedde en kraftig minskning av andelen fram till år 2013, sedan dess har nivån varit tämligen jämn (se avsnittet *Vilka får och vilka får inte utslussning?*).

Brås uppdrag

Brå har fått i uppdrag av regeringen att följa upp Kriminalvårdens arbete med utslussning. De frågor som ingår i uppdraget är följande:

- Vad har utslussningsarbetet för karaktär?
- Hur omfattande är utslussningsarbetet?
- Hur har utslussningsarbetet utvecklats i samband med regeringens satsning?¹¹
- Finns det hinder för ett välfungerade utslussningsarbete?
- Finns det hinder för ett kunskapsbaserat utslussningsarbete?
- Hur kan utslussningsarbetet vidareutvecklas?

⁹ Klienter med kortare strafftid i domen än sex månader är av juridiska eller praktiska skäl vanligtvis inte aktuella för särskild utslussning.

¹⁰ De andelar som presenteras i rapporten är framräknade genom att antal påbörjade utslussningsåtgärder divideras med totalt antal frigivna från anstalt respektive år. Ett fåtal av klienterna kan ha tagit del av mer än en utslussningsåtgärd – vilket innebär att antalet unika individer som fått utslussning i praktiken är något mindre än de andelar som redovisas här.

¹¹ Med "regeringens satsning" avses Kriminalvårdens regeringsuppdrag om att utveckla utslussningsarbetet. Detta beskrivs mer ingående i *Kriminalvårdens pågående utvecklingsarbete*.

I uppdraget ingår även att studera på vilket sätt Kriminalvården beaktar brottsofferaspekter i sitt arbete med utslussning. Även eventuella skillnader i utslussningsarbetet i olika delar av landet, för personer med olika språkbakgrund samt för kvinnor och män ska studeras.

Med utgångspunkt från regeringens uppdrag och det material som vi samlat in tar vi i rapportens slutdiskussion upp två mer övergripande frågor, nämligen:

- Finns det en potential att öka den återfallsförebyggande effekten av de särskilda utslussningsåtgärderna?
- Finns det en potential att öka andelen som får särskild utslussning?

Målgruppen för rapporten är främst regeringen och beslutsfattare på nationell och regional nivå inom Kriminalvården. Den vänder sig även till andra som är verksamma inom området – som till exempel företrädare för behandlingshem, halvvägshus, ideella organisationer, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Brås förhoppning är att studien ska kunna utgöra ett underlag för fortsatta diskussioner kring hur arbetet med utslussning kan utvecklas.

Metod och material

Denna rapport är framförallt baserad på intervjuer, statistik och tidigare studier. Följande underlag har använts:

- Genomgång av tidigare forskning och studier.
- Statistik från Kriminalvården i form av specialbeställningar samt övrig tillgänglig statistik.
- Besök på 13 olika verksamheter – anstalter i olika säkerhetsklasser, frivårdskontor, häkte, halvvägshus och behandlingshem.
- Intervjuer med 42 klienter och 58 anställda på de besökta verksamheterna.
- Intervjuer med personal på Kriminalvårdens huvudkontor och med andra strategiskt viktiga personer inom Kriminalvården.
- Intervjuer med representanter från Kriminalvården som arbetar med det pågående regeringsuppdraget gällande utvecklingen av utslussningsarbetet.

De insamlingsmetoder som använts har godkänts av regionala Etikprövningsnämnden (EPN) i Stockholm. För en mer utförlig beskrivning av metoder och material, se *Bilaga 1. Metod*.

Kriminalvårdens uppdrag

Regeringen gav under 2015 Kriminalvården i uppdrag att utveckla och förstärka myndighetens arbete med utslussning av klienter i anstalt och frivård. Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2018. En delredovisning av uppdraget presenterades under våren 2017.

Inom ramen för regeringsuppdraget har Kriminalvården en bred definition av vilka insatser som omfattas. Förutom de särskilda utslussningsåtgärderna ingår både allmänt riskreducerande och frigivningsförberedande insatser – som till exempel behandlingsprogram och praktisk hjälp med resan från anstalten på frigivningsdagen. Därtill omfattas både frivårds- och anstaltsklienter av Kriminalvårdens arbete.

Brå har haft kontinuerlig kontakt med representanter från Kriminalvården under arbetet med denna rapport.

I kapitlet *Kriminalvårdens pågående utvecklingsarbete* beskrivs Kriminalvårdens arbete inom ramen för uppdraget mer ingående.

Avgränsning och definition

I denna rapport har Brå en snävare definition av *utslussning* än vad Kriminalvården har i sitt uppdrag (se ovan). Vi har valt att definiera utslussning som de särskilda utslussningsåtgärderna – det vill säga frigång, vårdvistelse, halvvägshus och utökad frigång. Denna avgränsning har gjorts dels av tidsmässiga skäl, dels på grund av att det har varit svårt att få en överblick över Kriminalvårdens definitioner när det gäller de övriga riskreducerande och frigivningsförberedande åtgärderna under deras pågående utvecklingsarbete. När begreppet *utslussning* används i denna rapport är det alltså de särskilda utslussningsåtgärderna som avses. Följaktligen har vi avgränsat målgruppen till att enbart omfatta klienter som verkställt en dom på en anstalt – eftersom det är dessa som kan få särskild utslussning.¹² I jämförelse med frivårdsklienter är anstaltsklienter också den grupp som har störst behov av återanpassning till samhället (Kriminalvården 2014). En del av dessa behov är dessutom till viss del ett resultat av det faktum att de har varit frihetsberövade – till exempel kan det handla om att klienter förlorat sin bostad eller sin försörjning till följd av att de suttit i fängelse. Detta gör att Kriminalvården har ett särskilt ansvar för deras frigivningssituation.

Ovanstående avgränsningar har främst gjorts av tidsmässiga skäl.

¹² Notera att ungdomar under 18 år som dömts till sluten ungdomsvård inte omfattas av studien.

Rapportens disposition

Rapportens disposition följer i huvudsak regeringens frågor. Först beskrivs innehållet i utslussningsåtgärderna och vilka effekter de har. Därefter beskrivs och diskuteras omfattningen av utslussningsverksamheten i kapitlet *Vilka får och vilka får inte utslussning?* I det påföljande kapitlet redovisas Kriminalvårdens utvecklingsarbete. I slutdiskussionen diskuteras resultaten utifrån hinder och möjligheter. I det sammanhanget tar Brå också upp ett antal förslag för att öka Kriminalvårdens kunskapsbas i arbetet med utslussning.

Tidigare studie från Brå

Brå har vid flera tillfällen tidigare studerat Kriminalvårdens arbete med utslussning (till exempel Brå 2004a, 2005a, 2005b, 2007, 2008, 2009 & 2010a). Den senaste studien gjordes i samband med den reform som genomfördes 2007 i syfte att öka andelen intagna som får ta del av en utslussningsåtgärd. Nedan redovisas huvudresultatet i den undersökningen.

Reformen 2007 ledde inte till att fler fick utslussning

Framst innebar reformen att målgruppen för utökad frigång vidgades så att även personer med minst sex månaders strafftid kunde få ta del av sådan utslussning – tidigare krävdes ett fängelsestraff på minst 18 månader. Insatsen halvvägshus infördes också i och med reformen. Dessutom togs kravet bort på att det ska finnas ”särskilda skäl” för att bevilja att en vårdvistelse, eller § 34-placering som det hette då. I och med reformen tillkom också formuleringen att det inte får finnas en *beaktansvärd* risk för misskötsamhet. Detta innebär att toleransen mot misskötsamhet av mindre allvarligt slag blev större. Brå utvärderade två år efter reformen effekten av den och kunde konstatera att andelen intagna som fick utslussning inte hade ökat (Brå 2008a, 2009 & 2010a). Två tredjedelar av de intagna med minst sex månaders strafftid fick inte någon utslussning. En framträdande förändring var att utökad frigång i stor utsträckning ersatt frigång som utslussningsåtgärd. Andelen som fick vårdvistelse som utslussningsform hade minskat efter reformen trots att kraven för detta sänkts. Minskningen när det gäller vårdvистер bedömdes bero på att regionkontoren, som i och med reformen blev beslutsfattare, var mer försiktiga i sina riskbedömningar än övervakningsnämnderna, som var de som tidigare fattade besluten.

Utmärkande för dem som inte fick någon utslussningsåtgärd var att de ofta var missbrukare. I jämförelse med dem som fick utslussning var de oftare dömda till kortare påföljder, yngre samt dömda flera gånger tidigare.

Brå fann inga orimliga skillnader i beviljandegrad mellan anstalter eller beroende av den intagnas kön och medborgarskap, vilket tydde på en relativt enhetlig praxis.

Brås bedömning i studien

Brå konstaterade att Kriminalvården på olika sätt arbetat för att implementera ändringarna i lagen men bedömde att det krävdes ytterligare ansträngningar för att realisera regeringens och riksdagens intentioner om att fler intagna skulle få någon form av utslussning före frigivning.

När det gällde *utökad frigång* pekade Brå på det faktum att de som fick utökad frigång var en grupp med relativt låg risk att återfalla och att väldigt få misskötte sig under utslussningstiden (två procent under år 2007). Enligt Brås mening borde fler klienter med något högre risk för misskötsamhet få chansen till utökad frigång som ett sätt att förbereda dem för ett liv i frihet. Detta trots att en sådan mer generös praxis skulle leda till att andelen som missköter sig ökar något. Brå betonade att om kraven på skötsamhet ställs allt för högt minskar utslussningens återfallsförebyggande potential. Om den beviljade gruppens risk för återfall är mycket låg är inte utrymmet för att minska risken ytterligare särskilt stor i jämförelse med om utökad frigång beviljas en grupp med något större risk.

Brå bedömde att målgruppen för *halvvägshus* inte var tillräckligt tydligt definierad och rekommenderade att Kriminalvården skulle analysera detta närmare och sedan tydligt förmedla vilka som är målgruppen till både personal och intagna. Brå tog också upp att det kunde finnas skäl att överväga om det bör finnas platser i halvvägshus för kvinnor samt om incitamenten för en intagen att söka till halvvägshus från en öppen anstalt var tillräckligt starka.

I fråga om *vårdvistelse* konstaterade Brå att de allra flesta av missbrukarna i anstalt kommer att återfalla i kriminalitet och missbruk efter frigivningen om de inte ges verkningsfulla insatser. Mot den bakgrunden lyfte Brå fram att Kriminalvården måste bli bättre både på att motivera till utslussning genom vårdvistelse och att hantera de risker för återfall under utslussningen som kan finnas i varje enskilt fall. Risker ska, enligt Brås bedömning, så långt som möjligt hanteras och inte leda till att personen bedöms som olämplig för en vårdvistelse. Det kunde också finnas skäl för Kriminalvården att uppgradera det långsiktiga målet att förebygga återfall i brott i relation till de kortsiktiga att minska avvikelserna.

Brå konstaterade slutligen att man ofta inte hinner med någon särskild utslussning innan klienten ska friges och lyfter fram att det enligt anställda på Kriminalvården finns en potential att hinna ordna utslussning till fler om ansökningsprocessen kom i gång snabbare och rutinerna för planering, utredning och prövning förbättrades.

I den här redovisningen av dagens situation kommer Brås tidigare studie att utgöra en bakgrund för att bedöma hur arbetet med utslussning utvecklats sedan 2010.

Utslussningens innehåll

De särskilda utslussningsåtgärderna är en central del av Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete. Tanken är att man genom att mjuka upp övergången mellan anstalt och frihet ger klienten bättre förutsättningar att efter frigivningen leva ett liv utan missbruk och kriminalitet. För att en insats ska kunna beviljas är det dock enligt fängelselagen (11 kap. 2–5 §§) en förutsättning att ”det inte finns någon beaktansvärd risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt allvarligt missköta sig”. Vidare anges i Kriminalvårdens föreskrifter och Allmänna råd om fängelse (KVFS 2011:1 FARK Fängelse) att klientens behov är avgörande för vilken utslussningsåtgärd som är aktuell.

I detta avsnitt beskrivs innehållet i de olika utslussningsinsatserna. Först redovisas regelverket för de olika utslussningsformerna och därefter beskrivs hur de fungerar i praktiken, både när det gäller innehåll och målgrupp. Avsnittet inleds med en beskrivning av vad som krävs för att en klient ska beviljas någon av de olika utslussningsformerna.

Krav för de olika utslussningsåtgärderna

För att kunna beviljas särskild utslussning måste klienten uppfylla vissa krav. I nedanstående tabell ges en kort sammanfattning av villkoren och kraven för var och en av utslussningsåtgärderna.

Tabell 1. Sammanställning av de krav eller villkor som enligt Fängelselagen (11 kap.) och Kriminalvårdens föreskrifter (KVFS 2011:1 FARK Fängelse) gäller för respektive utslussningsåtgärd.¹³

	Frigång	Vårdvistelse	Halvvägshus	Utökad frigång
Riskbedömning	Får beviljas om det inte finns någon <i>beaktansvärd</i> risk för att den intagne kommer att begå brott, undandra sig straffets fullgörande eller på annat sätt <i>allvarligt</i> missköta sig.			
Krav på permission	Klienten bör ha genomfört permission på egen hand utan anmärkning.	-	Klienten bör ha genomfört permission på egen hand <i>med övernattnin</i> utan anmärkning.	Klienten bör ha genomfört permission på egen hand <i>med övernattnin</i> utan anmärkning.
Krav på behandlingsprogram	-	Den intagne bör ha genomfört någon form av brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet i anstalt eller på annat sätt visat att hen är redo för att bearbeta sin problematik på det sätt som kommer att krävas under vårdvistelsen.	-	-
Krav på kvaltid	-	-	Klienten ska ha avtjänat minst halva strafftiden, dock minst tre månader.	Klienten ska ha avtjänat minst halva strafftiden, dock minst tre månader.
Krav på bostad	-	-	-	Klienten ska ha tillgång till bostad.
Krav på sysselsättning*	Klienten ska ha sysselsättning under utslussningen.	-	Klienten ska ha sysselsättning under utslussningen.	Klienten ska ha sysselsättning under utslussningen.

* Med sysselsättning avses arbete, studier eller behandling.

Beslutsprocessen vid ansökan om utslussning

Inför ett beslut om huruvida en utslussningsåtgärd ska beviljas ska frivården och anstalten utreda klientens behov av vård, behandling, utbildning eller annan sysselsättning inför frigivningen samt klientens motivation och förutsättningar. Anstalten är huvudansvarig för utredning av frigång och vårdvistelse, men aktuella åtgärder ska planeras i samråd med frivårdskontoret på den ort där klienten kommer att frigges. Vid utredning av ansökan till halvvägshus och utökad frigång är det frivårdskontoret som har huvudansvaret.

¹³ I tabellen redogörs för de juridiska kraven. Utöver dessa har ofta praktiska förutsättningar betydelse. Till exempel behöver klienten ha tillräckligt goda kunskaper i svenska (eller i vissa fall engelska) för att kunna tillgodogöra sig information om vad insatsen innebär och hur kontrollen ska utföras.

Inom ramen för utredningen görs också en bedömning av risken för ny brottslighet eller för att klienten kommer att avvika, missbruka eller på annat sätt allvarligt missköta sig under utslussningen. Utredningen ska även innehålla en bedömning av om åtgärden bör beviljas samt i så fall ge förslag på hur den ska utformas, till exempel när det gäller vilken sysselsättning klienten ska ha, hur ett eventuellt schema ska konstrueras eller vilket behandlingshem klienten ska vistas på. Klienten bör uppmuntras att vara aktiv under utredningsarbetet. Utredningen ska godkännas av kriminalvårdschefen/kriminalvårdsinspektören på den verksamhet som genomfört utredningen.

Innan förslaget lämnas till huvudkontoret för prövning ska klienten ta del av utredningen och eventuellt förslag. Jurister på Kriminalvårdens huvudkontor står sedan för det slutgiltiga beslutet om utslussningen ska beviljas. Huvudkontoret ska pröva ärendet även om anstalten eller frivården bedömt att åtgärden bör avstyrkas.

Om frigång, vistelse i halvvägshus eller vårdvistelse ska pågå i högst fyra månader i omedelbar anslutning till villkorlig frigivning får dock kriminalvårdschefen på anstalten (för frigång och vårdvistelse) respektive frivården (för halvvägshus) fatta beslut om insatsen ska beviljas eller ej.

Frigång – regelverket

Frigång innebär att klienten bor kvar på anstalten men lämnar den under dagtid för att arbeta, studera eller delta i behandling (11 kap. 2 § FäL). Klienter som är i behov av introduktion i arbetslivet, eller av någon verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivningen, får beviljas frigång. I prövningen ska Kriminalvården ta hänsyn till om en frigång ”väsentligt förbättrar den intagnes möjlighet att försörja sig efter frigivning” (KVFS 2011:1 FARK Fängelse). Frigång kan till exempel lämpa sig för klienter som står långt från arbetsmarknaden och som är i behov av utbildning, inskolning i arbetslivet eller omskolning till ett annat yrke. Frigång kan även vara aktuellt för klienter som har ett behov av behandling som bättre kan tillgodoses genom frigång än genom behandling i anstalt (KVFS 2011:1 FARK Fängelse). Kriminalvården har en handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7). Den syftar till att underlätta tillämpningen av till exempel gällande lagar, förordningar, förarbeten och praxis när det gäller arbetet med särskild utslussning. Enligt denna handbok kan frigång vara särskilt lämpligt för klienter med missbruksproblem eftersom de ofta saknar sysselsättning och har ett stort behov av social anpassning. Intagna som har en ”ordnad social situation”, det vill säga som är eller har varit etablerade på

arbetsmarknaden under en längre tid och vars personliga förhållanden i övrigt inte är belastande, ingår däremot normalt inte i målgruppen för frigång.¹⁴

När en klient har frigång är det anstalten som ansvarar för kontrollen av klienten. Av handboken om utslussningsåtgärder (2012) framgår att den intagnes närvaro samt förhållandena på frigångsplatsen ska kontrolleras åtminstone någon gång per vecka genom till exempel telefonsamtal eller besök. Daglig närvarokontroll kan också utföras av en kontaktperson på frigångsplatsen.

Frigång i praktiken

År 2016 fick knappt 80 intagna frigång. Det är svårt att säga något generellt om innehållet i frigång, eftersom det till stor del styrs av klienternas situation. För en del klienter kan frigång innebära att de har praktik på en arbetsplats efter att ha gått en arbetsmarknadsutbildning på anstalten. För andra innebär frigång att de lämnar anstalten för att gå ett behandlingsprogram på frivården. Utifrån intervjuer med anstaltspersonal och med personal på Kriminalvårdens huvudkontor är Brås bild att majoriteten av all beviljad frigång just handlar om att ge klienten möjlighet att delta i en utbildning eller ett behandlingsprogram som inte kan anordnas på anstalten.¹⁵ Frigång verkar alltså framförallt användas för att kompensera för ett begränsat sysselsättningsutbud på anstalten, särskilt när det gäller små anstalter som till exempel inte har möjlighet att erbjuda många olika behandlingsprogram. En positiv sidoeffekt är att klienten får möjlighet att öva sig på att vistas ute i samhället på vägen till och från den aktuella aktiviteten.

Viss otydlighet om hur frigång kan användas

I stort sett ingen av de intagna som Brå har intervjuat tar upp att de skulle vilja ha frigång. De är mer intresserade av utslussningsinsatser där de får lämna anstalten mer långvarigt. Klienter som har sin hemort långt bort från anstalten har enligt anstaltspersonalen särskilt lågt intresse för sådan frigång som innebär att de ska ha praktik eller arbete. Dessa klienter planerar oftast att flytta tillbaka till sin hemort efter frigivning och ser därför vanligtvis inte en praktik eller ett arbete i närheten av anstalten som något som kommer att gynna dem på längre sikt.

¹⁴ En intagen som är etablerad i arbetslivet men som till exempel till följd av sitt brott måste skola om sig bör dock kunna komma ifråga för frigång.

¹⁵ I Kriminalvårdens uppdrag om förstärkta insatser i arbetet med utslussning ingår ett mål om att låta fler klienter få behandling utanför anstalten. För mer information se *Kriminalvårdens pågående utvecklingsarbete*.

Utöver bristande intresse från klienterna framstår det som att anstaltspersonalen många gånger saknar en tydlig uppfattning om hur frigång kan användas, och de förmedlar därför ingen information om det till de intagna. De enstaka klienter som Brå har intervjuat som har eller snart ska få frigång är däremot positiva, särskilt om frigången kombineras med praktik.

De flesta klienter i frigång sköter sig

Om en klient missköter sin utslussning ska det leda till en snabb och tydlig reaktion. I Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012) beskrivs att utgångspunkten är att åtgärden ska hävas om klienten inte rättar sig efter de villkor som formulerats eller i övrigt inte uppfyller sina skyldigheter. En utslussningsåtgärd kan dock också hävas av andra skäl, som till exempel att klienten vill att insatsen ska upphöra eller att det finns brister i förutsättningarna, om hen exempelvis har förlorat sin sysselsättning.¹⁶

Enligt Kriminalvårdens handbok (2012) finns viss tolerans för misskötsamhet¹⁷ men om misskötsamheten är allvarlig ska den leda till att utslussningsåtgärden hävs. Under 2013 till 2016 har frigång påbörjats totalt 335 gånger och 34 stycken (10 procent) av dessa hävdes (uppgifterna är hämtade från Kriminalvårdens statistikportal). Även om denna statistik inte fångar all misskötsamhet hos klienterna omfattas troligen all misskötsamhet som är av allvarlig karaktär. Statistiken kan därför ses som en indikation på att klienterna i regel sköter sin frigång i den utsträckning som krävs.

Vårdvistelse – regelverket

Vårdvistelse innebär att en klient i slutet av verkställigheten får komma till antingen ett hem för vård och boende (HVB) eller ett familjehem (11 kap. 3 § FäL). Klienter som har behov av vård eller behandling mot missbruk, eller något annat särskilt förhållande som kan antas ha samband med hens brottslighet, får

¹⁶ Om en klient inte följer straffets regler och föreskrifter ska det anmälas till övervakningsnämnden. Det finns 28 olika övervakningsnämnder i Sverige, och de består av ordförande och vice ordförande (utses av Domarnämnden) samt tre lekmän (utses av landstings- eller kommunfullmäktige). Det är övervakningsnämnden som beslutar om upphävande av påbörjad vårdvistelse, vistelse i halvvägs- hus och utökad frigång. Kriminalvården beslutar om upphävande av frigång samt av övriga utslussningsåtgärder innan de har påbörjats.

¹⁷ Enligt handboken bör en avvägning göras mellan misskötsamhetens omfattning och karaktär och klientens behov av utslussningsåtgärderna samt vilka följder ett upphävande skulle få. Vidare ska det övervägas om Kriminalvården, genom till exempel behandling, kan förhindra att misskötsamheten upprepas. Nya eller förändrade villkor kan också bli aktuellt, som till exempel tätare kontaktskyldighet eller användning av elektronisk övervakning.

beviljas vårdvistelse. Innehållet i vårdvistelsen ska motsvara den intagnes behov av vård, behandling eller andra insatser (Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsinsatser 2012). Om klienten framförallt har behov av missbruksbehandling är HVB-hem generellt den typ av vårdvistelse som är mest relevant. För intagna som huvudsakligen behöver stöd, eftervård och social träning kan familjehem vara mer lämpligt.

Klienterna som har vårdvistelse ska tillbringa merparten av sin tid på boendet.¹⁸ Dagtid ägnar sig klienterna huvudsakligen åt behandling men på kvällarna har de ofta fritid, dock får de tillbringa max tre timmar per dag utanför behandlingshemmet¹⁹ och under denna tid ska ofta obligatoriska AA- eller NA-möten ingå. Utöver fritiden har klienterna viss möjlighet till permission från behandlingshemmen. Vid beslut om permission ska behandlingshemmet samråda med anstalten där klienten är inskriven.

För att beviljas vårdvistelse anges i fängelselagen (11 kap. 3 §) att klienten bör ha genomfört ett behandlingsprogram på anstalten eller på annat sätt visat att hen är redo att arbeta med sin problematik.

För att få till stånd en vårdvistelse bör anstalten, frivården och socialtjänsten där klienten är skriven samverka (Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsinsatser 2012). Syftet med samverkan är att ta fram en gemensam vårdplan för klienten. Om vårdvistelsen planeras att pågå efter den villkorliga frigivningen går kostnadsansvaret för klienten över till den intagnes hemkommun. Under dessa förutsättningar bör också en skriftlig ansvarsförbindelse om socialtjänstens kostnadsansvar inhämtas innan man fattar beslut om vårdvistelse.

Generellt är anstalten ansvarig för utredning och uppföljning av vårdvistelse (Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsinsatser 2012). Uppföljningen innebär att den intagnes närvaro, framsteg i vården och behandlingen samt förhållandena hos vårdgivaren i övrigt följs upp. Kriminalvården ska ha regelbunden kontakt med klient och vårdgivare via besök och telefonsamtal. Denna typ av kontroll ska genomföras minst en gång i månaden. Utöver Kriminalvårdens tillsyn ska vårdgivaren förse Kriminalvården med månadsrapporter och hålla dem underrättade om hur verksamheten fortskrider. Enligt fängelselagen (11 kap. 11 §) ska även vårdgivaren samråda med Kriminalvården i

¹⁸ Att klienter med vårdvistelse i regel ska vistas på boendet och endast får lämna det under bestämda tider och ändamål framgår av rekommendation i Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012).

¹⁹ Behandlingshemmen får utan att samråda med anstalten bevilja att klienten tillbringar max tre timmar per dag utanför hemmet. Det är dock vanligt att behandlingshemmen har beslutat om kortare tid än så. Kriminalvården kan också besluta om villkor som begränsar klientens rörelsefrihet.

frågor av större vikt och omedelbart anmäla om den intagne inte rättar sig efter gällande villkor eller inte fullgör skyldigheter.

Vårdvistelse i praktiken

År 2016 beviljades knappt 300 intagna vårdvistelse. Som framgått tidigare finns det två olika kategorier av vårdvistelse: familjehem och behandlingshem. Behandlingshem är den typ av vårdvistelse som är absolut vanligast.²⁰ Inom ramen för denna studie har vi endast besökt behandlingshem. De olika behandlingshemmen som Kriminalvården har avtal med riktas mot missbruksproblematik och när denna rapport skrivs bygger drygt hälften på tolvstegsmetoden. Resterande hem har inriktning på kognitiv beteendeterapi (KBT). Den personal som Brå har intervjuat skulle gärna se fler hem med KBT-inriktning, eftersom de bedömer det som att KBT passar fler av klienterna än vad tolvstegsmetoden gör. Personalen efterfrågar också fler behandlingshem som riktas mot annan problematik än alkohol- eller narkotikamissbruk, till exempel spelmissbruk, samt större geografisk spridning på hemmen.

De klienter som har erfarenhet av vistelse på behandlingshem, som vi har pratat med, beskriver behandlingen som bra men intensiv och utmanande. Behandlingen sker huvudsakligen i grupp.

Oavsett om jag vill eller inte så får jag alltid med mig nånting från behandlingen. Att sitta i grupp i tre månader, det är ganska tufft. Många väljer hellre att sitta tre månader på anstalt, tiden går fortare där. Här får du mycket ansvar, det är lite annorlunda. / Intagen på behandlingshem

Av både personal- och klientintervjuer framgår att klienternas intresse för vårdvistelse av typen behandlingshem är relativt stort. Motivet till varför man vill vara på behandlingshem varierar – vissa vill få hjälp med sitt missbruk medan andra framförallt vill slippa vara på anstalten. Men långt ifrån alla intagna med missbruksproblem är motiverade att delta i behandling. Flera föredrar att sitta av tiden på anstalt eftersom behandlingen, som beskrivs i citatet ovan, ofta är krävande för dem. Denna tendens har framkommit även i tidigare utvärderingar som Brå har gjort om Kriminalvårdens frigivningsförberedande arbete (bland annat Brå 2004a och 2008a). Klienters bristande motivation beskrivs i rapporterna som ett av skälen till att klienter i målgruppen inte fått komma till behandlingshem.

²⁰ Enligt uppgifter från Kriminalvården utgörs 95 procent av alla vårdvistelseplaceringar av placering på behandlingshem.

Anstalten som klienten är inskriven på får rapporter från behandlingshemmet som beskriver hur det går för klienten. Vissa anstalter har även önskemål om att klienterna ska ringa dem en gång per månad och själva berätta hur det går för dem. De intervjuade klienterna beskriver att den kontroll de står under på behandlingshemmen skiljer sig åt från den som råder på anstalten. De uppfattar kontrollen på behandlingshemmen som mer personlig eftersom personalen där känner dem bättre än vad anstaltspersonalen gör.

Alltså på anstalten har dom ju en kontroll för att dom vet vart du är men dom har ju egentligen ingen aning om vart jag är i mig själv, om du fattar vad jag menar. Här har vi sexton timmar när vi får åka till stan, åka på möten, och jag kan göra vad jag vill. Men dom har mer kontroll på oss ändå. På vad vi är för personer. / Intagen på behandlingshem

En annan skillnad mot att vara kvar på anstalten är att klienten förväntas ta större ansvar på behandlingshemmet, bland annat när det gäller att passa tider.

En positiv sida av behandlingshem som många klienter lyfter fram är att de gör det möjligt för dem att komma närmare sin hemort inför frigivningen. Om de kommer närmare hem kan de engagera sig mer i familjelivet. De tycker också att det är lättare att söka arbete och ordna med bostad från behandlingshemmet eftersom de har tillgång till telefon och ibland dator.

Något vanligare att vårdvistelser hävs jämfört med annan utslussning

Under åren 2013–2016 påbörjades totalt 1 334 vårdvistelser. Av dessa upphävdes 201 stycken, det vill säga 15 procent, av vårdvistelserna (uppgifterna är hämtade från Kriminalvårdens statistikportal). När Brå studerade vårdvistelser förra gången (Brå 2008a) framgick att andelen som då fick sin utslussning upphävd var högre – 22 procent (år 2007).

Att antalet hävningar är högre för vårdvistelser än övriga utslussningsåtgärder har troligen delvis att göra med att kraven på klienterna är lägre ställda för denna åtgärd (se tabell 1). Målgruppen utgörs dessutom av missbrukare som har stora behandlingsbehov och som ofta återfaller. En större andel än vid övriga utslussningsåtgärder har också bedömts ha en hög risk för återfall.

Halvvägshus – regelverket

Klienter som beviljas vistelse i halvvägshus avtjänar den sista delen av verkställigheten i ett kontrollerat hem som är anpassat för att ge dem särskilt stöd och tillsyn (11 kap. 4 § FäL). Under vistelsen utför klienten någon form av sysselsättning, som arbete eller utbildning. Generellt bör sysselsättningen utföras dagtid under vardagar och omfatta 20 till 40 timmar per vecka (KVFS 2011:1 FARK Fängelse). I fängelselagen anges att en intagen som har beviljats vistelse i halvvägshus inte får vistas utanför huset annat än på bestämda tider (11 kap. 4 § FäL). I övrigt gäller utgångsförbud. Liksom när det gäller vårdvistelse har klienterna i halvvägshus ett dagligt schema. Schemat ska godkännas av frivården.

Utöver sysselsättning samt restid till och från den har klienten tid att under vanligtvis 12–16 timmar per vecka – beroende på hur lång tid klienten har varit på halvvägshuset – ägna sig åt diverse vardagliga sysslor som till exempel handla mat, besöka frivården eller Arbetsförmedlingen eller gå på AA- eller NA-möte. Förutom dessa kortare vardagliga utevistelser kan klienten få permission från halvvägshuset under längre tider, dock max fyra tillfällen per månad under sammanlagt högst tre dygn.

Halvvägshuset har kontakt med det frivårdskontor som klienten är inskriven på och berättar hur vistelsen fortskrider. Halvvägshusen är bemannade av personal dygnet runt (Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsinsatser 2012). Personalen på halvvägshusen ansvarar för tillsyn och kontrollerar att klienterna uppfyller villkoren för att de ska få vara kvar på halvvägshuset. Personalen på halvvägshusen kontrollerar också klientens sysselsättning och har kontakt med en person på arbetsplatsen eller utbildningen som berättar hur det går för klienten. Utöver det gör personalen oanmälda besök på arbetsplatserna. Det är frivården som beslutar hur omfattande halvvägshuspersonalens kontroll på klienterna ska vara. På halvvägshusen görs också drogkontroller regelbundet flera gånger i veckan, oavsett om klienten har missbruksproblematik eller inte.

I Kriminalvårdens handbok anges att långtidsdömda bör prioriteras till insatsen. Även klienter som inte har egen bostad ingår i målgruppen. Däremot krävs det inte något påtagligt vård- eller behandlingsbehov. Häri ligger en påtaglig skillnad från insatsen vårdvistelse. Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS 2011:1 FARK Fängelse) kan halvvägshus också vara lämpligt för personer som behöver mer stöd, antingen utifrån ett riskhänseende eller till följd av klientens personliga situation, än vad som kan erbjudas under utökad frigång.

Det finns halvvägshus i Stockholm, Göteborg och Malmö. Samtliga riktar sig till män, men arbete med att kunna erbjuda platser även för kvinnor pågår (arbetet med halvvägshusplatser för kvinnor beskrivs mer under rubriken *Halvvägshusplacering för en större målgrupp* i kapitlet om Kriminalvårdens pågående utvecklingsarbete). När denna rapport skrivs bedrivs ett av halvvägshusen i Kriminalvårdens egen regi medan de andra två har en extern huvudman. I samtliga fall är det halvvägshuset som ansvarar för närvarokontroll under vistelsen. När det gäller de halvvägshus som bedrivs av en extern aktör ska frivården på den ort där klienten ska friges regelbundet kontrollera hur vistelsen fortlöper och se till att placeringen överensstämmer med vad som avtalats. På samma sätt som för vårdvistelse ska halvvägshusets företrädare underrätta Kriminalvården om hur verksamheten fortskrider samt samråda med Kriminalvården i frågor av större vikt och anmäla om den intagne inte rättar sig efter villkoren eller inte fullgör sina skyldigheter (11 kap. 11§ FäL).

Halvvägshus i praktiken

År 2016 beviljades cirka 80 intagna en halvvägshusvistelse. Eftersom det inte finns några halvvägshus för kvinnor var samtliga klienter som fick en halvvägshusplacering män.

De flesta klienter som bor på halvvägshus arbetar för en ideell organisation, som KRIS, eller hos en tidigare arbetsgivare. Klienten ansvarar själv för att ordna sin sysselsättning, men får ofta stöd av Arbetsförmedlingen, och den ska vara bestämd innan hen flyttar till boendet. Själva boendet är utformat så att klienterna har ett eget rum med wc, men delar på dusch och kök med övriga boenden. Klienterna lagar sin egen mat. Det finns också gemensamhetsytor men tanken är att klienten ska sköta sig själv, och det är i regel inga anordnade gemensamma aktiviteter för dem som bor på halvvägshuset.

Att se till att klienterna följer sitt schema och är drogfria är en central uppgift för halvvägshuspersonalen. I Brås intervjuer betonas dock personalen att de i praktiken också har en stödjande funktion. Enligt både personalen och klienterna behöver många av klienterna stöd under sin vistelse i halvvägshus, framförallt under sin första tid där. Både personalen och klienterna tycker att en viktig del av personalens arbete är att stödja klienterna både känslomässigt och praktiskt. Stödet är i regel individuellt utformat.

Det finns dom som är väldigt självgående, medan andra behöver väldigt mycket stöttning. Det är en fas när dom kommer när dom inte ens klarar att gå till affären och handla mjölk första dan, för det är för många mjölksorter som dom aldrig sett. Dessutom ska man kunna stå i kö, veta hur datorer funkar, telefon, hur den funkar, kunna välja när man ska ringa, och när man börjar jobba allt som kan hända kring det, matlagning. Sen kanske man även ska ta tag i sin ekonomi, få skuldsanering. Då kan dom behöva hjälp med det. [...] Det är så tydligt det här, hur dom har stängt av under sitt straff för att orka med. Man har stängt av allt från känslor, familjemedlemmar, ungar, jag tycker jag har hört så många såna beskrivningar av hur man bara klippt. Sen när man kommer hit då kommer allt, då ska dom ju till och med börja öppna dörrar, ut och handla mat, ta egna beslut, iväg till skolor och arbete. Det kan jag känna att där är vi väldigt värdefulla. Att bara få ventilera på olika sätt. / Personal på halvvägshus

De klienter som Brå har pratat med som har erfarenhet av halvvägshus tycker att det är en väldigt bra utslussningsåtgärd då den ger dem möjlighet att successivt vänja sig vid vardagen. De beskriver att det är lugnt och ordnat och de uppskattar att de får sköta sig själva, men att de också har möjlighet att få stöd av personalen om de behöver. Halvvägshus medför också att klienterna har lättare att ha kontakt med anhöriga och ta emot besök jämfört med om de sitter kvar på anstalten där möjligheten att ta emot besök och ringa är mer begränsad. En annan påtaglig fördel som klienterna tar upp är att de får ha dator och telefon på halvvägshuset. Det enda negativa, som en del klienter nämner, är att schemat ibland kan orsaka stress – de är rädda för att inte hinna tillbaka till halvvägshuset i tid och därmed tvingas återvända till anstalten.

Intresset för halvvägshus bland klienter som inte har någon erfarenhet av det är också stort. Många har dock uppfattningen att det inte är någon idé att söka eftersom det enligt deras erfarenhet är så få klienter som beviljas halvvägshus.

Få klienter i halvvägshus missköter sig

Under perioden 2013 till 2016 påbörjades totalt 315 vistelser i halvvägshus. 31 (10 procent) av dessa har hävts (uppgifterna är hämtade från Kriminalvårdens statistikportal).

Liksom för frigång kan man utifrån statistiken konstatera att klienter som beviljas halvvägshus generellt sköter sig. Även när det gäller halvvägshusvistelser omfattar dock statistiken inte all misskötsamhet utan endast den av allvarligare karaktär.

Utökad frigång – regelverket

Utökad frigång innebär att klienten under kontrollerade former avtjänar den sista delen av straffet hemma i sin bostad (11 kap. 5 § FäL). Utökad frigång kräver att klienten har tillgång till bostad²¹ och har en sysselsättning i form av arbete, behandling eller utbildning. Liksom för halvvägshus ska sysselsättningen i regel utföras dagtid under vardagar och omfatta 20 till 40 timmar per vecka. Av Kriminalvårdens föreskrifter (KVFS 2011:1 FARK Fängelse) framkommer att en intagen som har utökad frigång endast får vistas utanför sin bostad under vissa bestämda tider. Liksom när det gäller halvvägshus har därför klienten ett schema som beskriver vilka tider och i vilket syfte som hen får vistas utanför bostaden (Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsinsatser 2012). I övrigt har klienten utgångsförbud. Jämfört med halvvägshus har klienten dock möjlighet till längre *tillfälliga* vistelser utanför bostaden – max 18–30 timmar per vecka beroende på hur lång tid klienten haft utökad frigång. När det gäller vistelser utanför hemmet under längre perioder är denna möjlighet tvärtom mer begränsad för utökad frigång än för halvvägshus.²²

Att klienten följer schemat ska kontrolleras med hjälp av elektronisk övervakning²³ under minst två tredjedelar, dock minst två månader, av tiden för den utökade frigången (KVFS 2011:1 FARK Fängelse).²⁴ Det är frivården som ansvarar för kontrollen av klienten vid utökad frigång. Frivården gör oannonserade hembesök ett par gånger i veckan, där också drogkontroll ingår, och utöver det ska kontroll ske genom telefonsamtal. Kontrollerna ska kunna äga rum när som helst, dygnet runt och under samtliga veckodagar. I början av den utökade frigången, åtminstone under den första månaden, bör klienten även besöka frivårdskontoret en gång per vecka. Klientens närvaro på sysselsättningen kontrolleras minst någon gång per vecka via till exempel telefonsamtal, besök eller närvarorapport från en kontaktperson på sysselsättningen.

Generellt ingår inte klienter som har ett påtagligt stöd- eller vård- och behandlingsbehov i målgruppen för utökad frigång (Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsinsatser 2012). För

²¹ I FARK Fängelse 11 kap. 4–6 § beskrivs ett antal villkor som klientens bostad ska uppfylla för att utökad frigång ska vara aktuellt.

²² Längre vistelser beviljas max två tillfällen per månad under sammanlagt högst ett dygn.

²³ Övervakningsutrustningen för fotbojan är vanligtvis monterad i klientens hem och registrerar alltså klientens närvaro i hemmet. Under vissa omständigheter kan utrustning även monteras på klientens sysselsättningsplats.

²⁴ Även om klienten inte står under elektronisk övervakning under slutet av den utökade frigången ska hen fortfarande följa ett schema som anger när hen får vistas utanför bostaden.

dessas bör istället åtgärder under anstaltstiden, som behandlingsprogram, eller övriga utslussningsåtgärder övervägas.

Utökad frigång i praktiken

550 klienter påbörjade en utökad frigång under år 2016. Det konkreta innehållet i den utökade frigången varierar från klient till klient och beror till stor del på dennes situation. För de flesta klienter som Brå har intervjuat med erfarenhet av utökad frigång, har insatsen inneburit att de återgått till sitt tidigare vardags- och yrkesliv men med kontroll i form av fotboja och ett schema att följa.

De allra flesta klienter som Brå har pratat med vill ha utökad frigång, framförallt för att de ser det som ett sätt att slippa vara på anstalten. Andra klienter föredrar tvärtom att vara kvar på anstalten eftersom de tycker att den kontroll de behöver underkasta sig för att ha utökad frigång är alldeles för omfattande. De berättar att utökad frigång känns som att sitta fångslad i sitt eget hem. De flesta som har haft utökad frigång är dock positiva till insatsen och flera ser kontrollen som ett stöd i sig snarare än som något negativt. Frivårdspersonalen och klienterna är däremot överens om att det inte är lämpligt att ha fotboja för länge eftersom det är väldigt krävande.

Jag tycker det var ett oslagbart sätt. För där har man ju verkligen möjlighet att få en chans att bevisa att man faktiskt kan göra nåt och ta små steg ut i det. Om du bara släpps ut, pang bom, och helt fri utan nånting ... jag menar här [när det gäller utökad frigång] är du ju tvungen att sköta dig. Dom [kontrollörer från frivården] kommer hem till dig, du vet aldrig när dom kommer och dom ser också om man inte är hemma, så passar du inte tiden ... Det var nån gång som jag gick ut tre minuter för tidigt för att min kollega stod utanför och väntade och då ringde dom direkt och frågade var jag var. Så dom har extrem koll på dig. Det tror jag är bra, och plus att dom kommer hem och kollar så att du är nykter. / Intagen på säkerhetsklass 1

Utökad frigång är väldigt jobbigt att ha för länge. Efter en månad eller några månader så är det verkligen inte lätt för dom [klienterna]. Dom är helt fixerade vid klockan, varenda minut måste dom tänka på det. / Personal på frivårdskontor

God skötsamhet hos klienter med utökad frigång

Totalt har 2 243 klienter påbörjat en utökad frigång under de senaste fyra åren (2013–2016). Av dessa har 126 stycken (6 procent) hävts (uppgifter hämtade från Kriminalvårdens statistikportal). Andelen av dem som påbörjar utökad frigång som får utslussningen hävd på grund av misskötsamhet studerades även inom ramen för Brås uppföljning för tio år sedan (Brå 2008a). Den visade att fem procent av klienterna fick avbryta utslussningen på grund av misskötsamhet år 2006. År 2007 var andelen avbrott två procent. Att det är vanligare att en utökad frigång hävs idag skulle kunna vara en indikation på att Kriminalvården numera accepterar en högre bedömd risk hos klienterna som beviljas insatsen jämfört med tidigare. Fortfarande är det dock ovanligt med misskötsamhet i samband med utökad frigång.

Hur länge pågår utslussningen?

I Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012) återfinns riktlinjer för hur länge som de olika utslussningsåtgärderna bör pågå. I princip handlar det om tider på mellan fyra månader och ett år. Generellt gäller att ju längre straff som klienten verkställer, desto längre period kan hen beviljas utslussning.

Om frigång är den enda planerade utslussningsåtgärden för en klient är riktlinjen att den ska pågå mellan fyra och sex månader beroende på verkställighetens längd. Längre frigång kan vara aktuellt om klienten ska delta i behandling eller få annan vård. För vårdvistelse finns inga specifika riktlinjer för hur lång vistelsen ska vara. Däremot tar handboken upp att den intagnes vårdbehov samt hur dessa har kunnat tillgodoses på anstalten ska vägas in i bedömningen av vårdvistelsens längd. Hur lång en tänkt behandling är har också betydelse. Längre vårdvistelse än ett år bör dock enbart beviljas i undantagsfall, till exempel för unga klienter med långa strafftider, som har behov av lång behandling. En vistelse i halvvägshus och utökad frigång kan pågå mellan fyra månader och ett år.

När en klient beviljas flera utslussningsåtgärder under en och samma verkställighet ska den totala utslussningsperioden generellt inte överstiga ett år. Längre perioder kan dock beviljas om klienten har stora behov. Om en klient beviljats flera utslussningsåtgärder ges frigång och vårdvistelse generellt före halvvägshus och utökad frigång. Halvvägshus kan också ges före utökad frigång.

Insatsernas återfallsförebyggande effekt

Av dem som frigavs från anstalt år 2013²⁵ återföll 40 procent i en ny kriminalvårdspåföljd inom tre år (Brå 2017).²⁶ Syftet med de särskilda utslussningsformerna är att de ska bidra till att färre återfaller. Nedan diskuteras i vilken utsträckning detta mål uppfylls. Först presenteras de svenska utvärderingar som gjorts, det vill säga studier från Brå och Kriminalvården. Därefter tar vi kortfattat upp vilka resultat som kan vara rimliga att förvänta vid insatser av detta slag och slutligen redovisas vad forskningen säger om risk- och behovsbedömningar som ett sätt att förbättra resultaten.

Brås studier

Utökad frigång visar positiva resultat

Brå har i flera tidigare studier undersökt vilka effekter utökad frigång²⁷ har på återfall (Brå 2005b, 2007 & 2010a). Den mest omfattande studien är den som kom år 2007. Den visade att intagna som haft IÖV-utsluss tre år efter frigivning hade återfallit i signifikant mindre utsträckning än en jämförbar kontrollgrupp²⁸ (26 procent av gruppen med IÖV-utsluss återföll jämfört med 38 procent i kontrollgruppen). Effekterna var mindre tydliga efter kortare uppföljningstid, det vill säga efter ett respektive två år efter frigivning.

²⁵ Detta är det senaste året det finns uppgifter om när det gäller återfallsstatistik med tre års uppföljningstid.

²⁶ Återfallen har minskat de senaste åren. År 2007 var andelen intagna som återföll i ny kriminalvårdspåföljd inom tre år 49 procent.

²⁷ Tidigare hette insatsen IÖV-utsluss.

²⁸ Kontrollgruppen bestod av lika många individer som hade frigivits utan IÖV-utsluss under maj 2001 till april 2002, det vill säga innan det var möjligt att få IÖV-utsluss. Syftet med att skapa en historisk kontrollgrupp var att minimera risken att eventuella skillnader i återfall skulle bero på att kontrollgruppen bestod av personer med lägre motivation. En viss sådan risk kvarstår dock.

Behandling i anstalt gav bättre effekter ihop med vårdvistelse

Brå har inte gjort någon större studie av de övriga utslussningsformernas effekter på återfall. Men Brås utvärdering av missbruksbehandling i anstalt (Brå 2008b) inrymde en analys av i vilken utsträckning resultaten blev bättre om missbruksvården i anstalt kombinerades med vårdvistelse på behandlingshem.

Det var drygt en tredjedel av personerna i behandlingsgruppen (38 procent) som hade avslutat sin verkställighet med en vårdvistelse, och Brås hypotes var att den gruppen skulle ha störst skillnad i återfall jämfört med kontrollgruppen²⁹. Så var också fallet.

Tabell 2. Andel återfall för personer med respektive utan vårdvistelse, för behandlings- och kontrollgrupp (procent).

	Behandlingsgrupp	Kontrollgrupp
Samtliga i behandling (n=741)		
Med vårdvistelse (n=284)	45	57
Utan vårdvistelse (n=457)	54	59

Skillnaden i återfall i ny lagföring i relation till kontrollgruppen var alltså tolv procent lägre för den del av behandlingsgruppen som fått en vårdvistelse jämfört med fem procent lägre för dem som inte fått vårdvistelse.

Enligt Brås bedömning i rapporten kunde detta tyda på att det är värdefullt för de behandlingsmotiverade missbrukarna, sett till återfallsrisken, att få en vårdvistelse. Brå ställde sig dock frågan om det bättre resultatet för dem med vårdvistelse berodde på någon form av selektion, så att det är de med bättre prognos som får en sådan vistelse. Det bekräftades i den bemärkelsen att de som fått avbryta sin vistelse på behandlingsavdelningen på grund av misskötsamhet inte avslutat tiden på avdelningen med en vårdvistelse. En annan skillnad mellan grupper i materialet när det gäller att ha fått vårdvistelse var att nästan dubbelt så många bland dem som varit på en tolvstegsavdelning fått vårdvistelse jämfört med dem som varit på en övrig behandlingsavdelning. Eftersom de som varit på tolvstegsavdelningen generellt sett hade bättre resultat än dem som varit på de övriga behandlingsavdelningarna skulle det goda resultatet för dem som haft vårdvistelse i själva verket kunna bero på vad som skett på tolvstegsavdelningen och inte på behandlingshemmet – eller på en kombination

²⁹ Kontrollgruppen utgjordes av "tvillingar" som frigavs från anstalt fyra–fem år tidigare än behandlingsgruppen. Matchningen gjordes utifrån variabler som tidigare visat sig ha betydelse för återfall i brott. Varje individ i behandlingsgruppen matchades med en individ i kontrollgruppen utifrån variablerna kön, ålder, narkotikamissbruk, predicerad återfallsrisk, strafftid i dom och brottstyp i dom.

av vad som skett på de två ställena. För att få en närmare bild av vilken betydelse vårdvistelsen i sig kan ha haft för att reducera återfallen, delades de som fått respektive inte fått vårdvistelse in i två grupper: de som varit på en tolvstegsavdelning och de som varit på en annan avdelning. Resultatet visade att oavsett om den intagne varit på en tolvstegsavdelning eller på en annan behandlingsavdelning så är återfallen lägre för de klienter som haft vårdvistelse.

Tabell 3. Andel återfall för personer med respektive utan vårdvistelse, för behandlings- och kontrollgrupp uppdelat på personer som varit på tolvstegsavdelning respektive annan avdelning (procent).

	Behandlingsgrupp	Kontrollgrupp
Samtliga i behandling (n=741)		
<i>Tolvstegsavdelning</i>		
Med vårdvistelse (n=182)	48	62
Utan vårdvistelse (n=190)	53	61
<i>Annan behandlingsavdelning</i>		
Med vårdvistelse (n=102)	41	49
Utan vårdvistelse (n=267)	54	57

Kriminalvårdens utvärderingar

Den effektstudie av utslussningsåtgärderna som Kriminalvården presenterade år 2016 (Forsman & Werner 2016) har en annan design än Brås. Där jämförs samtliga som beviljats utslussning med samtliga som under samma period inte beviljats utslussning. Med hjälp av registerdata som speglar riskfaktorer konstanthöll man för skillnader mellan de två grupperna när det gällde risk för återfall och ett antal andra faktorer.

Även Kriminalvården ser effekter av utökad frigång på återfall

Kriminalvårdens utvärdering som rör klienter som fick utslussning under åren 2007–2013 har en uppföljningstid på i snitt cirka två år.³⁰ Den visar, liksom Brås studie, att utökad frigång minskar risken för återfall. Andelen som återföll efter att ha fått utökad frigång var nästan 30 procent lägre jämfört med klienter

³⁰ Klienterna följdes från frigivningsdagen till det datum som de antingen återföll i brott, migrerade från Sverige, dog eller fram till studiens slutdatum. Den av dessa händelser som inträffade först utgör slutpunkten för uppföljningen för respektive klient. Längden på uppföljningstiden var för utslussade i medel 2,13 år och för icke utslussade 1,77 år.

som inte fått utökad frigång under studiens uppföljningstid efter att man kontrollerat för en rad relevanta variabler.³¹

Ingen signifikant minskning av risken för återfall efter övriga typer av utslussning

Kriminalvårdens studie av effekterna av vårdvistelse visar däremot inte samma positiva resultat som Brås studie. Den studien kan inte påvisa någon statistiskt signifikant minskning av risken för återfall bland klienter som genomgått vårdvistelse när man har kontrollerat för relevanta variabler. Inte heller frigång eller halvvägshus resulterade i någon statistiskt signifikant minskning av risken för återfall när man kontrollerat för relevanta variabler.³² När det gäller frigång är dock andelen som återfaller betydligt lägre för klienter som tagit del av insatsen jämfört med övriga, men på grund av ett begränsat underlag är skillnaden inte signifikant. Enligt rapportförfattarna kan man dock ändå se en tendens att frigång minskar risken för återfall i brott.

Effekter på den sociala situationen efter utslussning

Förutom effekt på återfall i brott kan utslussningsåtgärderna bidra till andra förändringar som förbättrar klientens situation. Både Brå och Kriminalvården har mätt sådana effekter i sina studier. I Brås utvärdering av utökad frigång framgick att andelen som hade egen bostad och arbete efter frigivningen hade förbättrats påtagligt jämfört med deras situation när utslussningen inleddes (Brå 2004b). Andelen med egen bostad ökade från 52 till 72 procent och andelen med arbete ökade från 31 till 56 procent. Det avsåg en grupp med minst två års strafftid som fått utslussning från oktober 2001 till oktober 2003.

När Brå senare utvärderade 2007 års reform av utslussning i kriminalvården ingick också en uppföljning av klienternas sociala situation efter att de haft utökad frigång (Brå 2009). Då rörde uppföljningen den då nya målgruppen med mellan 6 och 18 månaders strafftid. Den visade inte samma positiva resultat. Situationen när det gällde arbete och bostad var relativt oförändrad sex månader efter frigivningen jämfört med när utslussningen inleddes. Brå bedömde att det sannolikt berodde på att den nya gruppen redan från början var relativt väl beställd när det gällde bostad och sysselsättning. Andelen som hade egen bostad och

³¹ I studien kontrolleras för flera variabler, bland annat klientens risknivå, antal tidigare lagföringar, påföljdens längd, psykiatriska diagnoser, civilstånd, ålder och brottsdebutålder.

³² Inga av utslussningsåtgärderna påvisade ökade risker för återfall i brott.

arbete efter frigivningen var därmed lika hög som i den tidigare gruppen med minst två års strafftid.³³

Även de som hade varit på halvvägshus följdes upp socialt sex månader efter frigivningen. De hade en sämre situation när utslussningen började, och efter frigivningen var det inte mer än en tredjedel som hade en egen bostad. Många bodde hos föräldrar eller hyrde i andra hand. Fyra av fem hade någon form av sysselsättning efter frigivningen – men det var bara en tredjedel som hade ett arbete.

Det var alltså många av dem som frigavs från halvvägshus som fortfarande efter frigivningen inte hade arbete och egen bostad. Men på Brås fråga till frivårdsinspektörer upplevde ändå hälften av dem att situationen för klienterna i halvvägshus hade förbättrats. Det var bara tio procent som tyckte att situationen hade försämrats.

Andra effekter – något minskad risk för akut intoxikation

Kriminalvården har försökt fånga effekter när det gäller missbruk genom att studera om risken för akut intoxikation av alkohol eller narkotika minskade i och med utslussningen (Forsman & Werner 2016). De fann att klienter som fått en utslussningsåtgärd i genomsnitt hade 15 procent lägre risk att drabbas av akut intoxikation jämfört med klienter som inte fått någon särskild utslussning, efter att man kontrollerat för en rad relevanta variabler.

Studierna tar inte hänsyn till klienternas motivation

De svenska studier som redovisas ovan är inte randomiserade³⁴ utan bygger på statistiskt konstruerade kontrollgrupper. En svaghet när det gäller sådana studier är att det är svårt att kontrollera för klienternas motivation eftersom det inte är en uppgift som registreras. Det är alltså tänkbart att en del av de positiva effekterna är en följd av att de som ansöker om särskild utslussning är mer motiverade att förändra sitt liv än de som inte ansöker.³⁵

³³ 65 procent hade egen bostad och 78 procent hade arbete eller annan sysselsättning.

³⁴ I randomiserade studier delas försökspersoner in i till exempel en testgrupp och en kontrollgrupp. De effekter som observeras hos testdeltagarna men inte hos kontrolldeltagarna räknas som effekter av en insats. Den enda systematiska skillnaden mellan grupperna ska vara deras deltagande i insatsen. För att uppfylla det fördelas testpersonerna randomiserat i de olika grupperna. Det innebär att de slumpmässigt väljs ut från samma population.

³⁵ Brå försökte hantera problemet genom att jämföra gruppen som fått utökad frigång med en jämförbar grupp från tiden innan denna utslussningsform existerade. Därmed bestod kontrollgruppen inte enbart av personer som var omotiverade att delta i utslussning.

Internationell forskning rör främst missbruksvård i anstalt

Det saknas i stor utsträckning välgjorda utvärderingar från andra länder om utslussning, och de studier som finns kan vara svåra att överföra till svenska förhållanden. Det är svårt att få en bild av hur den totala kontexten sett ut när en enskild kriminalvårdsinsats utvärderas i en annan del av världen (oftast USA) och innehållet i insatserna oftast inte beskrivs så utförligt.

Det område där det finns mest forskning är missbruksvård inom och utanför anstalten, även om antalet randomiserade studier inte är så stort. Den forskning som finns visar att sådan missbruksvård kan ha positiva effekter på återfall i missbruk och brott (Fridell & Hesse 2005 samt Mitchell, Wilson & Mackenzie 2012). Det rör sig dock om begränsade effekter på i storleksordningen 10 procentenheter. Effekterna tycks vara något större när det gäller missbruket, vilket visar att det inte alltid är själva missbruket som är den huvudsakliga orsaken till att missbrukare begår brott.

Vad ökar chansen att inte återfalla i brott?

Ett forskningsområde som kommit att utvecklas allt mer är hur man genom bra matchning mellan å ena sidan klientens risk, behov och mottaglighet och å andra sidan insatser kan öka sannolikheten att insatserna bidrar till mindre återfall (Andrews & Bonta 2017). I korthet innebär de tre principerna:

- Risk. Insatser är mest effektiva om de ges till klienter med medelhög till hög risk att återfalla i brott och har mindre eller ingen effekt på klienter med låg risk att återfalla.³⁶
- Behov. Insatserna är mest effektiva om de riktas mot de behov som driver kriminalitet (se mer nedan). Behoven varierar mellan individer och behöver bedömas noggrant.
- Mottaglighet. Insatser är mest effektiva om de tar hänsyn till klientens mottaglighet. Det innebär att de kan behöva anpassas när det gäller innehåll och sättet de genomförs på för att passa individens grad av motivation eller inlärningsstil.

Studier har även visat att det är bra om insatsen riktar sig mot flera av personens problemområden och är uthålliga över tid (Brå 2012).

³⁶ Andrews och Bonta anger dock inte i siffror vad som ska räknas som en låg risk i detta sammanhang. I det instrument som Kriminalvården använder för riskbedömning – RBM-b – finns dock en statistisk formel för att beräkna risknivån.

Det utvecklingsarbete med RBM (risk/behov/motivation) som pågår inom Kriminalvården bygger i stor utsträckning på forskning från de kanadensiska psykologerna Andrews och Bonta (se mer i avsnittet om Kriminalvårdens utvecklingsarbete).

Åtta centrala risk- och behovsområden

Det finns vissa faktorer som anses öka risken för att kriminalvårdsklienter återfaller i brott. En av de mest spridda listorna över sådana faktorer, som Kriminalvården ofta refererar till, är skapad av Andrews och Bonta. De talar om ”the Central Eight”, det vill säga de åtta starkaste riskfaktorerna för återfall i brott. De är:

1. antisocial historia
2. prokriminella attityder och värderingar
3. prokriminellt socialt nätverk
4. antisocialt personlighetsmönster
5. missbruk och beroende
6. instabila familjerelationer och/eller nära relationer
7. avsaknad av försörjning eller fast sysselsättning såsom utbildning eller arbete
8. avsaknad av fritid och avkoppling.

De åtta centrala riskfaktorerna har i återkommande studier visat sig ha hög validitet när det gäller att predicera återfall i brott. De flesta av dessa risker är dock möjliga att påverka, så i den meningen utgör riskfaktorerna även behovsområden. Medan antisocial historia är en statisk faktor, som inte går att påverka, så är de övriga sju faktorerna dynamiska. Det innebär att de är möjliga att påverka. (Andrews & Bonta 2017).³⁷

³⁷ Andrews och Bontas modell för att förklara kriminellt beteende, och hur kriminalvårdsinsatser bör utformas för att förebygga sådant beteende, bygger på psykologiska teorier om socialt lärande. Den här teoribildningen lägger stor vikt vid att aktörer lär in beteende genom att observera hur andra agerar och hur deras agerande bemöts av den sociala omgivningen (Salisbury 2012).

Vilka får och vilka får inte utslussning?

Utslussningsarbetet har varit ett prioriterat område i Kriminalvårdens regleringsbrev sedan 2014 (Se Kriminalvårdens regleringsbrev för 2014, 2015, 2016 & 2017). Samtidigt har inte andelen klienter som får särskild utslussning ökat. Vilka är då de primära orsakerna till att inte flera av de intagna tar del av en utslussningsåtgärd? Den frågan ska vi undersöka i detta kapitel. Först ges en beskrivning av hur antalet och andelen som får utslussning utvecklats de senaste tio åren. Därefter presenteras riskbedömningens betydelse för hur många som kan få utslussning följt av ett antal faktorer som framträder i en granskning som Kriminalvården har gjort samt redovisning av tillgången till utslussningsåtgärderna för de särskilda grupper som uttrycks i regeringens uppdrag till Brå. Slutligen redovisas vilka hinder som framförts i Brås intervjuer.

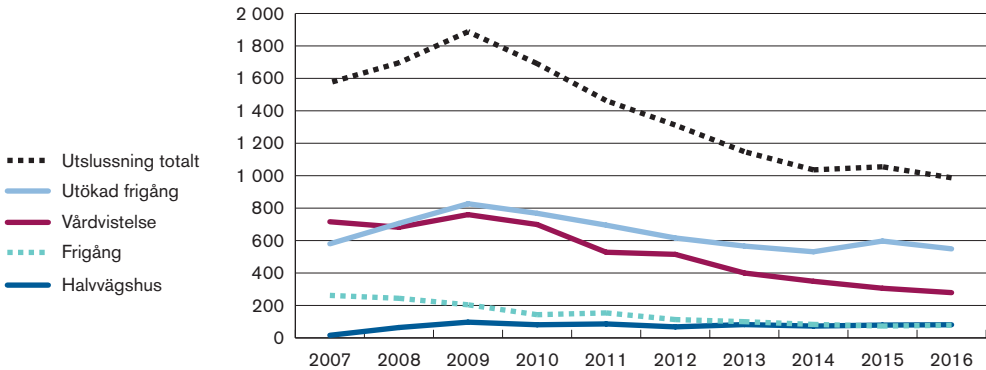
Tillgången till särskild utslussning

Under 2016 frigavs totalt nästan 8 500 klienter från anstalt. Under samma period beviljades nästan 1 000 klienter en utslussningsåtgärd.³⁸ Utökad frigång var den vanligaste åtgärden, nästan 600 klienter påbörjade det. Näst vanligast var vårdvistelse, vilket knappt 300 klienter påbörjade. Omkring 80 klienter beviljades vistelse i halvväghus respektive frigång.

Antalet som får särskild utslussning har minskat de senaste tio åren, från cirka 1 600 år 2007 till cirka 1 000 år 2016. Minskningen har varit särskilt stor när det gäller vårdvистер. Det framgår av figur 1.

³⁸ Ett fåtal av klienterna beviljades dock mer än en särskild utslussningsåtgärd, varför antalet klienter som fick minst en särskild utslussning i praktiken är något lägre.

Figur 1. Antal klienter som beviljats respektive utslussningsåtgärd samt summering av samtliga åtgärder. År 2007-2016. N=94 855



Ett bättre mått på utvecklingen torde dock vara *andelen* intagna som får utslussning.

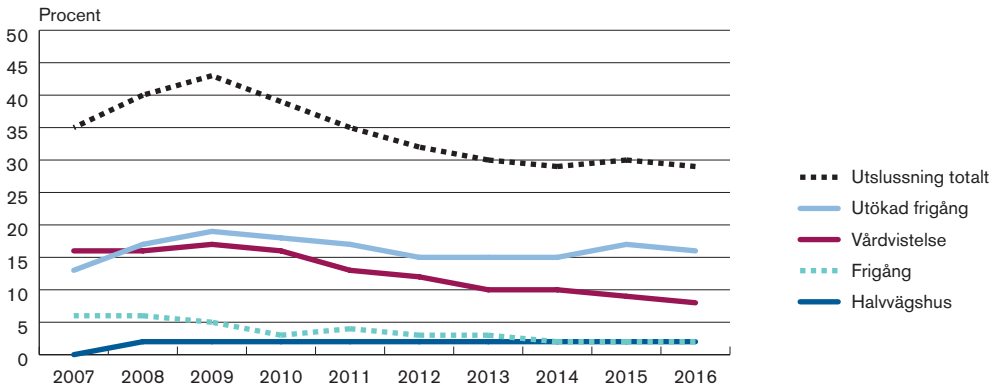
Även andelen klienter som får utslussning har minskat

Eftersom en klient i praktiken måste ha en strafftid på åtminstone sex månader för att hinna få utslussning, har vi beräknat andelen beviljade utslussningsåtgärder av det totala antalet frigivna klienter med en strafftid på mer än sex månader. Detta ger inte en helt korrekt bild av andelen klienter som får utslussning eftersom samma klient kan få mer än en utslussningsåtgärd. De flesta beviljas dock endast en åtgärd. Därför formulerar vi oss i termer av ”andelen klienter som får utslussning”.

År 2016 fick 29 procent av dem som frigavs och som hade en längre strafftid än sex månader utslussning. 2007 var motsvarande andel 35 procent och 2009, då andelen var som högst, fick 43 procent av klienterna utslussning.

Av figuren framkommer att andelen som får utslussning har minskat även när hänsyn tas till strafftider. När man tittar på respektive utslussningsåtgärd var och en för sig ser man att det är andelen klienter i vårdvistelse som främst har minskat – den har minskat från 16 procent 2007 till 8 procent 2016. Andelen klienter i halvvägshus och som har utökad frigång ligger på en någorlunda jämn nivå.

Figur 2. Andel av samtliga frigivna klienter med längre strafftid än sex månader som påbörjat en utslussningsåtgärd totalt och för respektive utslussningsåtgärd. År 2007–2016. N=40 090



Riskbedömningen har stor betydelse för möjligheten till utslussning

Innan en intagen kan beviljas utslussning måste en riskbedömning göras. Som framgick av tabell 1 får det nämligen enligt fängelselagen (kap. 11 § 2–5) inte finnas någon beaktansvärd risk för att klienten ska begå brott eller allvarligt missköta sig om utslussning ska kunna beviljas. Denna riskbedömning har därmed en avgörande betydelse för huruvida utslussning är aktuellt för en klient. Eftersom många klienter har en högre bedömd risk än den som ska tolereras innebär det också att många av klienterna aldrig är aktuella för utslussning.

Förutom ovanstående krav anges i 11 kap. 2 § FARK att följande faktorer särskilt ska beaktas:

1. Karaktären och omfattningen av den intagnes tidigare och aktuella brottslighet, *med särskild hänsyn tagen till eventuella brottsoffer.*
2. Utfallet av tidigare och pågående verkställighet, såsom utfallet av genomförda utvistelser på egen hand och deltagande i brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet.
3. Strafftidens längd och återstående verkställighetstid.
4. Om den intagne ska utvisas eller avvisas efter frigivning eller saknar anknytning till riket.
5. Om den intagne är medlem i eller har annan koppling till ett kriminellt nätverk eller grov organiserad brottslighet.
6. Den intagnes personliga förhållanden, såsom missbruk eller psykisk ohälsa.

Bedömningen är ingen exakt vetenskap

I Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012) beskrivs hur riskbedömningen ska göras. Inledningsvis anges att begreppet ”beaktansvärd risk” innebär att det finns viss tolerans för risk för misskötsamhet när man beslutar om en klient ska få en särskild utslussningsåtgärd. Det betonas också att bedömningen ska göras individuellt för varje enskilt fall och att inga särskilda brottskategorier innebär att den dömda är diskvalificerad för en särskild utslussningsåtgärd.

Det betonas också att en risk för misskötsamhet inte behöver utesluta en särskild utslussning, även om risken bedöms som hög, om man kan hitta ett sätt att hantera denna risk. Kriminalvården bör således pröva om utslussning kan förenas med villkor och kontrollåtgärder som minskar risken, till exempel kan antabus-behandling eller annan missbruksvård förskrivas. En kortare utslussning kan också vara lättare att klara av än en längre.

Sammantaget kan konstateras att handboken ger en omfattande vägledning kring olika faktorer som ska beaktas vid riskbedömningen. Den säger dock inget mer exakt om vilka riskfaktorer som ska ses som särskilt allvarliga, vilka omständigheter inom varje faktor som ska anses diskvalificera från särskild utslussning och inte heller hur olika faktorer ska värderas i relation till varandra.

Tillvägagångssätt i praktiken

Riskbedömningen vid utredningen om särskild utslussning kan sägas ske i två steg. Det första steget är den riskbedömning som görs i början av verkställigheten som en del av verkställighetsplaneringen (VSP). I och med den nya VSP:n som infördes hösten 2016, så görs denna bedömning enligt en manual kallad RBM-b (risk, behov, mottaglighet, bedömning) av en särskild utredare på anstalten. Den resulterar i att klienten klassas i en av tre riskkategorier när det gäller risk för *återfall i brott*: hög, medel och låg. Denna riskbedömning görs vanligen bara en gång under verkställigheten.

När en intagen ansöker om särskild utslussning kompletteras bedömningen som gjordes i RBM-b med en bedömning av *risken för misskötsamhet under utslussningen*. Den nya bedömningen görs av klienthandläggare på anstalten i samråd med frivården. Då tittar man på klientens urinprov under verkställigheten, om hen haft och skött sina permissioner och om det finns andra incidenter som kan ha betydelse. I praktiken är det hur klienten skött sig under verkställigheten som enligt intervjuade klienthandläggare väger tyngst när man fattar beslut om utslussning.

I motsats till riskbedömningen enligt RBM-b så görs inte bedömningen av risken för misskötsamhet utifrån någon given manual. De klienthandläggare som intervjuats uppfattar att det inte är någon helt enkel bedömning, eftersom det inte går att prognosticera risken för misskötsamhet med någon stor säkerhet. Det som också gör det svårt är att de även ska bedöma om det finns riskreducerande insatser som kan uppväga en identifierad risk för misskötsamhet. Flera kände sig också osäkra på att bedömningarna görs på exakt samma sätt på alla anstalter.

Vad utmärker dem som beviljas särskild utslussning?

I den effektstudie som Kriminalvården har gjort (Forsman & Werner 2016) av de särskilda utslussningsåtgärderna jämförs klienter som har tagit del av en utslussning med övriga klienter i ett antal avseenden. Underlaget utgörs av samtliga intagna som frigivits från en anstalt under åren 2007 till och med 2013. Kriminalvården har för Brås räkning jämfört dem som fått utslussning med samtliga klienter som har mer än sex månaders strafftid³⁹. Vi har bedömt det som en mer relevant jämförelse med hänsyn till att det i regel krävs att klienterna har en strafftid på åtminstone sex månader för att de ska få ta del av en utslussningsåtgärd.

Den största skillnaden mellan dem som får och inte får utslussning rör risken för återfall i brott. Detta är inte förvånande med hänsyn till att, som framgått ovan, klienter som har en beaktansvärd risk för att begå brott eller allvarligt missköta sig inte får beviljas utslussning. Klienter som bedöms ha hög risk för återfall är alltså underrepresenterade bland dem som får utslussning. Av dem som fick utslussning hade en tredjedel bedömts ha hög återfallsrisk medan motsvarande andel av dem som inte fick utslussning är 50 procent.⁴⁰ Här bör dock framhållas att dessa siffror också kan betraktas från en annan utgångspunkt: De visar att en hög bedömd risk för återfall inte är liktydigt med att klienten nekas särskild utslussning. I materialet var det närmare 1 700 klienter med hög risk för återfall som fått utslussning under åren 2007–2013.

I tabell 4 summeras skillnaderna mellan utslussade och icke-utslussade med strafftider som överstiger sex månader.

³⁹ I Kriminalvårdens effektstudie tar de hänsyn till strafftid i analysen genom att kontrollera för strafftidens längd.

⁴⁰ För flera av klienterna saknas dock uppgifter om risknivå. Av de totalt 8 634 klienter som tagit del av utslussning finns uppgifter om bedömd risk för 5 306 klienter (61 procent). För de 7 130 icke-utslussade finns uppgifter för 3 014 klienter (42 procent).

Tabell 4. Skillnader mellan klienter som fått särskild utslussning och klienter som inte fått utslussning totalt respektive klienter med en straffid på sex månader eller mer. (Samtliga skillnader är signifikanta på 1-procentnivå)

	Utslussade n=8 634	Icke-utslussade ≥ 6 mån n=7 130
Kön: man	93 %	96 %
Påföljdens längd (dagar)	517	537
Antal tidigare lagföringar	11,7	10,8
Född i Sverige	70 %	59 %
Andel som är gift eller som har en registrerad partner	18 %	13 %
Andel med aktuellt alkoholmissbruk	29 %	34 %
Andel med aktuellt narkotikamissbruk	46 %	51 %
Bedömd risknivå för återfall i brott	Låg – 20 % Medel – 48 % Hög – 32 %	Låg – 9 % Medel – 43 % Hög – 49 %

Brå har också fått ta del av opublicerade uppgifter från studien som beskriver klienterna som fått respektive utslussningsåtgärd. Av dem framgår att de utslussade klienter som haft en hög bedömd risk för återfall i större utsträckning har haft vårdvistelse. Andelen med låg risk för återfall är särskilt stor bland klienter som haft utökad frigång.

De flesta utslussade kommer från en klass 3-anstalt⁴¹

I Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012) står angivet att särskild utslussning företrädesvis kan komma ifråga för klienter som är placerade på anstalter i säkerhetsklass 3. Av de uppgifter som Brå fått från Kriminalvården framgår också att de flesta som slussas ut kommer från en klass 3-anstalt. Det är 70–90 procent av dem som får frigång, utökad frigång och halvvägshus som kommer från en klass 3-anstalt. De som får vårdvistelse skiljer sig från övriga då en större andel (83 procent) kommer från en klass 2-anstalt. Att det är fler klienter som kommer till en vårdvistelse från en klass 2-anstalt jämfört med de övriga utslussningsåtgärderna hänger troligen ihop med att kraven som ställs på klienter för att de ska få insatsen är lägre för vårdvistelse (se tabell 1). Enligt Kriminalvården kan det

⁴¹ Kriminalvårdens anstalter är indelade i tre säkerhetsklasser, klass 1, 2 och 3. Klass 3-anstalter är den lägsta säkerhetsklassen, så kallade öppna anstalter. På dessa finns det inga direkta rymningshinder som staket eller mur.

troligen också bero på att klienter med missbruk normalt place-
ras i klass 2-anstalter, och på dessa anstalter finns även de flesta
behandlingsavdelningar samt störst utbud av behandlingspro-
gram.

Som framgått tidigare var det mindre än en tredjedel av de
intagna med mer än sex månaders strafftid som fick utsluss-
ning 2016 (29 procent). Bland dem som hade så lång strafftid
och uppfyllde riktlinjen att avsluta verkställigheten på en klass
3-anstalt var dock andelen som fick utslussning högre. Nästan
två tredjedelar av dem fick en utslussningsåtgärd (Kriminalvården
2017d).

Särskilda grupper tillgång till utslussning

I regeringens uppdrag till Brå ingår att särskilt redovisa hur geo-
grafi, kön och språk påverkar tillgången till utslussning. I upp-
draget ingår också att belysa hur brottsofferaspekter uppmärk-
sammats i utslussningsarbetet. Redovisningen nedan bygger på en
genomgång av nuvarande lagstiftning, statistik från Kriminalvår-
den och på intervjuer.

Språket har betydelse för tillgången till utslussning

Att inte kunna kommunicera med personal eller medintagna kan
försvara verkställigheten och påverka möjligheten att få utsluss-
ning. Brå har haft tillgång till statistik från Kriminalvården som
redogör för hur tillgången till utslussning ser ut för gruppen
klienter som talar ingen eller begränsad svenska. Bland dessa
återfinns det dock både klienter med kortare strafftid än sex
månader och klienter som kommer att utvisas efter frigivning
eller som saknar anknytning till Sverige. Även om utvisning eller
avsaknad av anknytning till Sverige inte är ett uttryckligt hinder
för utslussning i fängeslagen, så anges det som tidigare nämnts
i Kriminalvårdens allmänna råd (FARK Fängelse 2011:1 11 kap.
2§) att detta särskilt ska beaktas vid riskbedömningen. När man
undersöker tillgången på särskild utslussning för denna grupp
skulle man alltså behöva ta fler faktorer i beaktande än vad som
är möjligt utifrån den statistik som varit tillgänglig för Brå. De
uppgifter som Brå har tillgång till tyder dock på att andelen kli-
enter som har begränsade kunskaper i svenska och som beviljas
utslussning är avsevärt mindre om man jämför med samtliga
intagna även om de som inte tillhör målgruppen exkluderas –
det vill säga klienter med mindre än sex månaders strafftid samt
klienter som saknar anknytning till Sverige eller ska utvisas. Den
utslussningsform som de med begränsade kunskaper i svenska
i första hand fått är utökad frigång (24 personer år 2015). En
handfull personer fick någon av de andra utslussningsformerna.

Möjliga orsaker till att begränsade kunskaper i svenska medför svårigheter att få utslussning

Samtliga klienter har enligt fängelseförordningen (2010:2010 2 §) rätt att få information om verkställighetens innebörd på ett språk som de förstår och ska få vara aktiva i planeringen av sin verkställighet. I praktiken kan detta dock bli svårt att fullt ut genomföra. Vid ett viktigt möte som ett kollegium ordnar personalen alltid med tolk, men utifrån intervjuer framkommer att detta ofta inte räcker för att säkerställa att klienter med bristande kunskaper i svenska ska få tillgång till nödvändig information för att kunna påverka sin verkställighet på samma sätt som intagna som talar svenska. En stor del av kommunikationen mellan personal och intagna sker i mer informella sammanhang där tolk inte är aktuellt, såsom spontana möten i korridoren eller informationslappar som sätts upp på avdelningen. Detta kan försvåra möjligheterna för dem som talar begränsad eller ingen svenska att i tid få reda på möjligheten till utslussning och förstå vad alternativen betyder och vad som krävs.

Det främsta hindret för klienter med begränsad kunskap i svenska att få tillgång till särskild utslussning är kravet på att man måste kunna kommunicera med Kriminalvården och förstå och följa de villkor som sätts upp. Eftersom Kriminalvården förväntas göra stora ansträngningar för att en intagen inte ska gå miste om en utslussningsåtgärd till följd av språksvårigheter, ska de endast i undantagsfall neka en utslussningsåtgärd av detta skäl (Handbok om särskilda utslussningsåtgärder 2012). Av de intervjuer som Brå gjort framgår dock att personal på både halv- vägshus och behandlingshem tycker att det är svårt att ta emot personer som inte behärskar svenska språket. Även anstalts- och frivårdspersonal, som arbetar med utökad frigång och frigång, uppfattar att det kan innebära svårigheter att bevilja den gruppen utslussning, eftersom man inte alltid känner sig säker på att de förstått innebörden av den information om utslussningens krav och regler som ges.

Tillgången till vårdvistelse för personer med begränsade kunskaper inskränks av två skäl, dels sker ofta en stor del av behandlingen på behandlingshem i grupp, vilket försvåras om klienten inte pratar svenska, dels är det ibland ett krav att klienten har gått ett behandlingsprogram inne på anstalten för att hen ska vara aktuell för en vårdsvistelse. Trots att Kriminalvården numera börjat erbjuda program på andra språk (se *Ökat utbud av behandlingsprogram*) är tillgången till program för personer som inte pratar svenska fortfarande begränsad, vilket kan bidra till att de har svårare att få vårdsvistelse. Om klienten pratar engelska kan hen dock ofta delta i program på anstalten.

Kvinnor får utslussning något oftare än män

Kvinnor tillhör en klar minoritet av den totala anstaltspopulationen, omkring sex till sju procent. I reella tal var det 549 kvinnor som frigavs från anstalt 2015. Att de utgör en mindre grupp medför en risk att utbudet av utslussningsinsatser kan bli mindre varierat än för männen och därmed i mindre utsträckning täcka de enskilda kvinnornas behov. Generellt sett är det dock inte en mindre andel av kvinnorna som får utslussning jämfört med männen. 72 av de kvinnor som frigavs under 2015 tog del av en särskild utslussningsåtgärd. Det motsvarar cirka 40 procent av samtliga kvinnor med mer än sex månaders strafftid.⁴² Det framstår alltså som att kvinnor har något bättre tillgång till utslussning än vad män har. Däremot saknas halvvägshus för kvinnor.

Vid intervjuer med personal på kvinnoanstalter framgår i och för sig att de ibland känner sig tveksamma till att utökad frigång är en lämplig utslussningsform för kvinnor med hemmavarande barn. Denna personal bedömer det inte som något odelat positivt för kvinnorna att återgå till ett vardagsliv med familj. En sådan tillvaro kan många gånger vara väldigt krävande för kvinnorna. Detta avspeglar sig dock inte i statistiken – av den totala andelen kvinnor respektive män är det en något högre andel kvinnor som får den formen av utslussning.

Boende i storstäder får oftare utslussning

Att belysa skillnader i utslussningsarbetet i olika delar av landet skulle kunna göras på flera olika sätt. På grundval av tillgängliga uppgifter har vi beslutat att främst studera skillnader mellan klienter som är hemmahörande i något av de tre storstadslänen och klienter från övriga delar av Sverige.

Av de klienter som frigavs under 2015 finns för cirka 5 000 personer uppgifter om vilken ort de kommer ifrån.⁴³ Av dessa var 40 procent boende i någon av de tre storstäderna, Stockholm, Göteborg eller Malmö, och resterande i övriga delar av landet. Enligt statistiken slussas klienter som kommer från någon av storstäderna ut i större utsträckning än klienter från övriga lan-

⁴² Denna beräkning bygger på uppgifter från Kriminalvårdens statistikportal om strafftider för nyintagna kvinnor mellan åren 2003 och 2015. Enligt dessa uppgifter hade 31 procent av alla nyintagna kvinnor under perioden strafftider som översteg sex månader.

⁴³ Uppgiften kommer från Navet, inkomna domar eller från frivården. Resterande klienter, knappt 40 procent, saknade adress eller var skrivna utomlands.

det.⁴⁴ Särskilt överrepresenterade är klienter från storstadsområdet bland dem som beviljats vistelse i halvvägshus.⁴⁵ Detta beror enligt de intervjuer som Brå genomfört troligen på att halvvägshus endast finns i Stockholm, Göteborg och Malmö och därför är mer attraktivt för klienter därifrån. Även utökad frigång och frigång är något vanligare bland klienter från storstäderna. Vad detta kan bero på framkom inte lika tydligt i intervjuerna. För utökad frigång skulle en möjlig orsak kunna vara att klienter som har lång resväg till ett frivårds kontor, dit de måste ta sig för regelbundna möten när de har utökad frigång, är mindre motiverade till insatsen. Logistiken kan överlag vara svårare att lösa för klienter som bor på mindre orter.

Vårdvistelse är däremot vanligast för klienter som bor utanför storstadslänen. En geografisk aspekt som kan vara värd att lyfta när det gäller vårdvistelse är att anstaltspersonalen såg stora skillnader i kommuners inställning till insatsen. De såg dock inget tydligt mönster i att det skulle bero på om klienten var hemmahörande i en storstads- eller landsortskommun utan det verkade mer variera utifrån kultur och praxis på de olika socialkontoren. Eftersom de som planerar för en vårdvistelse ofta ser en ansvarsförbindelse⁴⁶ som en förutsättning för att kunna bevilja insatsen (se närmare avsnittet *Vårdvistelse – regelverket*) är det till stor del avgörande att handläggare på kommunen är positivt inställda till detta.

Hänsyn tas till brottsofferaspekter

Kriminalvården ska vid alla beslut som gäller klienten ha ett tydligt brottsofferperspektiv.⁴⁷ Det innebär att brottsoffers säkerhet ska beaktas men även att personalen i Kriminalvården har förståelse för hur offer för våld och övergrepp påverkas av sina upplevelser samt har förmåga att bemöta utsatta personer som kommer i kontakt med Kriminalvården på ett positivt sätt.

⁴⁴ Totalt 425 klienter som var hemmahörande i Stockholm, Göteborg och Malmö fick utslussning, det motsvarar cirka 53 procent av gruppen när korta straff exkluderas. För klienter som är registrerade i övriga delar av landet var det 404 som slussades ut, vilket motsvarar cirka 34 procent av gruppen. Totalt sett blir denna andel högre än andelen som får särskild utslussning bland alla intagna eftersom klienter som är registrerade i annat land än Sverige eller som saknar fast adress har tagits bort i denna analys.

⁴⁵ Om man enbart tittar på klienter som är registrerade på en svensk adress är 85 procent av dem som beviljats vistelse i halvvägshus skrivna i Stockholm, Göteborg eller Malmö.

⁴⁶ En ansvarsförbindelse innebär att socialtjänsten tar på sig att stå för kostnaderna för klientens vård efter frigivningen.

⁴⁷ När det gäller brottsofferaspekter går det inte att följa upp förekomsten av utslussningsåtgärder statistiskt eftersom den typen av information inte återfinns i någon variabel.

För utformningen av utslussning får detta perspektiv bland annat som konsekvens att Kriminalvården ska tillfråga målsäganden om hen vill bli underrättad om var den dömda befinner sig. Målsäganden har rätt att bli informerad om vilken anstalt klienten verkställer sitt straff på, om hen har permission eller beviljats särskild utslussningsåtgärd, ansökt om omvandling av fängelse på livstid samt om den dömda frigges eller avviker från permission (35 § Fängelseförordning (2010:2010)).

Eventuella utslussningsåtgärder ska utformas med hänsyn till brottsoffer. Om det till exempel är känt att brottsoffret finns på samma behandlingshem eller samma sysselsättningsplats som planeras för den intagne ska eventuella risker med detta vägas in (Handbok om särskilda utslussningsåtgärder 2012). Även gällande utökad frigång ska hänsyn tas till brottsoffer. Om en klient delar bostad med offret för det brott som verkställigheten gäller beviljas inte utökad frigång (11 kap. 4–5 §§ FARK Fängelse). Bakgrunden till regeln är att brottsoffrets intresse av frihet och trygghet alltid ska väga tyngre än den intagnes önskemål om utslussning. Detta gäller normalt även om brottsoffret samtyckt till åtgärden.

Utslussningsåtgärden kan också förenas med villkor om en inskränkning av det geografiska område som klienten får röra sig i under utslussningen – för att minska risken att brottsoffer och klient stöter på varandra – eller ett förbud för klienten att ta kontakt med brottsoffret. Den personal som Brå har intervjuat beskriver att brottsofferaspekter hanteras enligt de riktlinjer som finns.

Kriminalvårdens uppföljning av orsaker till att klienter inte får utslussning

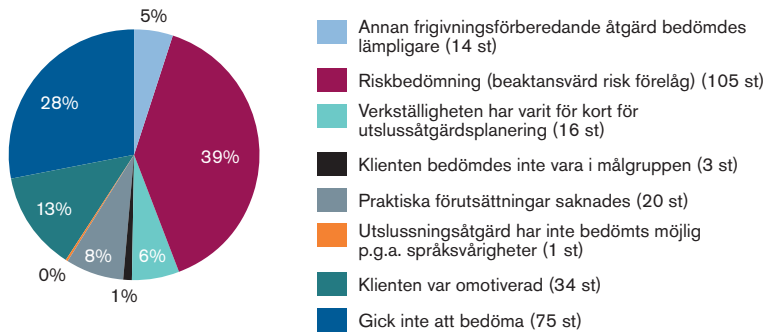
Kriminalvården gjorde år 2015 en studie av orsakerna till att intagna frigivits utan någon särskild utslussningsåtgärd (Kriminalvården 2015). Den byggde på en genomgång av VSP:n för 300 klienter med mer än sex månaders strafftid, som frigivits utan utslussning⁴⁸. Fyra av fem granskade klienter var män (258 män och 42 kvinnor). Ett problem vid genomförandet av studien var att dokumentationen i klienternas VSP var bristfällig och att det inte alltid framgick vad som var skälet till att klienten inte fick någon särskild utslussning. Av den information som fanns tillgänglig framgår dock att den absolut vanligaste anledningen till att en klient inte fått någon särskild utslussningsåtgärd var att hans bedömda risknivå var för hög (det ansågs föreligga en

⁴⁸ Även utvisningsdömda var exkluderade ur materialet.

”beaktansvärd risk”)⁴⁹. Detta var fallet för 39 procent av klienterna. Den näst vanligaste orsaken var att klienten inte var motiverad att ta del av särskild utslussning – vilket gällde 13 procent av klienterna.

De vanligaste skälen hänförde sig alltså till sådant som utmärkte klienten. Orsaker som kan relateras till förutsättningarna i övrigt förekom men var mindre vanliga. De övriga hindren som tas upp handlar om att praktiska förutsättningar saknades – till exempel att sysselsättning, bostad eller ansvarsförbindelse från socialtjänsten saknas, tidsbrist samt att annan frigivningsförberedelse bedömdes som lämpligare.

Figur 3. Primära skäl till att en särskild utslussningsåtgärd inte kommit till stånd fördelat i procent. N=268⁵⁰



Granskningen visar tydliga brister i Kriminalvårdens arbete

I sin slutdiskussion lyfter Kriminalvården fram att det framkommit en hel del brister vid genomgången av VSP:arna. Det saknas ibland en långsiktig tidssatt planering för utslussningen, och skillnader i sättet att arbeta med utslussning innebär att klienterna inte kan garanteras en likvärdig behandling oavsett vilken anstalt de är placerade på. Även om de vanligaste förklaringarna till att klienter inte fick särskild utslussning gällde deras motivation och risk, så konstateras alltså i granskningen att det finns omfattande brister i anstaltens och frivårdens arbete som gör att många med behov inte får insatserna. Slutsatserna i granskningen summeras på följande sätt:

⁴⁹ Den som kodade det primära skälet hade olika svarsalternativ varav endast ett fick väljas.

⁵⁰ Från de ursprungliga 300 i urvalet har de klienter tagits bort som hade särskilda villkor som inte medgav särskild utslussning eller hade verkställt mindre än två månader i anstalt.

Resultatet visar att det i drygt en fjärdedel av alla ärenden var troligt att en särskild utslussningsåtgärd skulle kunna påbörjas om anstalten eller frivården varit mer intresserade, aktiva och styrande. För att dessa klienter skulle kunna få en särskild utslussningsåtgärd hade det t.ex. krävts att frigivningsplaneringen startat tidigare och varit tydligare, riskbedömningarna hade varit adekvata, klienten hade fått hjälp med praktiska förutsättningar, särskilda villkor för långtidsdömda hade omprövats oftare eller att de motiverande insatserna hade varit intensivare.

När det gäller riskbedömningen kom man i studien fram till att anstaltens bedömningar av klienternas risk för misskötsamhet och återfall i brott inte är enhetliga. Vidare framkom en tendens att anstalterna i sina riskbedömningar överskattar klientens risk.

I Brås intervjuer framkommer ytterligare hinder

Även i de intervjuer med personal och intagna som Brå har gjort inom ramen för denna studie framkommer att de intagnas bristande intresse ibland är ett hinder för utslussning. Intresset för de olika utslussningsåtgärderna varierar bland klienterna och den typ av utslussning som klienten vill ha är inte alltid den som personalen tycker passar.

En klient just nu är väldigt insnöad på vårdvistelse. Då säger vi att vi kommer avstyrka, frivården kommer avstyrka också. [---] Vill han ha en utslussningsåtgärd får han kanske gå på vår linje. / Personal klass 3-anstalt

I Brås intervjuer lyfts även två andra hinder fram som betydelsefulla:

- att det finns bristande kunskap om utslussningsalternativen
- att beslutprocessen är komplicerad – särskilt vid vårdvistelse.

Intervjuerna tyder på bristande kunskap om utslussningsalternativen

En förutsättning för att en särskild utslussningsåtgärd ska aktualiseras är att personalen eller klienten tar initiativ till att ansöka om en utslussningsåtgärd.⁵¹ Detta förutsätter att klienter och personal känner till insatserna och huruvida de är lämpliga för den aktuella klienten. Av de intervjuer som Brå har genomfört med

⁵¹ Det är dock frivårdschefen som meddelar beslutet om huruvida en utslussning ska beviljas.

personal och klienter framkommer att många saknar tillräcklig kunskap om insatserna.

Att kunskapen är bristfällig visar sig till exempel i att en hel del av de intervjuade klienterna inte känner till insatsen halvvägshus. Detta problem förekom även i Brås uppföljning 2007 (Brå 2008a). Då var halvvägshus en nystartad insats och kunskapen var låg även bland personalen. Även om kunskapen hos personalen har förbättrats något kvarstår problemet delvis fortfarande.

När det gäller insatsen halvvägshus finns också en uppfattning hos anstaltspersonalen att det är svårt att få plats på dessa och att de måste vara ute i väldigt god tid för att kunna placera en klient där på grund av långa kötider. På Kriminalvårdens huvudkontor berättar man dock att samtliga platser på halvvägshusen mycket sällan är belagda. De säger också att en person aldrig har nekats vistelse i halvvägshus av det skälet men att det kan ha förekommit att en placering har fått senareläggas något. Detta framstår alltså också som ett problem kopplat till personalens kännedom i och med att uppfattningen om att det är kö till halvvägshus kan medföra att personalen inte upplever det som någon idé att ansöka om insatsen och därför avstår från att göra det.

Även när det gäller utökad frigång framhåller intervjupersonerna att det finns brister i information och kännedom. Dels gäller det kunskap om vilka som utgör målgruppen för utökad frigång, dels frivårdens respektive anstaltens roll i både ansökningen och verkställandet av en utökad frigång.

När Brå genomförde intervjuerna var dock inte det nya arbets sättet i och med Ny VSP implementerat ännu (Ny VSP beskrivs mer ingående under rubriken *Arbete med ny verkställighetsplanering – Ny VSP*). Det nya arbets sättet innebär att planeringen av utslussningsåtgärder görs av personal som specifikt har som arbetsupp gift att göra en plan för klientens verkställighet. Det medför att all personal inte behöver ha kännedom om de olika insatserna i lika stor utsträckning som tidigare för att en ansökan ska upprättas. Tidpunkten och åtgärden läggs nämligen in i klientens plan i ett tidigare skede. Detta innebär också att initiativet till en utslussningsåtgärd i mindre utsträckning än tidigare ligger på klienten eller på personalen som arbetar med klienten eftersom insatsen redan är planlagd.

Komplicerad beslutprocess – särskilt vid vårdvistelse

Att beslutsprocessen för utslussning kan vara komplicerad och tidskrävande framgår av Brås intervjuer. En orsak till detta är att många aktörer – både anstalten, frivården och jurister på huvudkontoret – kan vara involverade i processen (för en närmre

beskrivning av processen se avsnittet *Beslutsprocessen vid ansökan om utslussning*). Om utredningen drar ut på tiden kan det vid kortare verkställigheter vara svårt att hinna med en utslussning.

När det gäller vårdvistelse är en fjärde aktör involverad, nämligen socialtjänsten i den kommun som den intagne är skriven i.⁵² Samverkan med socialtjänsten gör att planeringen för vårdvistelse är särskilt komplicerad och tidskrävande. Enligt Kriminalvårdens handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012) behövs en ansvarsförbindelse med socialtjänsten om vården planeras pågå efter den villkorliga frigivningen. De allra flesta av den anstaltspersonal som Brå har intervjuat upplever dock att det är ett krav för all vårdvistelse oavsett när den enligt planen kommer att avslutas. Detta faktum kan också kategoriseras som ett kunskapsproblem.

Vidare har socialtjänsten och Kriminalvården ofta inte avtal med samma boenden vilket försvårar processen. Att samverka med socialtjänsten tar tid medför att vårdvistelse i praktiken oftast inte är aktuellt för klienter med korta strafftider, trots att det inte finns krav på kvalifikationstid för insatsen.

Varför har vårdvistelserna minskat?

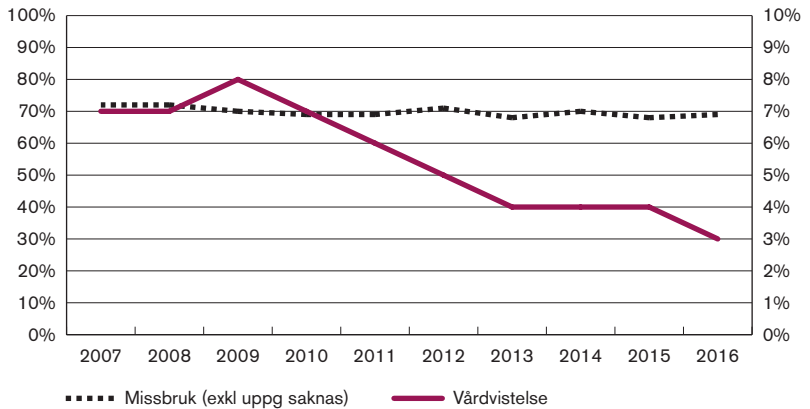
Att beslutsprocessen för att få vårdvistelse är komplicerad kan alltså bidra till att minska antalet som beviljas den formen av utslussning. Detta hinder kan dock inte förklara *minskningen* av antalet och andelen klienter som får vårdvistelse, eftersom beslutsprocessen har varit densamma under många år. För att förstå minskningen krävs alltså ytterligare förklaringar.

Nedgången i vårdvistelse förklaras inte av en lägre andel klienter med missbruksproblematik

En möjlig förklaring till nedgången när det gäller vårdvistelser skulle kunna vara att andelen klienter med missbruk har minskat under perioden och att klienternas behov av åtgärden alltså skulle kunna ha blivit mer begränsat. Enligt de uppgifter om konstaterat missbruk i klienternas VSP respektive år som Brå har fått tillgång till är det dock inte en rimlig förklaring. Av figur 4 framkommer att andelen klienter med alkohol-, narkotika- eller blandmissbruk av samtliga frigivna legat väldigt jämnt under de senaste tio åren.

⁵² I socialtjänstlagen (2001:453, 2 kap. 5 §) anges att den kommun som klienten är folkbokförd i är ansvarig för att ge stöd och hjälp åt de invånare som är intagna på anstalt.

Figur 4. Andel av samtliga frigivna klienter med konstaterat missbruk i VSP:n (alkohol-, narkotika- samt blandmissbruk) (primäraxel) samt andel som påbörjat en vårdvistelse (sekundäraxel) År 2007–2016



OBS! Då Brå saknar uppgifter om missbruk enbart för gruppen med strafftider som är längre än sex månader avser figuren ovan samtliga klienter som frigivits från anstalt respektive år.

Andra möjliga förklaringar till minskningen

Kriminalvården har i ett flertal av sina årsredovisningar diskuterat möjliga förklaringar till minskningen av vårdvистер (se Kriminalvårdens årsredovisning 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015 & 2016). Rent generellt konstaterar Kriminalvården att nedgången sammanfaller med ett antal kvalitetshöjande insatser som genomförts. Dessa insatser består bland annat av en ökad kontroll av de olika verksamheterna, vilket lett till att en del avtal har fått avslutas. Det har försvårat möjligheterna att få tag på familjehem och behandlingshem för vårdvistelse. Det handlar också om att man förändrat utredningarna när det gäller klienternas risker, behov och motivation, vilket har medfört att målgruppen för vårdvistelse har blivit mer begränsad.⁵³ Slutligen tar Kriminalvården upp att kommunerna blivit allt mindre benägna att skriva på ansvarsförbindelser för fortsatt vård efter frigivningen.

⁵³ I samband med detta har också andelen som missköter sin vårdvistelse minskat något. Se stycket *Vårdvistelse i praktiken*.

Kriminalvårdens pågående utvecklingsarbete

För att förstärka Kriminalvårdens arbete med utslussning fick myndigheten i december 2015 ett särskilt uppdrag av regeringen att utveckla arbetet på det området (Ju2015/09899/KRIM). Sammanfattningsvis ingår följande aspekter i Kriminalvårdens uppdrag:

- verka för att varje klients verkställighetsplan innehåller en konkret utslussningsplanering
- utveckla myndighetens arbete med riskreducering i syfte att fler klienter ska kunna få utslussning
- intensifiera insatserna i arbetet med de särskilda utslussningsåtgärderna i syfte att öka andelen intagna som får del av dessa
- vid behov utveckla arbetet avseende hur anstaltsorganisationen används i arbetet med att slussa ut klienterna
- se över och vid behov utveckla hur permissioner används i frigivningsförberedande syfte
- se över och utveckla intagnas möjligheter till deltagande i olika behandlingsprogram utanför anstalt
- verka för fler överenskommelser om samarbete med såväl landsting, kommun och myndigheter som privata och ideella aktörer.

Därutöver ska myndigheten väga in behovet av insatser för de klienter som är i behov av stöd för att lämna kriminella organisationer respektive extremist- och terroristgrupper, dra nytta av de erfarenheter som gjorts inom tidigare uppdrag om återfallsförebyggande arbete samt genomgående beakta ett jämställdhetsperspektiv.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 mars 2018. En delredovisning av uppdraget lämnades under våren 2017.

Brås underlag

Brå har på nära håll följt Kriminalvårdens utvecklingsarbete under åren 2016 och 2017. Brå har haft regelbundna möten med representanter från Kriminalvården gällande utvecklingsarbetet. Brå har även deltagit i tre seminarier om utslussning som anordnats av Kriminalvården. Under seminarierna deltog personal från såväl lokala anstalter som frivårdskontor, för att gemensamt diskutera hur Kriminalvårdens arbete med utslussning kan förbättras. Därutöver har samordnaren för Kriminalvårdens utvecklingsarbete ingått i Brås referensgrupp för denna studie.

Brå har också i september 2017 genomfört en längre intervju med representanter för Kriminalvårdens utvecklingsarbete för att stämna av med dem hur arbetet fortskridit och vilka planer som finns för arbetet framöver. Eftersom Kriminalvårdens utvecklingsarbete fortsätter efter det att Brås uppdrag har slutredovisats kan ytterligare insatser ha påbörjats eller genomförts än de som nämns i detta avsnitt.

Pågående och planerade insatser inom regeringsuppdraget

Nedan beskrivs huvuddragen i utvecklingsarbetet uppdelat på de teman som ingår i regeringsuppdraget:

- verkställighetsplanering (VSP)
- riskreducerande insatser
- särskild utslussning
- förflyttning av klienter nedåt i säkerhetsklass
- permissioner
- behandlingsprogram utanför anstalt
- extern samverkan.

Som en allmän utgångspunkt för redovisningen kan sägas att mycket arbete har gjorts inom ramen för Kriminalvårdens utvecklingsarbete men att det ännu inte är i full drift (november 2017). Det är framförallt verkställighetsplaneringen (Ny VSP) och ett mer strukturerat system för risk- och behovsbedömningar (RBM-b) som har implementerats i större skala i organisationen.

Arbete med ny verkställighetsplanering – Ny VSP

En väl fungerande VSP är ett centralt verktyg för att fylla klienternas tid inom Kriminalvården med relevant och givande innehåll. Med utgångspunkt i klientens risker, behov och mottaglighet ska insatser planeras, till exempel en särskild utslussningsåtgärd. I flera studier har dock Kriminalvården kunnat konstatera att

planeringen av intagnas utslussning innehåller brister, både när det gäller att påbörja planeringen i tillräckligt god tid för att hinna genomföra insatser och kvaliteten i själva dokumentationen (Kriminalvården 2013 & 2015). Även Riksrevisionen och Brå har uppmärksammat brister i klienternas verkställighetsplanering (se t.ex. Brå-rapport 2010:10 och idéskrift nr 20 samt Riksrevisionen 2015).

Med utgångspunkt i de identifierade bristerna har Kriminalvården tagit fram ett nytt arbetssätt för verkställighetsplaneringen – Ny VSP. Den nya VSP:n innebär ett mer enhetligt och förbättrat arbetssätt och ett större fokus på utslussning. Det systemstöd som skapats för att arbeta med planeringen innebär ökade garantier för att inga moment glöms bort i planeringen och att alla beslut och insatser verkligen blir dokumenterade. Det nya systemstödet och den nya arbetsprocessen kräver alltså att frigivningsförberedelser planeras för alla klienter – om det inte skett behöver handläggaren ange en orsak till detta. Systemet garanterar också på ett annat sätt än tidigare att anstalt och frivård har kontakt med varandra under planeringen, eftersom man är tvungen att dokumentera på vilket sätt man stämt av planeringen med varandra. Det steget går numera inte att hoppa över. De olika planerade insatserna följs sedan upp på klientens kollegium. Systemstödet är framtaget för att vara enklare att hantera än det tidigare och ge bättre möjligheter att följa upp klienternas väg genom kriminalvården.

En annan viktig nyhet i Ny VSP är att arbetet med planeringen har blivit mer centraliserat ute på anstalterna. Tidigare var uppgifterna spridda på olika personer med klientens kontaktperson som en central aktör. Nu är det tre funktioner på anstalten som har huvudansvaret för planeringen: utredare, planerare och koordinatörer. Utredaren gör den inledande behovs- och riskbedömningen av klienten. Planeraren gör på grundval av denna bedömning en planering för hela klientens verkställighet, inklusive eventuell särskild utslussning. Koordinatören samordnar de olika insatser som ingår i verkställighetsplanen.

Under hösten 2016 implementerades den nya VSP:n fullt ut i hela landet. Kriminalvårdens bedömning är att det kommer att leda till att fler klienter får en konkret utslussningsplan samt att det får stor betydelse för innehållet i deras verkställighet.

Riskreducerande insatser

En stor del av dem som inte får någon särskild utslussning har bedömts ha för hög risk för att missköta sig och återfalla i brott. En viktig del av regeringens uppdrag till Kriminalvården är därför att förstärka arbetet med insatser för att reducera den risken.

I detta arbete ingår att förbättra riskbedömningarna, att vidta riskreducerande åtgärder och att bedöma vilka utslussningsinsatser som passar bäst utifrån personens behov och eventuellt kvarstående risk för misskötsamhet och återfall.

Vad är en riskreducerande insats?

Vid Brås samtal med representanter för Kriminalvårdens utvecklingsarbete, framgår att de inte anser att det är helt enkelt att definiera vad som utmärker en åtgärd som syftar till att reducera risken för återfall. Det kan variera från klient till klient vilka åtgärder det handlar om. Ibland kan insatserna behöva riktas främst mot klientens tanke- och handlingsmönster. Ibland är risken kopplad till missbruk, och missbruksbehandling kan då vara den centrala riskreducerande åtgärden. Slutligen kan det handla om brister i den sociala situationen, till exempel avsaknad av ett fungerande boende eller ett arbete, som ökar risken för brott och misskötsamhet.

För att avgöra om en insats ska anses vara riskreducerande behöver man också veta vad det är för risk mer konkret som åtgärden ska reducera. Är det till exempel att minska risken för misskötsamhet inne på anstalten eller handlar det om återfall i brott under utslussningen och efter frigivning? Sammantaget innebär det här att Kriminalvården inkluderar en större mängd olika insatser inom verksamheten som riskreducerande. Det kan vara allt ifrån behandlingsprogram på anstalt till utökad stöd till riskgrupper efter frigivning.

Den nya VSP:n innebär att alla klienter ska utredas enligt RBM
Mot denna bakgrund är Kriminalvårdens utgångspunkt att de riskreducerande insatserna måste skraddarsys för varje enskild klient. I linje med detta ska den modell som finns inom Kriminalvården för att göra riskbedömningar, RBM, vara utgångspunkten i all planering. RBM har använts under en längre tid men arbetet med att tillämpa modellen har nu strukturerats upp och fått en tyngre roll i och med den nya verkställighetsplaneringen. Undervisning i hur man tillämpar RBM ingår nu även i den grundutbildning som de anställda får. Det riskbedömningsverktyg som ska användas – RBM-b – utgör en del i VSP-utredningen för alla klienter, och varje insats ska kopplas till klientens bedömda risk, behov och mottaglighet. En förhoppning med detta nya strukturerade arbetssätt är också att planeringen ska komma i gång tidigare och gå snabbare. Därmed ska fler klienter hinna få ta del av riskreducerande insatser så att deras chans att få utslussning ökar.

Det finns dock skäl att understryka att den nya bedömningsmodellen avser risk för återfall i brott efter verkställigheten. Detta är inte detsamma som den bedömning av risken för misskötsamhet

som görs när en intagen ansöker om utslussning (se avsnitt *Riskbedömningen har stor betydelse för möjligheten till utslussning* för mer information).

Kriminalvården betonar slutligen i samtal med Brå att arbetet med RMB-b inte med nödvändighet kommer att innebära att *fler* får särskild utslussning. Tvärtom kan den leda till att en persons risker för återfall i brott blir bättre uppmärksammade vilket i sin tur kan hindra möjligheten att få särskild utslussning. På samma sätt kan förbättrade behovsbedömningar leda till att man kommer fram till att klienten inte behöver någon av de särskilda utslussningsformer som finns. Deras förhoppning är dock att bedömningen leder till att det blir tydligare huruvida en klient tillhör målgruppen för en utslussningsåtgärd eller ej.

Ökat utbud av behandlingsprogram

Redan idag pågår mycket arbete på anstalterna för att förbättra klienternas sociala situation när de lämnar anstalten. Till exempel har möjligheterna till både studier och arbetsmarknadsutbildning under anstaltstiden gradvis byggts ut.

När det gäller behandlingsprogram för att minska risken för återfall, under en eventuell utslussning från anstalt och efter frigivningen, har både nya program tillkommit och redan befintliga anpassats för att nå en bredare målgrupp. Det handlar till exempel om att man gjort program mer könsneutrala. Man har även startat ett pilotprojekt för att ta fram material för att kunna erbjuda program på andra språk än svenska, lätt svenska samt över videolänk. Under pilotprojektets gång översattes arbetsböcker för totalt fem behandlingsprogram (Kriminalvården 2017a). Ett individuellt behandlingsprogram på arabiska har även genomförts för första gången via länk. En fullständig utvärdering av pilotprojektet beräknas vara färdig vid slutet av 2017.

För närvarande arbetar Kriminalvården med en kunskapssammanställning av internationella studier om riskreducerande åtgärder, t.ex. arbetsrehabiliteringsprogram, som skulle kunna införas i Sverige.

Mer stöd efter frigivning till sexualbrottsdömda

En grupp som löper särskilt stor risk att bli isolerad efter frigivning och som kan ha särskilt behov av stöd och hjälp under sin övervakning är sexualbrottsdömda. Eftersom en isolerad frigivningssituation utan relevant stöd kan innebära en ökad risk för brott har Kriminalvården genomfört ett försöksprojekt som särskilt riktar sig till denna grupp. Syftet med pilotprojektet är att pröva en metod för stöd och kontroll⁵⁴ som tillämpats i en

⁵⁴ Arbetssättet är inspirerat av COSA – circles of support and accountability – som introducerades i Kanada 1994.

rad länder med gott resultat. Målgruppen är de klienter som identifierats ha en hög risk för återfall i sexualbrott, som frivilligt vill delta och har en identifierad brist på eller helt saknar socialt nätverk. De klienter som deltar i projektet erbjuds ett intensifierat stöd under övervakningen dels från ett antal lekmän, dels från ett professionellt nätverk med utgångspunkt i bedömningen av klientens kriminogena behovsområden (Kriminalvården 2016a). En utvärdering av projektet är planerad till år 2018.

Låta fler få tillgång till särskild utslussning

Kriminalvården har gjort flera studier om vad som förklarar att enskilda klienter inte fått någon utslussningsåtgärd⁵⁵. Utifrån resultaten i rapporterna har man påbörjat ett arbete för att åtgärda de problem som identifierats. Det mest konkreta resultatet hittills är att man genomfört en översyn av föreskrifter och handböcker för särskild utslussning. Några förändringar i föreskrifter och handböcker har dock ännu inte gjorts (november 2017).

GPS-övervakning vid utökad frigång och permission

Kriminalvården har tagit initiativ till att introducera en möjlighet till GPS-övervakning i kombination med fotboja, som kan användas i samband med permission eller en särskild utslussningsåtgärd. Tekniken testas för närvarande som en försöksverksamhet på en anstalt och ett frivårdskontor fram till årsskiftet 2017/2018. Försöksverksamheten ska därefter utvärderas innan beslut tas om kommande pilotverksamhet för introduktion till andra verksamhetsställen i myndigheten. Vid tidpunkten för rapportskrivandet har hittills fem klienter verkställt utökad frigång med GPS-bojan. Skillnaden med den nya tekniken jämfört med de fotbojor som tidigare använts är att Kriminalvården nu får ökade möjligheter att följa klientens rörelse även utanför bostaden och med högre precision.

Inom ramen för försöksverksamheten har GPS-tekniken även testats på sju klienter under permission, både enstaka timmar samt i samband med övernattningsnatt. Det finns juridiska möjligheter att använda sig av de nya bojorna för de övriga tre särskilda utslussningsåtgärderna (KVFS 2016:6).

Kriminalvården ser tekniken som en möjlighet till ökad kontroll. I förlängningen skulle det därför kunna leda till att personer med något högre risk än idag får utslussning.

⁵⁵ Frigiven utan särskild utslussningsåtgärd (2015), Granskning av beslut om särskilda utslussningsåtgärder avseende klienter med särskilda villkor (2016) samt Översyn av handläggning, beslut och regelverk avseende särskild utslussning (2016).

Halvvägshusplacering för en större målgrupp

I dagsläget finns inga halvvägshus för kvinnor. Kriminalvården har istället i begränsad utsträckning placerat kvinnor med behov av en halvvägshusvistelse på stödboenden eller behandlingshem. Placeringen har då registrerats som en vårdvistelse men kvinnorna har inte deltagit i behandlingsverksamheten på boendet utan de har haft egen sysselsättning.

Nu har Kriminalvården beslutat att upphandla halvvägshusplatser för kvinnor i Stockholm, Göteborg och Malmö. Totalt rör det sig om nio platser, tre platser per stad. Det finns, på grund av bristande underlag, inte möjlighet att starta ett eget halvvägshusboende för kvinnor utan halvvägshusplatserna kommer även framöver att vara placerade på befintliga behandlingshem och stödboenden.

Kriminalvården ser även överlag över möjligheten att använda platser på stödboenden runt om i landet som halvvägshusplaceringar. Syftet är att öka den geografiska spridningen av halvvägshusplatserna för både män och kvinnor. Klienter med halvvägshusplaceringar på dessa boenden skulle då, precis som när det gäller halvvägshusplacerade kvinnor i Stockholm, Göteborg och Malmö, bo tillsammans med andra klienter som inte uteslutande kommer från Kriminalvården.

Slutligen har Kriminalvården som målsättning att öka möjligheterna för klienter som har haft ett missbruk, men som genomgått behandling på anstalt, att beviljas vistelse i halvvägshus. De har tidigare ofta blivit nekade på grund av att de ansetts tillhöra målgruppen för vårdvistelse. Detta har dock inte alltid stämt eftersom de många gånger ansetts vara färdigbehandlade. En förutsättning för att den nya gruppen ska kunna bo på halvvägshus är att de kombinerar sin sysselsättning med eftervårdsbehandling. Den här förändringen kommer inte kräva någon ändring i föreskrifter utan handlar till största del om att införa ny praxis gällande vilka som tillhör halvvägshusens målgrupp.

Utnyttja anstaltsorganisationen i arbetet med utslussning

Enligt fängelselagen ska intagna så långt som möjligt avsluta sin tid i fängelse på en öppen anstalt, det vill säga en anstalt i säkerhetsklass 3. Klienter som inledningsvis placerats på en anstalt med högre säkerhetsklass ska flyttas till en anstalt med lägre säkerhetsklass så fort det bedöms som möjligt. Statistik från Kriminalvården visar dock att av de klienter som avslutade en anstaltsverkställighet under 2015 frigavs 70 procent från antingen en sluten anstalt eller från ett häkte. Utslussningsåtgärderna ska företrädesvis inledas från en öppen anstalt. Genom

att den intagne visar att hen klarar av att vara på en anstalt utan fysiska hinder mot rymning, ska hen kvalificera sig för utslussning. Mot den bakgrunden är Kriminalvårdens arbete med att få fler klienter att avsluta sin tid i anstalt viktig också för arbetet med utslussning.

Våren 2016 fattade Kriminalvården beslut om en fördjupad utredning av platserna på anstalter i säkerhetsklass 3 samt en översyn av kriterierna för att placeras på en sådan anstalt. Utredningen, som redovisades under 2017, kom att fokusera på tre frågor: hur säkerhetsklass 3 ska utvecklas för att i större omfattning kunna ta emot klienter från högre säkerhetsklass, hur säkerhetsklass 3 ska utvecklas så att fler klienter kan verkställa hela sin påföljd där samt vilken geografisk spridning det bör vara på klass 3-anstalterna (Kriminalvården 2017b). I utredningen presenteras ett antal förslag på åtgärder på både kort och lång sikt, och under 2017 fattade Kriminalvården flera beslut utifrån dessa förslag. Besluten gäller bland annat att stärka säkerhetsarbetet på klass 3-anstalterna, att öka antalet platser på och den geografiska spridningen av klass 3-anstalter samt fortsatt översyn av placeringar.

Utveckla innehållet i permissioner

En ambition i regeringens uppdrag är att permissionernas innehåll på ett tydligare sätt ska kunna länkas till klientens behov av förberedelse inför frigivningen. Detta har medfört att Kriminalvården ska göra förtydliganden i de styrande dokumenten. En mindre granskning har också genomförts på ett par anstalter per region med syfte att se hur permissioner används för frigivningsförberedelser (Kriminalvården 2017e). Granskningen visade att permissioner i stor utsträckning har ett frigivningsförberedande innehåll men att anstalternas arbetssätt med permissioner skiljer sig från anstalt till anstalt.

Öka intagnas möjligheter att delta i behandlingsprogram utanför anstalt

En del intagna kan ha behov av specifika behandlingsprogram som inte finns tillgängliga på den anstalt de är placerade, men som finns tillgängliga inom frivården. I dag är det ovanligt att intagna får delta i sådana program. Det förekommer vid ett fåtal anstalter som en insats inom ramen för frigång. En del av regeringens uppdrag är att se över möjligheten att låta fler intagna delta i behandlingsprogram utanför anstalten, både på frivården och efter frigivning på öppenvården.

Enligt representanter från Kriminalvårdens utvecklingsarbete har inga särskilda åtgärder hittills vidtagits för att öka möjligheten till behandling utanför anstalten. Det man däremot satsat på är att öka tillgängligheten till behandling inom anstalten (se rubriken *Ökat utbud av behandlingsprogram*).

Samarbeta mer med externa aktörer

Den sista punkten i regeringens uppdrag är att Kriminalvården ska verka för fler överenskommelser om samarbete med såväl landsting, kommun och myndigheter som privata och ideella aktörer. Kriminalvården har som målsättning att man ska kunna uppnå detta genom att ta fram ett nationellt utbildningsmaterial för samverkan på lokal nivå samt ett handläggarstöd. Därutöver bedriver Kriminalvården en del arbete som berör samverkan men inte direkt är inriktat på att få till stånd fler överenskommelser. Under hösten 2017 har Kriminalvården påbörjat en kartläggning om vilken roll myndigheten har och bör ha när de samverkar med andra. Kartläggningen har utmynnat i en nationell handlingsplan kring samverkan med förslag på åtgärder som ska genomföras under 2018–2020. De fyra huvuddragen i de planerade insatserna är följande:

- tillsammans med socialtjänst och sjukvård utveckla användningen av samordnad individuell plan (SIP)
- förtydliga roller, uppdrag och mandat för samverkansfrågor inom myndigheten
- samordna klientinsatser utifrån känd kunskap om vad som minskar återfall
- sprida kunskap om myndighetens behandlingsstrategiska frågor inom olika nivåer på Kriminalvården.

Kommande projekt med fokus på samverkan

När det gäller samverkan med externa aktörer är det värt att nämna en kommande försöksverksamhet som Kriminalvården ska få i uppdrag av regeringen att starta under 2018 (Ju2016:E). Projektet benämns *Inslussning* och har som syfte att ge fördjupad kunskap om incitament och hinder för samverkan mellan olika aktörer.⁵⁶

⁵⁶ Som grund för försöket hänvisas bland annat till en rapport från Brå (2012) och en rapport från Riksrevisionen (2015). Brå lyfter i sin rapport fram att insatserna måste bygga på individens förutsättningar och behov och att berörda myndigheter måste samverka bättre. Även Riksrevisionen tar upp att myndigheterna måste bli bättre på att planera insatserna och på att samverka.

Under inslussningsprojektet ska Kriminalvården samarbeta med andra huvudmän i samhället för att stödja enskilda klienter efter deras villkorliga frigivning. Vilket stöd – och därmed vilka aktörer – som kan bli aktuellt varierar från klient till klient och beror på dennes behov. Det kan till exempel handla om behov av bostad, försörjning, sysselsättning, behandling eller utbildning.

Brå kommer att svara för utvärdering av verksamheten.

Sammanfattning av det pågående utvecklingsarbetet⁵⁷

Utvecklingsområde	Konkret tagna nya initiativ	Insatser implementerade reguljärt i verksamheten?
Konkret utslussningsplan		Ja, Ny VSP
Riskreducering	GPS-boja har testats under 2017 samt pilotverksamhet om behandling på andra språk och över länk	Ja, RBM-b är nu infört i hela verksamheten, fler könsneutrala behandlingsprogram
Särskilda utslussningar	Översyn av föreskrifter och upphandling av halvvägs-husplatser för kvinnor	Nej
Förflyttning nedåt i säkerhetsklass	Beslut om fler platser i säkerhetsklass 3 och beslut att utveckla verksamhetsinnehållet, anpassa säkerhetsarbetet samt översyn av placeringskriterier	I viss mån
Permission	Ja, GPS-boja har testats under 2017	Nej
Behandling utanför anstalt/frivård	Nej	Nej
Externa samarbeten	Nationell handlingsplan kring samverkan framtagna	Nej
Särskilda grupper	Nytt behandlingsprogram för avhoppare - Entré (bedrivs inom frivården) samt påbörjat pilotprojekt för ökat stöd till sexualbrottsdömda	Ja, nya behandlingsprogrammet

⁵⁷ Tabellen avser initiativ och insatser som genomförts inom ramen för utvecklingsarbetet fram till november 2017. Som tidigare nämnts fortsätter dock Kriminalvårdens utvecklingsarbete efter denna tidpunkt och flera åtgärder kan komma att genomföras efter Brås uppföljning.

Rättsenhetens sammanställning av åtgärder som bör vidtas

Kriminalvårdens rättsenhet har på grundval av vad som framkommit under myndighetens utvecklingsarbete sammanställt en rapport som redovisar åtgärdsförslag som har betydelse för arbetet med de särskilda utslussningsåtgärderna.

Förslagen gäller bland annat att man på sikt bör överväga om inte de fyra utslussningsåtgärderna i fängeslagen skulle kunna slås ihop till en gemensam utslussningsform med ett gemensamt syfte. Vidare föreslås att det görs förtydliganden och upprättas underlag när det gäller olika former av riskbedömningar. I rapporten rekommenderas också att man inför ett systemstöd med påminnelsefunktioner för till exempel omprövning av särskilda villkor och omplacering.

Möter åtgärderna de identifierade hindren för ett välfungerande utslussningsarbete?

I vilken utsträckning syftar då åtgärderna i det pågående utvecklingsarbetet till att lösa de hinder för ett välfungerande utslussningsarbete som tagits upp i denna rapport? Nedan tar vi upp ett antal olika hinder som identifierats och ser hur de hanteras i Kriminalvårdens utvecklingsarbete.

Planeringen börjar för sent och är inte enhetlig

Ett hinder som Kriminalvårdens egen studie av dem som inte beviljats utslussning lyfter fram, är att planeringen för utslussning ofta kommer i gång så sent att insatserna inte hinns med. Enligt Kriminalvårdens bedömning kommer den nya VSP:n att minska detta problem, eftersom datorstödet ”tvingar fram” att frågan om utslussning tas upp tidigt i planeringen av verkställigheten.

Ett annat problem som framkommit både från Kriminalvårdens sida och i Brås intervjuer, som genomfördes under 2016, är att planeringen av utslussning inte går till på samma sätt på alla anstalter. Man arbetar också lite olika med permissioner och med att flytta klienter nedåt i säkerhetsklass, två insatser som har stor betydelse för möjligheten att få utslussning. Sådana skillnader i sättet att arbeta innebär att klienterna inte kan garanteras likvärdiga förutsättningar att få utslussning oavsett vilken anstalt de är placerade på. Kriminalvårdens bild är att även detta problem kommer att minska genom den nya VSP:n, som är mer ”manual-baserad” än den tidigare.

Bristande kunskap och aktivitet från personalen

Ett annat hinder som lyfts fram tidigare i denna rapport är att berörd personal på anstalter och inom frivården inte alltid är tillräckligt aktiva när det gäller att ordna särskild utslussning för klienterna. Delvis tycks detta hänga samman med att uppgifterna att informera om och planera för utslussning har varit splittrat på många olika personer. Dessa har inte alltid riktigt känt till vad deras ansvar varit och inte heller varit tillräckligt väl informerade om vad olika utslussningsalternativ innebär och vilka som kan komma i fråga för dem.

Med den nya VSP:n har arbetet med planeringsprocessen begränsats till ett mindre antal funktioner på anstalten. Dessa har då på ett annat sätt än tidigare ett tydligt ansvarsområde och kan utveckla mer kompetens kring frågorna. Detta bör enligt Kriminalvården medföra att man i större utsträckning fångar upp dem som kan vara aktuella för utslussning.

Brister i riskbedömningarna

Den vanligaste orsaken till att intagna inte får utslussning är att deras risk för misskötsamhet bedöms som för hög. Det finns dock inga tydliga direktiv för hur denna bedömning ska göras. Det innebär att tolkningsutrymmet är ganska stort. Kriminalvårdens granskning (Kriminalvården 2016b) tydde också på att anstaltarnas riskbedömningar både varierade och var för stränga. Det innebär en risk att det finns klienter som skulle klara av utslussning men fått avslag.

De som arbetar med Kriminalvårdens utvecklingsarbete har förhoppningen att enhetligheten och kvaliteten i riskbedömningarna kommer att förbättras genom den centralisering av uppgiften som genomförts på anstalterna. Detta torde dock främst avse den riskbedömning enligt RBM-b som görs när verkställigheten inleds. RBM-b skapar förutsättningar för att dessa bedömningar blir mer enhetliga och grundliga. Däremot har inga förändringar skett när det gäller den bedömning av risken för misskötsamhet som ska göras när en intagen ansöker om utslussning. För denna finns ingen enkel manual.

Som tidigare nämnts har dock rättsenheten nyligen föreslagit att det görs förtydliganden i handböckerna gällande arbetet med riskbedömningar (Kriminalvården 2017f).

Inte tillräcklig hjälp med praktiska förutsättningar

En del av dem som inte får utslussning sorteras bort för att de inte har de praktiska förutsättningar som krävs. Vid ökad frigång handlar det till exempel om att både ha en bostad och en sysselsättning. För samtliga utslussningsformer krävs att klienten oavsett sina kunskaper i svenska kan förstå de regler och riktlinjer för utslussningen som finns. Kriminalvården hjälpte i viss utsträckning till med dessa saker redan innan utvecklingsarbetet inleddes, men Brås studie tyder på att hjälpen skulle kunna vara mer omfattande, så att fler kan kvalificera sig för utslussning.

Det går inte att tydligt utläsa att utvecklingsarbetet innebär någon satsning på ökad hjälp till klienterna för att klara de praktiska förutsättningarna för utslussning.

Bristande motivation bland de intagna

En ganska stor del av dem som inte får utslussning är inte motiverade att delta. De föredrar att avsluta verkställigheten på anstalt eller är inte intresserade av just den utslussningsform som Kriminalvården uppfattar kan vara lämplig. För att öka andelen som vill förbereda sig för frigivningen genom utslussning måste Kriminalvården öka sina ansträngningar att motivera dem. Det går inte att tydligt utläsa att utvecklingsarbetet innebär någon sådan satsning.

Beslutsprocessen är komplicerad

En bidragande orsak till att alla intagna i målgruppen inte alltid hinner med att få utslussningen är att beslutsprocessen är relativt komplicerad, särskilt när det gäller vårdvistelse. Såvitt Brå kan se ingår inte frågan om beslutsprocessen kan förenklas som något uttalat tema i Kriminalvårdens utvecklingsarbeten inom ramen för regeringsuppdraget. Dock gjorde Kriminalvården år 2015 en översyn av beslutsprocessen som bland annat innebar att man tog fram checklistor för arbetet. Den nya VSP:n torde dock också kunna innebära att processen blir mer systematisk och inleds i ett tidigare skede.

Slutsatser och diskussion

Enligt regeringens uppdrag ska Brå studera om Kriminalvården bedriver ett välfungerande och kunskapsbaserat utslussningsarbete. Frågan om arbetet är välfungerande kan delas upp i två: dels om de olika utslussningsformerna fungerar bra, dels om intagna får utslussning i den omfattning som svarar mot deras behov och förutsättningar.

Innehållet i utslussning på många sätt bra – men påverkan på återfall är svag

Såvitt Brå kan bedöma är innehållet i de särskilda utslussningsinsatserna välfungerande. På olika sätt syftar de till att förbereda klienterna för frihet, och de flesta av dem är eftertraktade av många intagna. Utökad frigång har dessutom i flera studier visat sig ha positiva effekter på återfall i brott. Kriminalvårdens utvärderingar har dock inte kunnat visa några sådana effekter när det gäller frigång, halvvägshus eller vårdvistelse.

I fråga om halvvägshus kan det bero på att antalet klienter som ingick i utvärderingen var litet och att det därmed är svårt att dra några säkra slutsatser. Rent teoretiskt borde halvvägshus kunna ge effekter om utökad frigång gör det, med hänsyn till att utslussningsformen förenar ökad frihet, kontroll och sysselsättning på ett liknande sätt som utökad frigång. Å andra sidan är målgruppen för de två utslussningsformerna inte densamma. Kanske är målgruppen för halvvägshus svårare att påverka när det gäller brott.

Att vårdvistelse inte visar sig ge några positiva effekter på återfall i Kriminalvårdens utvärdering är enligt Brås mening förvånande. I den metaanalys rörande effekter av missbruksvård i anstalter, som gjorts av MacKenzie, Mitchell och Wilson (2002) anges att effekten tycks bli bättre om behandlingen fortsätter efter frigivningen. Brås utvärdering av Kriminalvårdens narkotikasatsning (Brå 2005a) visade också att effekterna på återfall i brott blev

bättre om behandlingen i anstalt följdes av en vårdvistelse. Enligt Brås mening finns det starka skäl för Kriminalvården att närmare analysera varför effekterna på återfall i brott uteblir.

Fler borde kunna få utslussning

Bristerna är tydligare när det gäller *omfattningen* av utslussningsarbetet. Mycket tyder på att andelen av målgruppen som får någon form av utslussning borde kunna ligga på en högre nivå än idag. Något som skulle tala för det är att andelen som får utslussning inte är högre idag än för 15 år sedan då IÖV-utsluss infördes och halvvägshus ännu inte existerade. Andelen är dessutom lägre än för några år sedan, trots att Kriminalvården haft som uppdrag i regleringsbrevet att öka andelen som får utslussning.

En rad hinder för att fler intagna som har behov av utslussning ska få det har tagits upp i denna rapport. I stor utsträckning är det samma hinder som Brå lyfte fram i sin förra utvärdering av Kriminalvårdens utslussningsarbete (Brå 2007). Det handlar främst om följande problem:

- Bedömningarna av risken för misskötsamhet håller inte alltid tillräckligt hög kvalitet och det leder ibland till en överskattning av risken.
- Att den grupp som får utökad frigång kanske generellt har en för låg risk för återfall för att det ska vara möjligt att uppnå några effekter när det gäller återfall i brott.
- Insatserna planeras inte alltid i tillräckligt god tid för att man ska hinna få till stånd en utslussning.
- En del intagna är inte intresserade av utslussning och Kriminalvården lyckas inte motivera dem.

Det är osäkert vilken effekt Kriminalvårdens utvecklingsarbete kommer att få

Det pågår för närvarande ett omfattande utvecklingsarbete med höga ambitioner inom Kriminalvården när det gäller frigivningsförberedelser. En central fråga är dock i vilken utsträckning detta arbete ger lösningar på de ovan nämnda problemen. Det som Kriminalvården i första hand lyfter fram som lösning är den nya VSP:n. Genom den ska riskbedömningarna bli bättre, matchningen mellan den enskilde klientens behov och val av utslussning ska förbättras och insatserna ska planeras tidigare under verkställigheten. Brå ser detta arbete som mycket värdefullt men vill ändå varna för risken att det inte omedelbart får några effekter.

ter på antalet som beviljas utslussning.⁵⁸ När Brå utvärderade Kriminalvårdens insatser för att förbättra frigivningsförberedelserna under åren 2001–2003 (Brå 2004a) lyfte Kriminalvården fram som den viktigaste insatsen att man skapat en ny blankett för verkställighetsplaneringen. Den skulle tydliggöra vad som skulle ingå i planeringen och följa klienten under hela verkställigheten. Trots denna förändring fann dock Brå att andelen som fick utslussning inte var högre efter projektet än före.

Därtill kommer att det nya systemet för riskbedömning (med RBM-b), som införts i och med den nya VSP:n, avser den allmänna bedömning av risken för återfall som görs när verkställigheten inleds. Den gäller inte den bedömning av risken för misskötsamhet som görs när en intagen ansöker om utslussning. RBM-b är ett underlag i den utredningen, men i huvudsak är utslussningsbedömningen en friare bedömning utifrån de riktlinjer som finns i handboken för särskild utslussning. Mot den bakgrunden är det positivt att Kriminalvårdens rättsenhet förelagit att det ska göras förtydliganden i myndighetens handböcker när det gäller arbetet med riskbedömningarna.

Ökad digital “utslussning”?

Även om många av dagens hinder för utslussning säkert kan undanröjas torde det alltid finns en grupp intagna som inte kommer att få någon utslussning. För dem skulle man kunna diskutera om det inte i dagens digitala samhälle skulle finnas möjlighet att utnyttja nya vägar för utslussning inom anstaltens väggar under kontrollerade former. Det skulle då innebära att klientens frihet och möjlighet att förbereda sig inför frigivningen skulle öka genom en ökad tillgång till datorer och internet. Därigenom skulle deras möjligheter att hålla kontakt med närstående öka i slutet av anstaltstiden. De skulle också i större utsträckning själva kunna ha kontakt med arbetsgivare eller inventera studiealternativ. Detta skulle kunna vara en möjlighet både för dem som av tidsmässiga skäl inte kan beviljas någon av de traditionella utslussningsformerna och för dem som får frigång. Ett sådant tillägg till innehållet i frigång skulle troligen öka dess attraktivitet.

Sätt att öka arbetets kunskapsbas

I uppdraget ingår att studera vilka hinder som finns för ett kunskapsbaserat utslussningsarbete. Enligt Brås mening bedriver Kriminalvården redan i hög grad ett kunskapsbaserat arbete med en omfattande statistikuppföljning. Värdefulla studier har också

⁵⁸ Som framgått i tidigare avsnitt är detta också något som Kriminalvården är medveten om då bättre utredningar enligt RBM kan innebära att klientens risk för återfall framträder tydligare.

genomförts till exempel när det gäller orsaker till varför klienter inte fått utslussning, liksom utvärderingar av insatsernas effekter på återfall. På grundval av vad som framkommit i denna studie vill Brå dock föreslå fyra studier som Kriminalvården skulle kunna inleda för att få ett bättre kunskapsunderlag när det gäller kvalitet och omfattning på utslussningsarbetet.

Varför har vårdvistelser ingen effekt på återfall i brott?

Den första skulle handla om varför vårdvistelser inte ger någon effekt på återfall, trots att tidigare forskning talar för att en sådan effekt borde kunna vara möjlig att uppnå. Här kan det finnas skäl att studera om klienternas behov och tidigare behandling matchas tillräckligt väl mot de behandlingshem som de placeras på. Det finns också anledning att studera kvaliteten i vårdvistelserna och om vårdkedjan efter vårdvistelsen fungerar tillräckligt väl.

Pröva att ge klienter med högre risk utökad frigång

Det som Brå lyft fram i tidigare utvärderingar av utslussningsåtgärderna, särskilt utökad frigång, är att andelen som missköter sig är låg och att andelen som senare återfaller i brott också är relativt låg. Om risken för återfall är liten i en grupp som får en insats blir utrymmet att få positiva effekter inte särskilt stort. Om en grupp med något högre risk för återfall beviljas utökad frigång ökar potentialen att utslussningen ska bidra till förändring. Enligt Brås mening finns det alltså fortfarande skäl att överväga om inte fler intagna med något högre risk skulle ha nytta av utökad frigång.

Den fråga som då uppstår är vad det skulle få för konsekvenser när det gäller å ena sidan andelen som missköter sig och å andra sidan andelen som återfaller i brott. Brå föreslår att Kriminalvården inleder ett projekt där denna fråga prövas i praktiken. Det skulle innebära att klienter med något högre risk än vad som brukar accepteras idag får utökad frigång. För vissa typer av brott kanske också utnyttjandet av GPS-boja kan utöka den möjliga målgruppen. Projektet bör sedan utvärderas när det gäller andelen som missköter sig och andelen som återfaller i brott.

Studera möjligheten att öka andelen med språksvårigheter som får utslussning

Det framgår av Brås studie att de som talar begränsad eller ingen svenska får utslussning i mindre utsträckning än övriga intagna. Detta skulle kunna bero på att de i större utsträckning saknar behov eller förutsättningar för de utslussningsåtgärder som finns.

Men det skulle också kunna bero på det som Brå tagit upp tidigare i rapporten – att personalen uppfattar det som ”krångligt” att ordna utslussning för dem som inte förstår svenska. Enligt Brås mening finns det därför skäl att göra en studie specifikt om den här gruppen på samma sätt som den studie som gjordes av samtliga klienter som inte fick utslussning. Det skulle ge ett bättre kunskapsunderlag för att bedöma om det finns en potential att öka andelen som får utslussning i denna grupp.

Följ upp implementeringen och effekterna av ny VSP

Sist men inte minst är det angeläget att Kriminalvården följer upp och analyserar effekterna av den nya VSP:n. Har den till exempel lett till att färre blir utan utslussning på grund av det tar för lång tid att planera en sådan insats och bidragit till bättre och mer enhetliga riskbedömningar? Enligt Brås mening skulle *en* form av uppföljning kunna vara att replikera den tidigare studien av 300 intagna som inte fick utslussning.

Referenser

Andrews & Bonta (2017). *The psychology of criminal conduct*. New York: Routledge

Brå (2004a). *Förberedd för frihet?* Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brå (2004b). *Ett steg på väg mot frihet. En beskrivning av intagnas sociala situation efter intensivövervakning med elektronisk kontroll – IÖV-utsluss*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brå (2005a). *Intagna om missbruksvården i anstalt – Kriminalvårdens särskilda narkotikasatsning sett från klienternas perspektiv*. (2005:3). Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brå (2005b). *Effekter av utslussning med elektronisk fotboja. Slutrapport om Kriminalvårdens försöksverksamhet åren 2001–2004* (2005:6). Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brå (2007). *Utökad användning av elektronisk fotboja inom Kriminalvården* (2007:19). Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brå (2008a). *2007 års reform för bättre utslussning i Kriminalvården* (2008:19). Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brå (2008b) *Behandling av narkotikamissbrukare i fängelse – en effektstudie* (2008:18). Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brå (2009). *2007 års reform av utslussning i Kriminalvården* (2009:18). Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brå (2010a). *Utökad frigång och återfall. Slutrapport om 2007 års reform av utslussning i Kriminalvården* (2010:8). Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brå (2010b). *Frivården i Sverige – en kartläggning* (2010:10). Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Brå (2012). *Idéskrift 20. Samverka för att förebygga återfall i brott*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet

Forsman & Werner (2016). *Utslussning – effekt på återfall i brott*. Norrköping: Kriminalvården

Fridell & Hesse (2005). Psykosociala interventionsmetoder vid kriminalitet och drogmissbruk. Metaanalyser och randomiserade kontrollerade studier. Lund: Lunds universitet

Fängelseförordning (2010:2010)

Fängeslag (2010:610)

Kriminalvårdens författningssamling (2011). KVFS 2011:1 FARK Fängelse. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvårdens författningssamling (2017). KVFS 2016:6
Kriminalvårdens föreskrifter om försöksverksamhet med GPS-övervakning vid permission och särskilda utslussningsåtgärder. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2012). Handbok om särskilda utslussningsåtgärder (2012:7). Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2013). Verkställighetsplanering i praktik och retorik. Projektnummer 2010:181. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2014). Klientkartläggning 2013 – Ett regeringsuppdrag. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2015). Frigiven utan särskild utslussningsåtgärd – Kartläggning och analys av arbetet med VSP och frigivningsförberedelser för intagna som frigivits utan särskild utslussningsåtgärd. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2016a). Intensifierat riskreducerande stöd för sexualbrottsdömda klienter i frivård – en COSA-inspirerad insats. Projektplan. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2016b). Översyn av handläggning, beslut och regelverk avseende särskild utslussning. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2017a). Slutrapport: Pilotverksamhet flerspråkiga programledare. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2017b). Fördjupad utredning – utveckling av säkerhetsklass 3 Slutrapport. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2017c) Genomförandeplan 2017. Strategier för Kriminalvårdens infrastruktur vid anstalter och häkten. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2017d). Årsredovisning 2016. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2017e). Temperaturmätning permissioner. Norrköping: Kriminalvården

Kriminalvården (2017f). Rapport om rättsenhetens arbete med regeringsuppdraget ”Utvecklade frigivningsåtgärder”. Norrköping: Kriminalvården

Mitchell, Wilson & MacKenzie (2012). The effectiveness of incarceration based drug treatment on criminal behaviour. Oslo: The Campbell Collaboration

Regeringskansliet (2016). Inslussning – en idéskiss. Stockholm: Justitiedepartementet

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

Salisbury (2012). Social learning and crime. Oxford: Oxford handbooks online

Socialtjänstlag (2001:453)

Internetkällor

Brå (2017). Kriminalstatistik. Återfall i brott. Hämtat från Brås webbplats <<http://www.bra.se/brott-och-statistik/kriminalstatistik/aterfall-i-brott.html>>. Hämtat den 19 oktober 2017.

Kriminalvården (2017). Kriminalvårdens statistikportal <<http://statistik.kriminalvarden.se/SASPortal/main.do>>. Hämtat den 19 oktober 2017.

Bilaga 1

Metod

Litteraturgenomgång

Litteraturgenomgången bestod av två delar. Till att börja med har vi gått igenom relevanta styrdokument för utslussning, såsom regleringsbrev, propositioner, handlingsplaner, handböcker, lagar, förordningar med mera. Genomgången av dessa dokument syftade till att få en bild av hur lagutrymmet ser ut när det gäller vilka som kan få tillgång till utslussning. Utöver det har vi, på en översiktlig nivå, sammanställt resultaten från tidigare forskning och utvärderingar från främst Brå och Kriminalvården. Övriga studier ingår i begränsad utsträckning. Sammanställningen syftade till att visa vilka åtgärder som enligt tidigare forskning har effekt samt vilka svårigheter som tidigare identifierats.

Statistisk

Som kvantitativt underlag för rapporten har vi utgått både från befintlig statistik och gjort särskilda statistikuttag. Befintlig statistik är hämtad från Kriminalvårdens årsrapporter och statistikportal samt Brås återfallsstatistik. Den befintliga statistiken behövde dock kompletteras med flera särskilda statistikbeställningar från Kriminalvårdens statistikenhet, dessa uttag baseras på uppgifter om frigivna klienter under åren 2007–2016.

Kriminalvården levererade statistik på aggregerad nivå, i färdiga tabeller.

Utöver ovanstående har Brå fått tillgång till nedbruten statistik från Kriminalvårdens studie om utslussningsåtgärdernas effekter.

Besök och intervjuer på olika verksamheter

Brå har besökt 13 olika verksamheter som på olika sätt berörs av utslussning. Det rör sig om anstalter i olika säkerhetsklasser, häkten, halvvägshus, behandlingshem samt frivårdskontor. Syftet med besöken är att få en större förståelse för hur utslussningsarbetet fungerar i praktiken. Under besöken har personal och klienter intervjuats, se stycke nedan.

Intervjuer med klienter och personal på verksamheterna

Under besöken har vi främst intervjuat personal som jobbar klientnära, till exempel kontaktmän och handläggare, samt intagna. Totalt har 100 personer intervjuats, 42 klienter och 58 i personalen. Intervjuerna utgick ifrån en intervjuguide och skedde enskilt med klienterna och, när det var möjligt, med personalen i grupp.

Intervjuer med personal på Kriminalvårdens huvudkontor

Förutom besöken har flertalet personer på Kriminalvårdens huvudkontor samt andra strategiskt viktiga funktioner intervjuats. Det rör sig bland annat om intervjuer med verksjurister, handläggare på placeringssektionen, verksamhetsexperter på regionkontoren samt forskare på myndighetens FoU-enhet. Syftet med intervjuerna är att få en större förståelse för vilka faktorer som vägs in i beslut om utslussning. Till exempel brottsofferaspekter, säkerhetsfrågor samt behandlingsbehov. Intervjuerna har skett på plats eller över telefon.

Studie av det pågående utvecklingsarbetet

Brå har nära följt Kriminalvårdens utvecklingsarbete under åren 2016 och 2017. Rapportförfattarna har haft regelbundna möten med representanter från Kriminalvården som arbetar med utvecklingsarbetet. Under mötena har båda parter delgivit hur respektive uppdrag löper på. Brå har även deltagit i tre seminarier om utslussning som anordnats av Kriminalvården. Under seminarierna deltog personal från såväl lokala anstalter som frivårdskontor, för att gemensamt diskutera hur Kriminalvårdens arbete med utslussning kan förbättras. Därutöver har samordnaren för Kriminalvårdens utvecklingsarbete även ingått i Brås referensgrupp.

Brå har också i september 2017 genomfört en längre intervju med företrädarna för Kriminalvårdens utvecklingsarbete för att stämna av med dem hur arbetet fortskridit och vilka planer som finns för arbetet framöver.

Övergången från anstalt till frihet är ofta en kritisk period då många av Kriminalvårdens klienter återfaller i brott. För att underlätta denna övergång, och därmed minska risken för att en klient begår brott, kan Kriminalvården bevilja att klienten får ta del av en särskild utslussningsåtgärd. Det finns fyra sådana åtgärder: frigång, vårdvistelse, halvvägshus och utökad frigång.

Brå har fått i uppdrag av regeringen att följa upp Kriminalvårdens arbete med utslussning. Uppdraget innebär att Brå ska kartlägga utslussningsarbetets omfattning och karaktär, bedöma hur arbetet utvecklas samt redovisa eventuella hinder för ett välfungerande och kunskapsbaserat arbetssätt. Rapporten kan vara av intresse för beslutsfattare och andra som arbetar inom Kriminalvården.



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 • WWW.BRA.SE