

# Inslussning – en idéskiss

Rapport från Inslussningsutredningen, Ju 2016:E





## Förord

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Morgan Johansson, beslutade den 6 september 2016 att ge generaldirektören Anne Holm Gulati i uppdrag att lämna förslag på en modell för samverkan kring återfallsförebyggande insatser. Den 1 oktober 2016 anställdes handläggaren vid Sveriges Kommuner och Landsting, Greta Berg för att på deltid arbeta som sekreterare inom ramen för uppdraget. Kanslissekreteraren i Justitiedepartementet Eva Rod har bistått utredningen med administrativt stöd.

Uppdraget redovisas härmed.

Stockholm den 31 mars 2017

Anne Holm Gulati

## Innehållsförteckning

Förord.....	3
Sammanfattning .....	6
<b>Bakgrund och fakta .....</b>	<b>7</b>
1. Återfall i brott .....	7
2. Riksrevisionens granskning.....	8
3. Inslussningsutredningen .....	9
4. Det återfallsförebyggande arbetet – från anstalt till frihet .....	10
4.1 Kriminalvården .....	10
4.2 Andra aktörer .....	12
4.3 Samverkan.....	15
4.4 Utredningens fokusområden.....	20
4.4.1 Arbete.....	20
4.4.2 Utbildning.....	21
4.4.3 Bostad.....	22
4.4.4 Skulder.....	22
4.4.5 Missbruk .....	23
4.4.6 Psykisk ohälsa.....	24
4.4.7 Kriminella attityder.....	25
4.4.8 Nätverk .....	25
4.4.9 Kontroll.....	26
<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>28</b>
5. Inledning.....	28
6. Inslussning.....	29
7. Målgruppen.....	30

<b>8. Inslussningsprogram</b> .....	<b>31</b>
8.1 Bostad och försörjning .....	32
8.2 Sysselsättning.....	32
8.3 Utbildning.....	33
8.4 Skulder .....	33
8.5 Behandling.....	34
8.6 Stödperson.....	34
8.7 Praktiska insatser .....	36
8.8 Kontroll .....	37
8.9 Formfrågor .....	37
<b>9. Inslussningsplan</b> .....	<b>38</b>
9.1 Kritiska planeringstidpunkter .....	38
9.2 Planeringsverktyg.....	40
<b>10. Inslussningsgrupp</b> .....	<b>41</b>
10.1 Deltagare.....	41
10.2 Ramverk.....	42
10.3 Praktiskt stöd .....	43
10.4 Andra samverkansformer.....	44
10.5 Ett kunskapsbaserat arbetssätt .....	45
<b>11. Inslussningssamordnare</b> .....	<b>46</b>
11.1 Vem? .....	46
<b>12. Försöksverksamhet</b> .....	<b>48</b>
12.1 Vilka deltar?.....	48
12.2 Vad åtar de sig?.....	49
12.3 Förberedelser .....	50
12.4 Utvärdering.....	50
12.5 Efter försöksverksamheten .....	51
<b>13. Ekonomiska konsekvenser m.m.</b> .....	<b>52</b>

## Sammanfattning

### Utredningen föreslår att:

- Intagna i fängelse som vill sluta begå brott erbjuds att delta i ett **inlussningsprogram** under tiden som de står under övervakning efter villkorlig frigivning.
- Programmet är ett samordnat stöd från Kriminalvården och lokala samhällsaktörer på den intagnes hemort (**inlussningsgrupp**). Det innebär bl.a. att frigivningen planeras gemensamt, noga och i god tid, insatser från anstaltstiden fullföljs och följs upp, någon form av sysselsättning garanteras, skuldrådgivning och tillgång till en stödperson från det civila samhället erbjuds. Programmet hålls samman av en tjänsteman (**inlussningssamordnare**).
- Inlussningsarbetet prövas i en **försöksverksamhet**, som utvärderas. Frivilliga kommuner, varav ett antal med s.k. socialt utsatta områden, deltar. I försöksverksamheten prövas olika möjligheter t.ex. för inlussningssamordnarrollen, användningen av planeringsverktyget Samordnad individuell plan (SIP) samt hur systemet kan användas för att underlätta byten av bostadsort.
- Kriminalvården får i **uppdrag** av regeringen att i nära samverkan med bl.a. deltagande kommuner och Brottsförebyggande rådet (Brå) förbereda en försöksverksamhet som kan inledas senast den 1 januari 2018. Brå får i uppdrag att utvärdera verksamheten.

# Bakgrund och fakta

## 1. Återfall i brott

Återfall i brott förorsakar stora kostnader för samhället och lidande för enskilda. Enligt Brottsförebyggande rådets (Brås) statistik återfaller 66 procent av de som avtjänat fängelsestraff inom tre år från frigivningen.<sup>1</sup>

Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder men ska också verka för att återfall i brott förebyggs.<sup>2</sup> Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete utgår från bl.a. Don Andrews och James Bontas forskning om åtta återkommande risk- och skyddsfaktorer (de s.k. Central Eight); historia av antisocialt beteende, antisocialt personlighetsmönster, antisocialt tankemönster, antisociala bekanta, familj och nära relationer, skola och arbete, fritid och avkoppling samt missbruk.<sup>3</sup> Enligt en grov uppskattning uppgick Kriminalvårdens kostnader år 2013, för delar av den återfallsförebyggande verksamheten (klientutbildning, behandlingsprogram, sysselsättning och särskilda utslussningsåtgärder) till 800 miljoner kronor.<sup>4</sup>

Av en sammanställning av forskningsläget som Brå gjort framgår att det återfallsförebyggande arbetet bör utgå från individens förutsättningar och behov bl.a. på så sätt att insatser riktas mot flera av individens behovsområden och att olika aspekter som har med individens egen motivation att förändra sin livssituation beaktas.<sup>5</sup> Det är också viktigt att fokusera på åtgärder som skapar förutsättningar för återintegrering i samhället, t.ex. att individen har bostad och sysselsättning samt tillgång till missbruksvård och till socialt stöd, när det är aktuellt. Enligt Brås sammanfattning av kunskapsläget behöver den som ska ta sig ur en kriminell livsstil få stöd för att

- ändra inställningen till den egna kriminella identiteten och förändra värderingar angående brott,
- ta sig ur ett pågående missbruk,
- skapa ett stöttande socialt nätverk,
- ha någonstans att bo och
- få anknytning till arbetslivet efter institutionstiden.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> [www.bra.se](http://www.bra.se)

<sup>2</sup> 1 och 2 §§ förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

<sup>3</sup> Andrews, D. & Bonta, J.(Eds.) (2010) *The Psychology of Criminal Conduct (5th Edition ed.)*.

<sup>4</sup> Riksrevisionens granskningsrapport, RiR 2015:4, *Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?* s. 26.

<sup>5</sup> Brå 2012, *Samverka för att förebygga återfall i brott*, s. 8.

<sup>6</sup> [www.bra.se](http://www.bra.se)

Enligt den s.k. normaliseringsprincipen, som slogs fast i samband med 1974 års kriminalvårdsreform, är utgångspunkten att Kriminalvården inte själv ska stå för de dömdas behov av samhällets hjälp och stöd.<sup>7</sup> Kriminalvården har varken ansvar eller resurser att tillgodose många av de behov som finns och som bl.a. aktualiseras i samband med frigivning från anstalt. Däremot förväntas myndigheten ta ett stort ansvar för att behov identifieras och att kontakt kan etableras med aktuella huvudmän.<sup>8</sup>

Förutom offentliga aktörer spelar även det civila samhället och näringslivet centrala roller i det återfallförebyggande arbetet, det gäller inte minst utifrån behoven av socialt stöd och meningsfull sysselsättning. Sedan år 2003 har Kriminalvården möjlighet att ge statsbidrag till ideella verksamheter som främjar dömdas återanpassning i samhället.<sup>9</sup>

Samhället har mycket att vinna på att förebygga återfall i brott men det förutsätter, förutom den enskildes motivation och egna insatser, stöd och engagemang från många olika samhällsaktörer. Stödet bör dessutom vara samordnat och ta sin utgångspunkt i individens behov och förutsättningar.

## 2. Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat vilka insatser som Kriminalvården och övriga berörda myndigheter gör inför frigivning och under övervakning efter villkorlig frigivning för att minska risken för återfall i brott. Resultaten presenteras i rapporten *Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?* (RiR 2015:4).

Granskningen har enligt Riksrevisionen visat att

- insatserna är för få och inte anpassade till klienternas behov,
- det finns betydande brister i myndigheternas planering och samverkan,
- regeringens styrning är otillräcklig,
- det finns goda exempel men i begränsad omfattning,
- särlösningar kan behöva övervägas,
- samhällsekonomiska kalkyler kan avgöra om insatser är lönsamma för samhället på sikt och
- det råder brist på utvärderingar och kunskap.

---

<sup>7</sup> Prop. 1973:1 bilaga 4 s. 90.

<sup>8</sup> Prop. 2005/06:123, s 25f.

<sup>9</sup> Förordning (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område.



Regeringen har redovisat sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser i en skrivelse till riksdagen.<sup>10</sup> Regeringen instämmer i iakttagelsen att det återfallsförebyggande arbetet behöver utvecklas bl.a. genom en utvecklad samverkan mellan de berörda aktörerna. Regeringen ser behov av förändrade eller nya former av samverkan för att fler aktörer ska bli delaktiga på ett mer omfattande sätt och i ett tidigare skede än för närvarande. Behovet av stöd och insatser i samband med att den som avtjänat straff ska återgå till ett liv i frihet kräver enligt regeringen särskild uppmärksamhet.

### 3. Inslussningsutredningen

Mot denna bakgrund har justitie- och migrationsminister Morgan Johansson tillsatt en utredning för att lämna förslag på en modell för lokal samverkan kring insatser på individnivå för att förebygga återfall i brott. Utredningens direktiv, se bilaga 1. Uppdraget är en del i regeringens satsning på brottsförebyggande arbete och ingår också i regeringens långsiktiga reformprogram för minskad segregation, se avsnitt 4.3 nedan.

Det finns behov av samverkan i flera delar av det återfallsförebyggande arbetet. Utredningens förslag är inriktade på samverkan i övergången från anstalt till frihet. Det är en kritisk tidpunkt när det gäller risken för återfall i brott. Hälften av återfallen sker inom drygt fyra månader efter frigivning från anstalt.<sup>11</sup> Verkställigheten av ett fängelsestraff är en möjlighet för samhället att vidta åtgärder för att minska risken för fortsatt brottslighet. Det gäller både att motivera intagna att inte fortsätta begå brott och att stärka befintlig motivation och förbättra förutsättningarna för den som vill lämna en kriminell livsstil. Investeringar görs på detta sätt i tid, engagemang och pengar, både från samhällets och den enskildes sida. Det kan ses som en miniminivå att dessa investeringar förvaltas och tas tillvara i samband med att den intagne lämnar anstalten och övergår till ett liv i frihet. I varje fall är det inte acceptabelt att risken för återfall i samband med frigivning ökar på grund av otillräcklig samordning av de insatser som samhället gör.

Det har varit utredningens ambition att utgå från den verklighet som människor befinner sig i och den kunskap och de erfarenheter som redan finns. En förhållandevis stor del av utredningstiden har därför lagts på möten med personer med olika praktiska erfarenheter från området (se bilaga 2). Dessa samtal har varit ovärderliga för arbetet.

---

<sup>10</sup> Regeringens skrivelse 2015/16:27, *Riksrevisionens rapport om återfall i brott*.

<sup>11</sup> [www.bra.se](http://www.bra.se)

Det kan konstateras att förutsättningarna för det återfallsförebyggande arbetet ser mycket olika ut men att det på många håll finns ett stort engagemang och intresse för att göra insatser på området. Målet är att formulera en arbetsmodell som är så tydlig och detaljerad att den utgör ett stöd i det operativa arbetet och bidrar till kvalitet och likvärdighet i samhällets insatser samtidigt som den lämnar tillräckligt utrymme för lokala anpassningar och initiativ.

Frågan om samverkan kring de återfallsförebyggande insatserna är komplex. Utredningens förslag ska ses som en idéskiss som behöver prövas och vidareutvecklas i det fortsatta arbetet, bl.a. utifrån ovanstående utgångspunkter. Som helhet är införandet av ett strukturerat inslussningsarbete en långsiktig process i flera steg. Den idéskiss som utredningens förslag utgör är ett första steg, vidareutvecklingen i förberedelsearbetet för en försöksverksamhet ett andra och försöksverksamheten; erfarenheterna och slutsatserna från den, ett tredje.

Redovisningen är upplagd så att den första delen ägnas åt en övergripande nulägesbeskrivning och den andra åt utredningens överväganden och förslag. Även om uppdragsgivaren är den primära mottagaren av redovisningen har önskan varit att skriva en rapport som ska vara av intresse även för andra verksamma inom området.

## 4. Det återfallsförebyggande arbetet – från anstalt till frihet

### 4.1 Kriminalvården

Så långt som möjligt – utan att kravet på samhällsskydd eftersätts – ska verkställigheten av straff inriktas på åtgärder som minskar risken för återfall i brott.<sup>12</sup>

När verkställigheten inleds gör Kriminalvården en utredning och bedömning av den intagnes risk, behov och mottaglighet. Den görs med hjälp av en s.k. RBM-B; ett strukturerat risk- och behovsbedömningsinstrument. Instrumentet är utformat som en utredning och är baserad på registeruppgifter och på en halvstrukturerad intervju med den intagne. RBM-B är till stora delar automatiserad och innefattar bl.a. en bedömning av risken för återfall i brott. Resultatet av utredningen ger en profil som kommuniceras med individen och utifrån vilken en plan för verkställigheten görs upp. Kriminalvården introducerade i oktober 2016 ett nytt system för verkställighetsplanering. I det nya systemet har bl.a. tydliggjorts att frivården, där den intagne förväntas

---

<sup>12</sup> 1 kap. 5 § fängelselagen (2010:610).

bo efter frigivning, har en processledande roll. Verktällighetsplanen kan innebära att den intagne ska delta i viss behandling eller utbildning. Den kan också handla om vilka kontakter med myndigheter och andra aktörer som bör tas.

Mot slutet av anstaltstiden är tanken att verktälligheten ska vara alltmer inriktad på frigivningsföberedande insatser. Det finns möjlighet till fyra s.k. särskilda utslussningsåtgärder:<sup>13</sup>

- Frigång – den intagne har sysselsättning utanför anstalten på dagtid.
- Vårdvistelse – den intagne vistas på behandlingshem.
- Halvvägshus – den intagne vistas på ett av Kriminalvården kontrollerat hem med särskilt stöd och tillsyn.
- Utökad frigång – den intagne avtjänar straffet i sin bostad med tillsyn i form av elektronisk övervakning, s.k. fotboja.

År 2016 var det 12 procent av de intagna i anstalt som beviljades en särskild utslussningsåtgärd.<sup>14</sup> En stegvis utslussning kan också ske inom Kriminalvårdens egna miljöer t.ex. genom förflyttning till anstalt i lägre säkerhetsklass. Utökade möjligheter till permission är en annan möjlighet. Till detta kommer mer praktiska frigivningsföberedelser som den intagne behöver vidta, ofta med stöd av personal på anstalten och/eller i frivården. Möjligheten till utslussningsinsatser kan vara begränsad av de särskilda villkor som av säkerhetsskäl kan gälla för intagna med längre strafftider.<sup>15</sup> Regeringen har gett Kriminalvården i uppdrag att utveckla och förstärka sitt arbete med utslussning. Uppdraget ska slutredovisas den 31 mars 2018.<sup>16</sup> Brå har i uppdrag att följa upp Kriminalvårdens arbete med utslussningsuppdraget.<sup>17</sup> Kriminalvården har också fått i uppdrag att stärka det återfallsföberbyggande arbetet när det gäller dels våldsamma män, dels unga dömda. I uppdragen ingår bl.a. att utveckla samarbetet med andra myndigheter och andra aktörer. Dessa båda uppdrag slutredovisas den 31 mars 2017.<sup>18</sup>

Enligt uppgifter från Kriminalvården lämnade 8 707 personer svenska fängelser år 2015. Av dem var 6 720 villkorligt frigivna, dvs. för dem löper en prövotid vidare under vilken deras villkorligt medgivna frihet kan förklaras förverkad och verktälligheten av fängelsestraffet därmed återupptas. För 3 868 av de villkorligt frigivna hade Kriminalvården beslutat om övervak-

<sup>13</sup> 11 kap. 1-5 §§ fängelselagen (2010:610).

<sup>14</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2016, s 38.

<sup>15</sup> 7 och 8 §§ fängelselagen (2010:610).

<sup>16</sup> Regeringsbeslut 17 december 2015 (Ju2015/09899/KRIM).

<sup>17</sup> Regleringsbrev för Brottsföberbyggande rådet för 2016 (Ju2015/08327/KRIM).

<sup>18</sup> Regeringsbeslut 13 juni 2013 (Ju2013/4393/KRIM) och (Ju2013/4394/KRIM).

ning, vilket innebär att deras straffverkställighet fortsätter med stöd och kontroll av Kriminalvårdens frivårdsverksamhet under ett års tid. Övervakningsnämnden har möjlighet att besluta om särskilda föreskrifter för övervakningstiden. Det kan gälla t.ex. krav på viss vistelseort eller deltagande i viss behandling.<sup>19</sup> Det saknas statistik på hur vanligt det är att särskilda föreskrifter meddelas, men enligt Kriminalvården sker det endast i begränsad omfattning. När provotiden löpt ut och förverkande av villkorligt medgiven frihet inte längre kan ske är fängelsestraffet till fullo verkställt.<sup>20</sup> Regeringen har tillsatt en utredning som ska se över systemet för villkorlig frigivning. Bland annat ska utredningen överväga behovet av förändringar när det gäller användningen av de särskilda föreskrifterna. Uppdraget ska redovisas senast den 29 juni 2017.<sup>21</sup>

Utslussningsåtgärder och insatser under övervakningstiden omfattas också av Kriminalvårdens verkställighetsplan.

## 4.2 Andra aktörer

Kommunernas socialförvaltningar ansvarar för flera frågor av central betydelse för det återfallsförebyggande arbetet, såsom försörjningsstöd och stöd för att komma ifrån missbruk och beroende. Kommunerna bedriver också ett aktivt arbetsmarknadspolitiskt arbete. Enligt en enkätundersökning erbjuder 95 procent av alla kommuner arbetsmarknadspolitiska insatser till arbetsökande med ekonomiskt bistånd.<sup>22</sup> Enligt socialtjänstlagen (2001:453), som är en s.k. ramlag, har kommunen det yttersta ansvaret för att enskilda får det stöd och den hjälp som de behöver. Ansvaret är dock sekundärt i förhållande till andra huvudmäns ansvar.<sup>23</sup> För vissa grupper innehåller lagen särskilda bestämmelser. Det gäller bl.a. missbrukare och skuldsatta personer (däremot inte t.ex. personer med kriminalitetsproblem i allmänhet). Åtminstone i större kommuner är det som regel olika handläggare som hanterar frågor om olika insatser, såsom försörjningsstöd respektive behandlingsinsatser. När det gäller vuxna invånare initieras ett ärende hos socialtjänsten normalt genom att personen i fråga ansöker om någon form av bistånd eller insats. När så sker utses en handläggare och en utredning inleds. Rutinerna innebär att det som regel inte finns ett öppet ärende, och därmed inte heller någon ansvarig handläggare, hos socialtjänsten under tiden en person verkställer ett fängelsestraff.

---

<sup>19</sup> 26 kap. 15 § brottsbalken.

<sup>20</sup> 26 kap. 24 § brottsbalken.

<sup>21</sup> Dir. 2016:28 och dir. 2017:18.

<sup>22</sup> Sveriges Kommuner och Landsting 2012, *Kommunernas arbetsmarknadsinsatser*.

<sup>23</sup> 2 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453).

Kommunerna är också skyldiga att tillhandahålla kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, gymnasial nivå och som svenska för invandrare.<sup>24</sup> Målet för den kommunala vuxenutbildningen är att vuxna ska stödjas och stimuleras i sitt lärande. De ska ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar. De som fått minst utbildning ska prioriteras.<sup>25</sup> När det gäller intagna i anstalt är det Kriminalvården, och inte kommunerna, som ansvarar för utbildningen.<sup>26</sup>

Landstingen har det huvudsakliga ansvaret för hälso- och sjukvården i landet och verksamheten regleras i hälso- och sjukvårdslagen (1982:763). Av lagen framgår att varje landsting ska verka för en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget. Detsamma gäller de som stadigvarande vistas inom landstinget.

Många myndigheter har uppdrag av betydelse för det återfallsförebyggande arbetet. Arbetsförmedlingen ansvarar för den offentliga arbetsförmedlingen och dess arbetsmarknadspolitiska verksamhet.<sup>27</sup> Försäkringskassan beslutar om och betalar ut en stor del av de förmåner och ersättningar som ingår i socialförsäkringen.<sup>28</sup> Kronofogdemyndigheten arbetar bl.a. förebyggande för att människor ska kunna behålla eller skapa balans i sin vardagsekonomi och hjälper den som är överskuldssatt att bli skuldfri genom skuldsanering.<sup>29</sup> Med uppgiften att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet spelar Polismyndighetens verksamhet en stor roll för arbetet med att förebygga och förhindra återfall i brott.<sup>30</sup>

Det civila samhällets organisationer gör insatser som är centrala i det återfallsförebyggande arbetet. Kriminalvården har sedan år 2003 möjlighet att bevilja statsbidrag till dessa verksamheter.<sup>31</sup> Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (RFS) organiserar en stor del av de s.k. lekmanövervakarna, som kompletterar frivårdshandläggarnas arbete. För detta och för stöd i övrigt till lekmanövervakarna får RFS statsbidrag. Utöver det fördelar Kriminalvår-

---

<sup>24</sup> 20 kap. 3 § skollagen (2010:800).

<sup>25</sup> Prop. 2009/10:165, s.474.

<sup>26</sup> 20 kap. 10 § skollagen (2010:800).

<sup>27</sup> Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen.

<sup>28</sup> Förordning (2009:1174) med instruktion för Försäkringskassan.

<sup>29</sup> [www.kronofogdemyndigheten.se](http://www.kronofogdemyndigheten.se)

<sup>30</sup> 2 § 1p. polislagen (1984:387).

<sup>31</sup> Förordning (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område.

den bidrag till bl.a. besöksverksamhet i anstalter och häkten. Några organisationer som får bidrag är Buff, Barn och ungdom med förälder/familjemedlem i fängelse (f.d. Riksbryggan), Kriminellas revansch i samhället (KRIS), Fryshuset, Processkedjan (f.d. Unga X-Cons), Göteborgs Räddningsmission och Röda Korset.<sup>32</sup> På regeringens uppdrag har Statskontoret utvärderat Kriminalvårdens stöd till ideella organisationer och konstaterat att organisationerna kompletterar Kriminalvårdens verksamhet på ett positivt sätt. Statskontoret bedömer emellertid att verksamheten kan utvecklas, bl.a. genom att bidragsgivningen till verksamheter inom frivårdens område ses över.<sup>33</sup> Regeringen har höjt det belopp, av Kriminalvårdens förvaltningsanslag, som får användas för statsbidrag i flera omgångar och beloppet är nu 15 miljoner kronor.<sup>34</sup> Det pågår ett utvecklingsarbete inom Kriminalvården när det gäller statsbidragsgivningen.

Näringslivet fyller också en viktig funktion i det återfallsförebyggande arbetet, bl.a. som arbetsgivare. Personer som verkställt straff kan ofta och av olika skäl ha svårt att komma in på arbetsmarknaden. Sociala företag är företag vars verksamhet och mål handlar om att skapa samhällsnytta. Ett arbetsintegrerande socialt företag har som mål att genom arbete och delaktighet integrera människor i samhälle och arbetsliv.<sup>35</sup> År 2016 gav regeringen Tillväxtverket i uppdrag att i samråd med Arbetsförmedlingen utarbeta och genomföra ett nationellt program för sysselsättningsfrämjande insatser genom arbetsintegrerande sociala företag. För uppdraget har avsatts 60 miljoner kronor under en treårsperiod.<sup>36</sup> Det finns också många andra företag som arbetar för social hållbarhet. Med företagets samhällsansvar, Corporate Social Responsibility (CSR), brukar man avse deras vilja att ta ansvar för hur verksamheterna påverkar samhället ur ekonomiskt, miljömässigt och socialt perspektiv.<sup>37</sup> För att involvera flera aktörer i det återfallsförebyggande arbetet tog justitie- och migrationsminister Morgan Johansson i juni 2015 initiativ till ett rundabordssamtal om socialt ansvarstagande företag. Syftet med samtalet var att utbyta erfarenheter samt identifiera möjligheter och utmaningar för ett utvecklat samarbete mellan bl.a. Kriminalvården och näringslivet.

---

<sup>32</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2016, s. 44.

<sup>33</sup> Statskontoret (2014:24), *Kriminalvårdens bidrag till ideella organisationer*.

<sup>34</sup> Regleringsbrev för Kriminalvården för 2016.

<sup>35</sup> [www.sofisam.se](http://www.sofisam.se)

<sup>36</sup> Regeringsbeslut 25 februari 2016 (A2016/00424/A).

<sup>37</sup> [www.svensktnaringsliv.se](http://www.svensktnaringsliv.se)

### 4.3 Samverkan

Kännetecknande för personer som döms till kriminalvårdspåföljder är att de oftast har problem inom mer än ett område. Enligt en stor klientundersökning som Kriminalvården genomförde år 2013 har de som verkställer straff i genomsnitt problem inom tre av de nio undersökta områdena – missbruk, boende, sysselsättning och försörjning, skulder, familj, utbildning, hälsa, kriminella attityder och värderingar samt umgänge och nätverk. Det återfallsförebyggande arbetet förutsätter därför insatser inom en rad olika områden och samarbete mellan flera olika aktörer.

Kriminalvården förväntas ta ett aktivt ansvar för att ett sådant samarbete kommer till stånd och utvecklas bl.a. i samband med övergången från anstalt till frihet.<sup>38</sup> Kriminalvården har formulerat verksamhetsmålet att myndigheten ska vara drivande i samarbeten som minskar risken för återfall i brott och beslutat att tillsätta en nationell samordnare för frågor om extern samverkan.<sup>39</sup>

I 6 § myndighetsförordningen (2007:515) ställs krav på alla myndigheter att verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta tillvara de fördelar som på så sätt kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Av 3 kap. 5 § socialtjänstlagen (2001:453) framgår att socialtjänstens insatser för den enskilde vid behov ska utformas och genomföras i samverkan med andra samhällsorgan, organisationer och andra föreningar. Enligt den nya hälso- och sjukvårdslagen (2017:30) som träder i kraft den 1 april 2017 ska landstingen samverka med samhällsorgan, organisationer och vårdgivare när det gäller planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården (7§).

Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) är en arbetsgivar- och intresseorganisation som har alla Sveriges kommuner, landsting och regioner som medlemmar. SKL arbetar för att underlätta samverkan mellan kommuner och landsting, speciellt när det gäller vård och omsorg där både kommuner och landsting har uppdrag. Vid förbundets kongress i september 2015 antogs inriktningsmålet att SKL ska verka för att kommunernas och landstingens missbruks- och beroendevård präglas av förbättrad samverkan, samordning och ansvarsfördelning.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> Prop. 2005/06:123, s. 25f.

<sup>39</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2015, s. 41.

<sup>40</sup> Inriktningsdokument för Sveriges Kommuner och Landsting kongressperioden 2016-2019.

Det finns flera strukturer och initiativ som bl.a. syftar till att stimulera och underlätta samverkan och som har betydelse för det återfallsförebyggande arbetet.

### ANDT-samordning

Ett av målen i regeringens samlade strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT-politiken) 2016–2020 är att kvinnor och män samt flickor och pojkar med missbruk eller beroende utifrån sina förutsättningar och behov ska ha ökad tillgänglighet till vård och stöd av god kvalitet.<sup>41</sup> Strategin innehåller också en organisation för genomförande, samordning och uppföljning. Inom ramen för den har Folkhälsomyndigheten fått i uppdrag att bl.a. verka för en nationell samordning.<sup>42</sup> På länsstyrelserna finns regionala samordningsfunktioner, de s.k. ANDT-samordnarna, med uppgift att stödja utvecklingen av ett kunskapsbaserat arbete, utvecklingen av tvärsektorieella insatser i kommunerna och landstinget, samarbetet på lokal, regional och nationell nivå och utbildning och kompetensutveckling i länet.

### Case management

Case management är ett samlingsnamn för flera typer av modeller som har till syfte att samordna vård- och stödåtgärder. Socialstyrelsen har gett ut nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende.<sup>43</sup> Riktlinjerna vänder sig till beslutsfattare och syftar bl.a. till att stimulera användandet av vetenskapligt utvärderade och effektiva åtgärder. Socialstyrelsens rekommendation är att personer med missbruk eller beroende av alkohol och narkotika och behov av samordning erbjuds individuell case management enligt den s.k. strengths model. Enligt modellen är case managers uppgift att utnyttja de resurser som finns i samhället genom att aktivt samordna insatser och uppmuntra till samverkan mellan olika aktörer. Uppsökande verksamhet är det arbetssätt som förordas, vilket innebär att arbetet ska bedrivas utanför kontorsmiljö. Om personen i fråga dessutom lider av svår psykisk sjukdom rekommenderar Socialstyrelsen case management i form av integrerade eller samverkande team.

### FINSAM

Genom lagen (2003:1210) om finansiell samordning av habiliteringsinsatser (FINSAM) har Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, kommuner och landsting eller regioner fått möjlighet att bilda samordningsförbund för att

---

<sup>41</sup> Regeringens skrivelse 2015/16:86, *En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken*.

<sup>42</sup> Regeringsbeslut 11 februari 2016 (S2016/01028/FST).

<sup>43</sup> Socialstyrelsen 2015, *Nationella riktlinjer för vård och stöd vid missbruk och beroende*.



finansiera och genomföra lokala insatser inom välfärds- och rehabiliteringsområdet. Målgruppen utgörs av människor som är i behov av samordnade rehabiliteringsinsatser från flera av de samverkande parterna för att uppnå eller förbättra sin förmåga till förvärvsarbete. De åtgärder som får finansieras genom den finansiella samordningen ska ligga inom de samverkande parternas samlade ansvarsområde och syfta till att återställa eller öka den enskildes funktions- och arbetsförmåga.<sup>44</sup>

### Lokala brottsförebyggande råd

Verksamheten med lokala brottsförebyggande råd initierades 1996 genom regeringens brottsförebyggande program *Allas vårt ansvar*.<sup>45</sup> Syftet med programmet var att ge riktning och inspiration till det lokala brottsförebyggande arbetet. Brå gör bedömningen att det idag finns lokala brottsförebyggande råd i ca 80-90 procent av alla kommuner. Råden varierar i storlek från en liten grupp bestående av lokal polischef, kommunchef eller kommunalråd och en samordnare, till större organisationer med ett stort antal deltagare. Polisen är en stadigvarande medlem i dessa strukturer. Ibland benämns råden trygghetsråd eller folkhälsoråd. Verksamhetens inriktning varierar.<sup>46</sup>

### Regeringens reformprogram för minskad segregation

Regeringen presenterade i juni 2016 ett långsiktigt reformprogram för minskad segregation. Syftet med programmet är att lyfta socialt utsatta områden och att bryta segregationsmekanismer strukturellt. Programmet omfattar åren 2017–2025 och innehåller insatser inom fem olika utvecklingsområden

- bekämpa brottsligheten,
- minska långtidsarbetslösheten,
- lyfta skolorna och elevernas resultat,
- stärka samhällsservicen och minska bostadssegregationen och
- stärka demokratin och stödja det civila samhället.

Inslussningsutredningen är en av många insatser under rubriken ”Bekämpa brottsligheten”. Arbetet med reformprogrammet ska bygga på evidens och forskning. Det ska ske i samverkan med kommuner, civilsamhälle, myndigheter och forskare.<sup>47</sup> En statlig myndighet med namnet Delegationen mot segregation ska inrättas för att, i samverkan med kommuner, landsting, regioner, myndigheter, forskare och organisationer i det civila samhället verka

---

<sup>44</sup> Prop. 2002/03:132.

<sup>45</sup> Ds 1996:59.

<sup>46</sup> Brå 2015, *Förstärkt stöd till – och samordning av – det lokala brottsförebyggande arbetet, Redovisning av ett regeringsuppdrag.*

<sup>47</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

för genomförandet av reformprogrammet genom ett långsiktigt utvecklingsarbete. Myndigheten ska bl.a. initiera och finansiera utvecklingsarbete, nätverk och erfarenhetsutbyten mellan kommuner.<sup>48</sup>

### Regeringens nationella brottsförebyggande program

Regeringen tog under 2015 initiativ till en brottsförebyggande satsning i flera steg. Satsningen innebär bl.a. en förstärkning av Brå, en ny uppgift för länsstyrelserna att ansvara för samordning och stöd på regional nivå samt ekonomiska medel för det. Regeringen avser också att tillsätta en nationell samordnare som ska verka under två år från våren 2017. I en skrivelse till riksdagen presenteras ett nationellt brottsförebyggande program, ”Tillsammans mot brott”, som syftar till att skapa förutsättningar för ett strukturerat och långsiktigt brottsförebyggande arbete i hela samhället. I programmet, samlas regeringens ambitioner och målsättningar för arbetet inom olika politikområden. Det ska även bidra till att öka kunskapen om brottsförebyggande arbete och stimulera utvecklad samverkan mellan berörda aktörer. Programmet riktar sig till en bred målgrupp såsom myndigheter, landsting, kommuner, näringslivet och det civila samhällets organisationer.<sup>49</sup>

### Samordnad individuell plan

Samordnad individuell plan (SIP) är en planeringsmodell som regleras i hälso- och sjukvårdslagen (3 §) och socialtjänstlagen (2 kap. 7 §). En SIP kan tas fram när en person har behov av insatser både från socialtjänsten och hälso- och sjukvården och dessa insatser behöver samordnas. SIP är ett samlingsnamn som avser både själva planen och den aktuella arbetsprocessen. Planen kan påkallas av socialtjänsten eller hälso- och sjukvården, den förutsätter den enskildes samtycke och ska om möjligt göras tillsammans med denne. Situationen och individens behov styr vilka som i övrigt ska delta i samarbetet för att upprätta planen. SIP innehåller flera steg som identifiering av behov, förberedelser, planering, genomförande och uppföljning. Dokumentet SIP innehåller en samlad beskrivning av alla pågående och planerade vård- och omsorgsinsatser för individen och ger på så sätt en helhetsbild. Syftet är att säkerställa samordning. I flera län har arbetssättet utvecklats genom att egna stödmaterial och mallar tagits fram. Regionalt finns också exempel på att man kommit överens om att andra aktörer, som t.ex. skolan ska kunna kalla till ett SIP-möte.

---

<sup>48</sup> [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

<sup>49</sup> Regeringens skrivelse 2016/17:126, *Tillsammans mot brott*.

För närvarande pågår ett samarbete mellan SKL, Kriminalvården, Statens Institutionsstyrelse (SIS) och Socialstyrelsen kring användningen av SIP bl.a. för Kriminalvårdens klienter.

### Samverkan mellan polis och kommun

På initiativ av dåvarande Rikspolisstyrelsen samverkar polis och kommun sedan 2008 genom att skriva s.k. samverkansöverenskommelser om det brottsförebyggande arbetet. År 2013 fanns en sådan överenskommelse i ca 85 procent av landets kommuner.<sup>50</sup> Syftet med överenskommelserna är att effektivisera det brottsförebyggande arbetet genom att arbetet bedrivs mer strukturerat och mot en problembild som man gemensamt kommit fram till. Enligt Brås utvärdering upplever både kommunerna och polisen att samverkansmodellen har varit till nytta för det brottsförebyggande arbetet. Samtidigt bedömer Brå att arbetet kan utvecklas bl.a. genom en förbättrad uppföljning, i valet av brottsförebyggande åtgärder och när det gäller att integrera överenskommelserna i de löpande verksamheterna.

### Sociala insatsgrupper

Idén med sociala insatsgrupper presenterades i den statliga utredningen om kriminella grupperingar *Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp* (SOU 2010:15). Med utredningens förslag som utgångspunkt gav regeringen 2011 dåvarande Rikspolisstyrelsen i uppdrag att initiera en pilotverksamhet i 6–12 kommuner, med sociala insatsgrupper för unga som riskerar att bli kriminella.<sup>51</sup> Verksamheten har sedan fortsatt att byggas upp och den utvärderas för närvarande av Socialstyrelsen.<sup>52</sup> Arbetet i de sociala insatsgrupperna har kommit att se lokalt olika ut men typiskt sett handlar det om samverkan för att ge brottsbenägna unga ett brett och individanpassat stöd att bryta en negativ spiral. Socialtjänsten ansvarar för att andra myndigheter och aktörer görs delaktiga utifrån den unges behov. De insatser som görs sker inom ramen för de medverkandes ordinarie verksamhet. Nära samverkan möjliggörs genom att individen, eller dennes vårdnadshavare, samtycker till informationsutbytet.<sup>53</sup>

### Nationell samordning mot våldsbejakande extremism

År 2014 tillsatte regeringen en särskild utredare för att i rollen som nationell samordnare förbättra samverkan mellan myndigheter, kommuner och organisationer på nationell, regional och lokal nivå när det gäller arbetet med att

---

<sup>50</sup> Brå-rapport 2013:5, *Samverkan mellan polis och kommun*.

<sup>51</sup> Regeringsbeslut 3 mars 2011 (Ju2011/1906/KRIM).

<sup>52</sup> Regeringsbeslut 4 september 2014 (Ju2014/5328/PO).

<sup>53</sup> www.skl.se och Polisen 2014, *Nationella riktlinjer Polisens arbete i sociala insatsgrupper*.

värna demokratin mot våldsbejakande extremism.<sup>54</sup> Samordnaren har i ett delbetänkande föreslagit en struktur för samordning och samverkan på nationell, regional och lokal nivå som ska gälla efter att utredningens uppdrag upphör år 2018.<sup>55</sup>

#### 4.4 Utredningens fokusområden

Nedan görs en kortfattad genomgång av situationen kring de fokusområden som pekats ut i utredningens direktiv; arbete, utbildning, bostad, skulder missbruk, psykisk ohälsa, kriminella attityder, nätverk och kontroll. Beskrivningarna tar sin utgångspunkt i straffverkställigheten och är inte heltäckande utan ska ses som ett axplock av insatser och samarbeten som förekommer. Om inget annat anges är uppgifterna hämtade från Kriminalvårdens klientkartläggning 2013 samt från samtal med företrädare för Kriminalvården. De statistiska uppgifterna om levnadsvillkor avser intagna i anstalt.

##### 4.4.1 Arbete

Av de intagna är det drygt 20 procent som har förvärvsarbete som huvudsaklig inkomstkälla före verkställigheten. I befolkningen i övrigt är det knappt 70 procent som försörjer sig genom förvärvsarbete.

Under tiden i fängelse råder sysselsättningsplikt vilket innebär att intagna är skyldiga att utföra eller delta i den sysselsättning som anvisas.<sup>56</sup>

Kriminalvården och Arbetsförmedlingen samarbetar för att stärka de dömdas möjligheter på arbetsmarknaden. Samarbetet utgår från en nationell samarbetsöverenskommelse undertecknad av myndigheternas respektive generaldirektörer. Det innebär konkret att Arbetsförmedlingen fördelar personalresurser till landets samtliga anstalter och frivårdskontor, med målet att alla klienter som har behov av åtgärder inom området sysselsättning ska få kontakt med Arbetsförmedlingen. På anstalterna bedrivs utbildningen ”Min väg till arbete”. Dessutom upphandlar Arbetsförmedlingen arbetsmarknadsutbildningar som genomförs på landets anstalter och meningen är att intagna ska kunna påbörja en utbildning under tiden i anstalt och fortsätta den på hemorten efter villkorlig frigivning.

Krami är ett samarbete mellan Kriminalvården, Arbetsförmedlingen och aktuell kommun. Krami finns på 20 orter i landet. I Krami-verksamheten arbetar personal från Arbetsförmedlingen, Kriminalvården och kommunen

---

<sup>54</sup> Dir. 2014:103.

<sup>55</sup> SOU 2016:92.

<sup>56</sup> 3 kap. 2 § fängelselagen (2010:610).

för att gemensamt stötta personer, som vill lämna kriminalitet och missbruk, att komma ut på arbetsmarknaden. Krami startar med en s.k. vägledningskurs som kan bestå av en kompetensinventering och en genomgång av de sociala färdigheter som krävs på arbetsmarknaden samt en diskussion kring strategier och hinder för att uppnå individens uppsatta mål. Därefter följer vanligtvis en period av praktik hos en arbetsgivare.<sup>57</sup> I en utvärdering av Krami för Kriminalvårdens klienter framgår att deltagande i Krami förefaller vara kopplat till en ökad sannolikhet för att få ett arbete.<sup>58</sup>

#### 4.4.2 Utbildning

Cirka 45 procent av de intagna har ingen högre utbildning än grundskola eller folkskola medan motsvarande siffra för befolkningen i övrigt är cirka 20 procent.

Kriminalvården får enligt skollagen (2010:800) och förordningen om vuxenutbildning (2011:1108) anordna vuxenutbildning, motsvarande kommunal vuxenutbildning, för intagna i anstalt och har rätt att utfärda betyg. Sedan 2008 erbjuder Kriminalvården vuxenutbildning vid landets samtliga anstalter och även riktat till målgruppen unga i häkte. Utbildningen följer Skolverkets styrdokument och står under Skolinspektionens tillsyn.

År 2012 genomförde Skolinspektionen en granskning av Kriminalvårdens klientutbildning och konstaterade bl.a. att det finns goda förutsättningar för vuxenutbildning i anstalt men att det också finns vissa utvecklingsmöjligheter i verksamheten. Bland annat pekar Skolinspektionen på behovet av förbättrat motivationsarbete, bättre utredningar kring klienternas eventuella inlärningssvårigheter och behov, mer individanpassad undervisning och förbättrat stöd till distansstuderande.<sup>59</sup> Riksrevisionen har föreslagit att det ska vara obligatoriskt för Kriminalvården att erbjuda kompletterande utbildning för de klienter som inte har någon fullständig gymnasieutbildning.<sup>60</sup> Regeringen har såväl i 2016 som 2017 års regleringsbrev gett Kriminalvården uppdrag som syftar till att ge fler intagna möjlighet till studier.

Eftersom utbildningen inom Kriminalvården motsvarar kommunal vuxenutbildning finns goda förutsättningar för de intagna att fortsätta sina studier efter frigivningen. Tidig planering behövs då med bl.a. en ansökan till aktuell utbildningsanordnare på hemorten. I bästa fall finns ett antagningstillfälle i

---

<sup>57</sup> [www.krami.se](http://www.krami.se)

<sup>58</sup> Kriminalvården 2013, *Utvärdering av Krami för brottsdömda i kriminalvården*, Elisabet Nordén, Axel Fors, Mikael Damsten.

<sup>59</sup> Skolinspektionen 2012:6, *Vuxenutbildning i anstalt*.

<sup>60</sup> Riksrevisionen 2015:4, *Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?*

nära anslutning till frigivningen. Kriminalvårdens studievägledare har i upp-  
gift att informera de intagna om hur de kommer i kontakt med utbildnings-  
anordnarna på hemorten.

#### 4.4.3 Bostad

Före verkställigheten har knappt hälften av de intagna, eller 47 procent, egen  
bostad eller är sammanboende. 20 procent är bostadslösa men har någon typ  
av tillfälligt boende. Två procent är bostadslösa och uteliggare.

Bostadssituationen uppmärksammas i Kriminalvårdens utredning av de  
intagnas situation och inte minst i det frigivningsförberedande arbetet. Om  
det finns en bostad som den intagne riskerar att mista kan Kriminalvården  
hjälpa till att undersöka förutsättningarna för att förhindra detta. Kriminal-  
vården kan också förmedla kontakt till socialtjänsten på hemorten, som i  
vissa fall betalar hyreskostnaden under kortare straff, eller kan informera om  
möjligheter att ställa sig i bostadskö.

Det är kommunerna, via socialtjänsten, som ansvarar för att hemlösa perso-  
ner i Sverige får det stöd och den hjälp de behöver, men det ingår inte i soci-  
altjänstens uppdrag att tillhandahålla bostäder.<sup>61</sup>

#### 4.4.4 Skulder

En undersökning av de intagnas ekonomi från år 2000 visade att 92 procent  
av dem hade skulder.<sup>62</sup> En annan studie visade att 81 procent av alla intagna  
med strafftider på mer än 12 månader drar på sig nya skulder under verkstäl-  
lighetstiden.<sup>63</sup>

Kronofogdemyndigheten och Kriminalvården har tillsammans genomfört ett  
projekt där Kronofogdemyndigheten utbildat Kriminalvårdens personal så  
att de ska kunna stötta de intagna i privatekonomiska frågor. Checklistor till  
stöd för arbetet har tagits fram. Kronofogdemyndigheten och Kriminalvår-  
den deltar också i det råd för samarbete kring förebyggande insatser mot  
överskuldsättning som regeringen gett Konsumentverket i uppdrag att inrät-  
ta.<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> [www.socialstyrelsen.se](http://www.socialstyrelsen.se)

<sup>62</sup> Brå-rapport 2000:12, *Från anstalt till frihet, del I*.

<sup>63</sup> Kriminalvården, Kronofogden, Rapport 2016-03-31, *Samverkansprojekt Kronofogden – Kriminalvården*.

<sup>64</sup> Regeringsbeslut 1 september 2016, (Fi2016/03012/KO)(delvis).

Kommuner är skyldiga att lämna budget- och skuldrådgivning till skuldsatta personer och Konsumentverket ska ge kommunerna stöd i detta.<sup>65</sup> I de allra flesta kommuner finns därför en s.k. BUS-rådgivare.<sup>66</sup>

#### 4.4.5 Missbruk

Totalt har 70 procent av anstaltsklienterna något eller flera former av missbruk. Narkotika dominerar missbruket, ca 30 procent klassificeras som narkotikamissbrukare.

Kriminalvården erbjuder behandlingsprogram riktade mot missbruk, både baserade på kognitiv beteendeterapi och det s.k. 12-stegsprogrammet. Vissa anstalter är särskilt inriktade på klienter med narkotika- eller blandmissbruk och där tas regelbundet urinprov för att kontrollera drogfrihet. Vissa av dessa anstalter har särskilda platser för klienter med opiatberoende och behov av substitutionsbehandling. Inom ramen för de fyra särskilda utslussningsåtgärderna kan det för klienter med beroendeproblematik vara aktuellt med en vårdvistelse på behandlingshem eller frigång då man tar del av behandling i öppenvård. Om en medicinsk behandling inletts under anstalts-tiden skriver Kriminalvårdens läkare en remiss för fortsatt behandling i samband med frigivningen.

ITOK (Integrerat Team för Opiatberoende Kriminalvårdsklienter) är ett samverkansprojekt mellan Kriminalvården och Beroendecentrum i Stockholm i samverkan med ett flertal kommuner i Stockholms län. Målgruppen är opiatberoende personer med koppling till Kriminalvården. Kärnan i ITOK är ett multikompetent team som består av personal både från Kriminalvården och från beroendevården. Samverkan sker också med berörda delar av socialtjänsten (i första hand missbruksvård, arbetsmarknadsinsatser och ekonomiskt bistånd). Teamets uppgifter är bland annat att utreda, koordinera insatser med hjälp av en gemensam vårdplan och att sätta in den läkemedelsassisterade behandlingen. Teamets arbete påbörjas medan den intagne befinner sig i anstalt och fortsätter efter frigivningen. När övervakningstiden löper ut avslutas Kriminalvårdens engagemang. Projektet har utvärderats med mycket gott resultat.<sup>67</sup>

Andra exempel på samarbeten inom detta område är Skånes integrerade team för opiatberoende kriminalvårdsklienter (SITOK) och Järntorgsmottagningen i Göteborg. SITOK är en verksamhet som startats upp i Skåne med

---

<sup>65</sup> 5 kap. 12-13 §§ socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>66</sup> Konsumentverkets rapport 2016:5, *Kommunernas budget- och skuldrådgivning*.

<sup>67</sup> 1+1=3, *Utvärdering av ITOK-projektet ur ett socioekonomiskt perspektiv och ur ett samverkansperspektiv*, Eva Nilsson Lundmark, Ingvar Nilsson/OFUS, 2008.

ITOK i Stockholm som förebild. Järntorgsmottagningen är en öppenvårds-mottagning i samarbete mellan socialtjänsten, sjukvården och frivården i Göteborg. Den startade år 2007 och vänder sig framför allt till narkotikamissbrukare som också har en psykiatrisk problematik. Tillgängligheten är hög och verksamheten bedrivs i en gemensam lokal.<sup>68</sup>

#### 4.4.6 Psykisk ohälsa

Knappt 25 procent av Kriminalvårdens klienter har varit i kontakt med den öppna psykiatriska vården under de tre närmaste åren innan de blev dömda, fem procent har vårdats inom den psykiatriska slutenvården. Motsvarande siffror för befolkningen som helhet mellan 16 och 70 år är fem respektive en procent. Nära hälften av klienterna i kartläggningen har fått en diagnos för psykisk sjukdom eller beteendestörning under sin tid i Kriminalvården. Var tionde klient har fått en ADHD-diagnos.<sup>69</sup> Kriminalvården bedömer att ADHD är tio gånger vanligare hos fängelseintagna män (25–45 procent) än i befolkningen i stort.<sup>70</sup> En person som suttit i fängelse löper 18 gånger större risk än andra att begå självmord, enligt en studie från Karolinska Institutet. Störst är risken under de första fyra veckorna efter frigivning.<sup>71</sup>

Kriminalvården har ingen lagstadgad skyldighet att bedriva hälso- och sjukvård. Normaliseringsprincipen innebär att den sociala eller medicinska hjälp en intagen behöver i första hand ska tillhandahållas av de ordinarie huvudmännen i samhället. Att transportera alla intagna i behov av sjukvård till en sjukvårdsinrättning skulle dock vara alltför resurskrävande och medföra betydande säkerhetsrisker. Därför finns det sjuksköterskor och konsulterande läkare på alla häkten och anstalter för att kunna genomföra sjukvård som inte kräver specialistkompetens eller sjukhusvård.

Under perioden 2014–2015 har Kriminalvården genomfört två projekt med syfte att öka antalet klienter som erbjuds ADHD-screening och vidare utredning under sin verkställighetstid. Genom dessa två projekt har antalet neuropsykiatriska utredningar inom Kriminalvården tredubblats under år 2015. Den vanligaste rekommendationen vid en ADHD-diagnos är läkemedelsbehandling. Kriminalvårdens egen utvärdering av projekten visar på positiva resultat och en utvidgning av verksamheten föreslås. En rekommendation är

---

<sup>68</sup> FoU i Väst/GR, 2009, *De förstår alla situationer*, Elisabeth Beijer.

<sup>69</sup> Eng: Attention Deficit/Hyperactivity Disorder Sv: Uppmärksamhetsstörning/hyperaktivitetsstörning.

<sup>70</sup> Kriminalvården 2016, *Systematisk ADHD-screening och neuropsykiatrisk utredning inom Kriminalvården*.

<sup>71</sup> Karolinska Institutet 2014, *Suicide After Release From Prison*, Axel Haglund m.fl.



också att samarbetet och kunskapsutbytet med landstingen utvecklas bl.a. för att förbättra vårdkedjan för de aktuella individerna.<sup>72</sup>

Enligt regeringen utesluter inte normaliseringsprincipen vissa särlösningar. Man konstaterar dock att några grundläggande förändringar i ansvarsfördelningen inte är aktuella men att normaliseringsprincipen ställer höga krav på samarbete mellan de berörda myndigheterna.<sup>73</sup>

#### 4.4.7 Kriminella attityder

I Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete läggs stor vikt vid att utforska klientens prokriminella attityder och värderingar. Orsaken är att dessa, enligt den forskning som Kriminalvården utgår från, har stor betydelse för det brottsliga beteendet. Syftet är att ersätta den typen av tankar med mer prosociala tankar och att lära klienten konkreta strategier för att hantera eller helt undvika situationer som tidigare har lett till kriminalitet. Parallellt med detta arbetar Kriminalvården även med klienternas övriga behovsområden, såsom beroende, prokriminellt umgänge, avsaknad av arbete osv.

Enligt en aktgranskning som Riksrevisionen gjort bedömde Kriminalvården att 189 av 200 klienter har behov av insatser mot kriminella attityder och värderingar.<sup>74</sup> Insatserna består som regel i deltagande i något av Kriminalvårdens behandlingsprogram. Programmen är evidensbaserade och används först efter att de genomgått en noggrann ackrediteringsprocess. Program som ges i anstalt har ofta en uppföljningsmodul som genomförs av frivården inom ramen för övervakningen efter villkorlig frigivning. Frivården arbetar också enligt en särskild samtalsmetodik (Krimstics) som tar särskilt sikte på ovanstående faktorer.

#### 4.4.8 Nätverk

Kriminalvården bedömer att ca 40 procent av de intagna i anstalt har ett positivt nätverk omkring sig som kan vara både av professionell karaktär och/eller bestå av vänner och familj. Cirka 13 procent har till övervägande del ett negativt nätverk omkring sig. Anstaltsklienternas familjesituation skiljer sig väsentligt från hur det ser ut i Sverige för övrigt. I befolkningen som helhet utgör ensamstående utan barn 32 procent, medan motsvarande siffra bland kriminalvårdsklienterna är 56 procent.

---

<sup>72</sup> Kriminalvården, *Systematisk ADHD-screening och neuropsykiatrisk utredning*, 2016.

<sup>73</sup> Regeringens skrivelse 2015/16:27, *Riksrevisionens rapport om återfall i brott*.

<sup>74</sup> Riksrevisionens granskningsrapport, RiR 2015:4, *Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?* s. 47.

Kriminalvården har ett nära samarbete med ett flertal organisationer i det civila samhället, se avsnitt 4.3 ovan. Det syftar bl.a. till att bryta isoleringen under tiden i häkte och anstalt samt att skapa positiva kontakter med det omgivande samhället som i bästa fall kan fortsätta efter verkställigheten.

En del personer som begår brott ingår i mer fasta kriminella gäng eller grupperingar. De som vill lämna en sådan grupp benämns avhoppare. Brå har på regeringens uppdrag kartlagt stödet till dem.<sup>75</sup> Brå konstaterar att deras behov i stor utsträckning är desamma som för personer som vill lämna ett kriminellt liv i allmänhet. Den största skillnaden är att avhopparna ofta behöver skydd eftersom många av dem blir utsatta för hot i samband med avhoppet. Brå har identifierat nio specifika avhopparverksamheter i landet. Fyra av dem drivs av polisen eller socialtjänsten och resten drivs framför allt av organisationer i det civila samhället.

I en kartläggning av åtgärder för att förebygga brott i socialt utsatta områden konstaterar Brå att när ungdomar begår brott sker det i stor utsträckning med och under påverkan av en grupp. Särskilt i socialt utsatta områden kan gängen ha en avgörande betydelse för de ungas identitet och livsstil.<sup>76</sup>

Kommunen kan utse en särskild person (kontaktperson) eller en familj (kontaktfamilj) att hjälpa en individ i personliga angelägenheter.<sup>77</sup> Orsakerna varierar men behovet kan till exempel bero på sociala problem, ett beroende eller en livskris.

#### 4.4.9 Kontroll

Kriminalvården beslutar om den som frigges villkorligt ska stå under övervakning.<sup>78</sup> Övervakningen pågår som regel i ett år efter frigivningen. Övervakningen fyller både en stödjande och kontrollerande funktion och det är Kriminalvårdens risk- och behovsbedömning som ligger till grund för ett beslut om övervakning samt med vilken frekvens den frigivne ska ha kontakt med frivården. Under prövotiden efter villkorlig frigivning gäller ett allmänt skötsamhetskrav, den frigivne är bl.a. skyldig att hålla den utsedda övervakaren underrättad om sin sysselsättning och bostadsadress samt på kallelse inställa sig hos Kriminalvården. Har en särskild föreskrift om behandling meddelats kan den vara förenad med skyldighet att lämna urinprov eller liknande. Om den frigivne missköter sig kan övervakningsnämnden meddela varning eller i

---

<sup>75</sup> Brå-rapport 2016:6, *Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar*.

<sup>76</sup> Brå-rapport 2016:20, *Insatser mot brott och otrygghet i socialt utsatta områden*.

<sup>77</sup> 3 kap. 6b § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>78</sup> 26 kap. brottsbalken.

vissa fall förklara delar av den villkorligt medgivna friheten förverkad. I sådana fall eller om den frigivne i övrigt undandragit sig övervakningen kan övervakningsnämnden också besluta att den frigivne ska omhändertas.

Personer som gör sig skyldiga till upprepad brottslighet står för en stor del av den totala brottsligheten. Mot den bakgrunden gav regeringen år 2011 dåvarande Rikspolisstyrelsen i uppdrag att säkerställa att åtgärder vidtogs mot de s.k. livsstilskriminella.<sup>79</sup> Med livsstilskriminella avsågs personer som står för en stor volym mängdbrott, ofta i kombination med ett pågående missbruk av alkohol och narkotika. Målet var att de livsstilskriminella skulle lagföras eller på annat sätt förhindras att fortsätta med sin brottsliga verksamhet. Hade de missbruksproblem skulle de motiveras och lotsas vidare till vård och behandling. Polisen tog fram en vägledning för arbetet som fortfarande tillämpas.<sup>80</sup>

Kriminalvården och Polismyndigheten samarbetar i underrättelsefrågor. Därutöver finns flera samverkansformer med brottsförebyggande syfte där båda myndigheterna deltar på olika sätt, se bl.a. avsnitt 4.3 ovan.

---

<sup>79</sup> Regeringsbeslut 30 juni 2011 (Ju2011/5006/PO).

<sup>80</sup> Polisen 2012, *Vägledning för åtgärder mot livsstilskriminellas brottslighet*.

# Överväganden och förslag

## 5. Inledning

Ett system för samordning av stödinsatser bör ta sin utgångspunkt i situationen för mottagarna av stödet; deras behov och förutsättningar. När det gäller personer som ska lämna en kriminell livsstil är behoven ofta både omfattande och diversifierade; allt ifrån rent praktiska till psykologiska och medicinska. Livssituationen är som regel skör. Ett långvarigt frihetsberövande, och de institutionaliseringseffekter som det kan leda till, påverkar situationen ytterligare. Det är rimligt att aktörer som har ansvar för att ge individen stöd i olika former tar ett stort ansvar när det gäller att minska de negativa effekterna för individen av att stödet har olika huvudmän och organisatorisk hemvist. Det ställer krav på nära samverkan mellan aktörerna. En sådan samverkan förtar inte individens eget ansvar för sin livssituation.

Samverkan förutsätter att de parter som ska samverka, oavsett om det är individer, grupper eller organisationer, avstår en del av sin autonomi och sin möjlighet att agera huvudsakligen utifrån det egna perspektivet för möjligheten att gemensamt uppnå ett bättre helhetsresultat. Samverkan förutsätter också dialog och förståelse för varandras perspektiv. Trots att fördelarna med samverkan är uppenbara, och i de flesta fall ingår i uppdraget, kan samverkan vara svår att få till stånd i praktiken. Utredningens förslag utgår från att samverkan främjas av

- en tydlig styrning och ledning,
- tydliga strukturella ramar och
- ett konkret stöd för det praktiska arbetet.

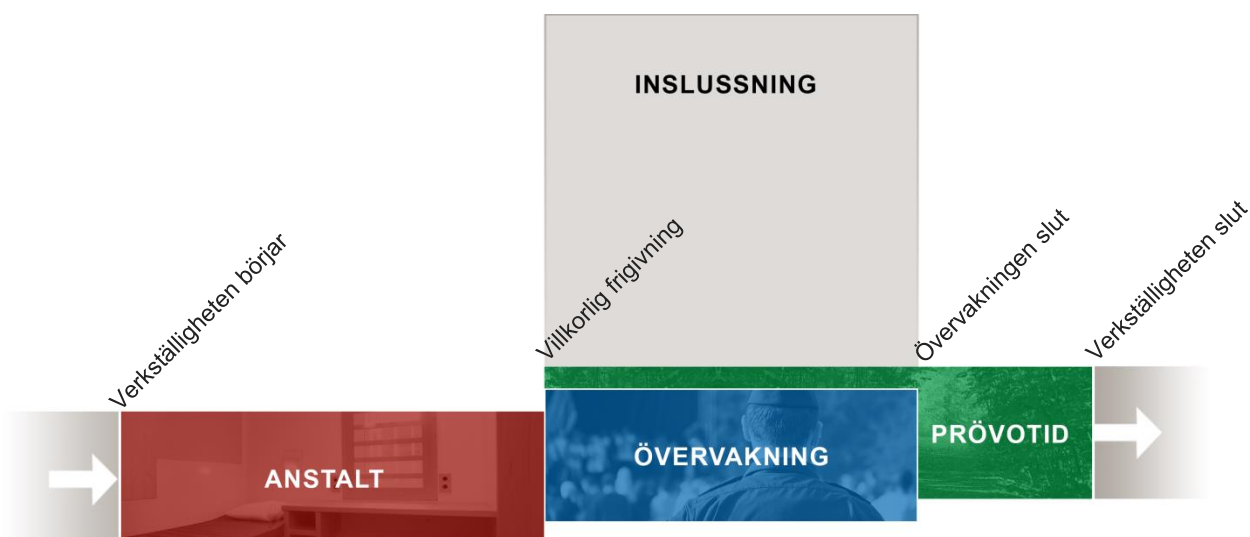
En kommande försöksverksamhet, se avsnitt 12 nedan, kommer kunna ge fördjupad kunskap om incitament och hinder för samverkan inom det återfallsförebyggande området.

Slutligen utgår utredningens förslag från att de insatser som föreslås ska vara förenliga med respektive aktörs kärnuppdrag och i huvudsak vara möjliga att utföra inom befintliga ramar. Förändringen ligger i arbetssättet. Efter ett inledande uppbyggnadsskede är förhoppningen att det inte ska vara mer, utan snarare mindre, resurs- och tidskrävande att arbeta samordnat.

## 6. Inslussning

Utgångspunkten vid verkställighet av fängelsestraff är att återanpassningen i samhället gagnas av en successiv övergång från anstalt till frihet. Lagstiftningen innehåller flera möjligheter till verkställighet under allt större frihetsgrader under slutet av anstaltstiden (utslussning). Flera av dessa möjligheter är förenade med krav som många intagna inte når upp till. Det ligger också vissa begränsningar i att frihetsberövandet fortfarande pågår. Utredningens bedömning är att det både finns behov av och utrymme för ytterligare insatser för att åstadkomma en strukturerad övergång från anstalt till frihet, och på så sätt minska risken för att de som frigges återfaller i ny brottslighet. Att insatserna sker på den intagnes hemort genom att de lokala samhällsaktörerna samplanerar och samordnar sina stödinsatser bör göra dem särskilt verkningfulla. En miniminivå är att processer som inletts under anstaltstiden fullföljs och följs upp efter frigivningen. För detta har Kriminalvården ett särskilt ansvar som bl.a. handlar om att länka och lämna över till andra huvudmän och aktörer. Övervakningstiden, då straffverkställigheten fortfarande pågår men under öppna former och på hemorten, är en möjlighet för Kriminalvården att säkerställa att så sker. Kriminalvårdens utvecklade system för verkställighetsplanering där frivården fungerar som samordnare av hela verkställigheten, från början till slut, skapar goda förutsättningar för detta.

Processen där den intagnes återinträde i samhället efter ett verkställt fängelsestraff underlättas genom ett samarbete mellan Kriminalvården och de ordinarie huvudmännen och andra aktörer i samhället kallas här för inslussning.



## 7. Målgruppen

En individs behov av inslusseningshjälp både vad gäller omfattning och innehåll varierar bl.a. beroende på vilken förankring i samhället individen hade innan verkställigheten. Vilka processer som inletts under anstaltstiden liksom vilka utslussningsåtgärder som vidtagits spelar också roll. Personer med starkare band till det etablerade samhället har sannolikt inte bara ett mindre behov av inslusseningshjälp utan också bättre förutsättningar att på egen hand få tillgång till de olika stödinsatser som finns samt att kvalificera sig för de särskilda utslussningsåtgärderna. Fängelsestraffets längd är en annan central faktor. Ju längre straff desto större möjligheter – för individen och Kriminalvården – att använda anstaltstiden för att skapa förutsättningar för ett fortsatt liv utan kriminalitet men samtidigt finns också en större risk för institutionaliseringseffekter och annan negativ påverkan som ett fängelsestraff kan innebära.

Vissa grupper av intagna kan ha särskilda behov. Personer som inte bara vill lämna en kriminell livsstil utan också ett kriminellt gäng, s.k. avhoppare, kan ha behov av särskilda skydds- och stödinsatser. Här krävs som regel samverkan med polisen och de speciella avhopparverksamheterna, se 4.4.8 ovan. Det kan också gälla personer med olika former av funktionsnedsättningar. Vid frigivning har t.ex. intagna som fått en diagnos och inlett behandling under anstaltstiden både behov av att säkerställa en fortsatt medicinsk kontakt och att hitta sätt att hantera nyvunna insikter i ett vardagligt liv.

Av alla intagna i fängelse är det 68 procent som avtjänar straff som är kortare än sex månader. Det är en grupp med förhållandevis hög återfallsfrekvens. Behovet av insatser för denna grupp är lika stort och i princip gäller samma villkor för verkställigheten som för de som avtjänar längre straff. Möjligheterna för Kriminalvården att arbeta återfallsförebyggande och fylla anstaltstiden med meningsfullt innehåll är emellertid mer begränsade. Behovet av att fullfölja och följa upp processer som inletts under anstaltstiden gör sig därför inte lika starkt gällande när det gäller denna grupp. Intagna med mycket korta strafftider utgör av det skälet inte en primär målgrupp för de förslag som lämnas här. Exakt var gränsen bör gå får analyseras och bedömas i det fortsatta arbetet. Det finns flera aspekter att beakta; de dömdas behov, intresset av att inte begränsa målgruppen mer än nödvändigt och strukturens förutsättningar. Oavsett detta finns ett generellt behov av att utveckla samverkan kring återfallsförebyggande insatser i allmänhet, inte minst kring gruppen korttidsdömda. Förhoppningsvis kan förbättrade former för lokal inslussenings-samverkan öka förutsättningarna för det. Utvisningsdömda är en

annan grupp som faller utanför målgruppen för de inslussningsinsatser som föreslås här.

Den som ska få inslussningshjälp behöver vara motiverad att upphöra med kriminalitet, ha behov av stöd från mer än en samhällsaktör, ha avtjänat ett inte alltför kort fängelsestraff, inte vara dömd till utvisning och förväntas bli villkorligt frigiven med övervakning. Däremot finns inte anledning att ställa upp särskilda skötsamhetskriterier för deltagandet. Utredningens utgångspunkt är att alla intagna som önskar det och faller inom en sådan bred målgruppsdefinition bör kunna erbjudas deltagande i inslussningsprogrammet. Om det inte är möjligt, och eventuellt som del i upplägget av en försöksverksamhet, kan erbjudandet riktas till en snävare grupp med särskilda behov eller förutsättningar.

## 8. Inslussningsprogram

Många insatser görs redan av olika aktörer i samband med intagnas frigivning. På vissa håll finns fungerande samarbeten för detta. På många håll finns det inte. Såsom Riksrevisionen konstaterat kan samplanering och samordning förväntas höja effektiviteten i de insatser som görs. En strukturell ram för inslussningsinsatserna bör främja detta och dessutom öka förutsebarheten och likvärdigheten i straffverkställigheten.

Enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller sekretess mellan myndigheter om enskilda personliga förhållanden. Om den enskilde samtycker till att information utbyts bryts sekretessen.<sup>81</sup> Informationsutbytet, och den intagnes samtycke till att det sker, är en förutsättning för den inslussningssamverkan som föreslås här. Samtycket bör inhämtas så tidigt som möjligt under straffverkställigheten och i samband med det är det viktigt att det finns en tydlig beskrivning av vad informationsutbytet kan förväntas leda till, dvs. en tydlig beskrivning av programmets innehåll. Innehållet och insatserna behöver sedan kopplas samman med de individuella mål som den intagne har, eller kommer fram till, för sin framtid.

Beståndsdelarna i ett inslussningsprogram bör utgå från de behov som normalt finns vid frigivning ställt i relation till aktörernas möjligheter. Självklart måste en individuell bedömning alltid göras. Behoven är dels generella, vad alla människor behöver, dels specifika för personer med ett kriminellt beteendemönster.

Några delar som bör uppmärksammas i ett inslussningsprogram är:

---

<sup>81</sup> 10 kap 1§ offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

## 8.1 Bostad och försörjning

Bostad och försörjning är grundläggande behov som får särskild aktualitet i samband med att den intagne ska lämna fängelset. Bostadssituationen ser olika ut i olika kommuner. De flesta kommuner har inte tillgång till bostäder att fördela. De kan ha möjlighet att hjälpa till med mer eller mindre tillfälliga lösningar och i varje fall kan ekonomiskt stöd till boende vara en viktig del i ett försörjningsstöd. Försörjning generellt är ytterst en fråga för kommunernas socialförvaltningar men ansvaret är sekundärt och ofta kan de ersättningar som Försäkringskassan eller Arbetsförmedlingen administrerar vara aktuella. Ett inslussningsprogram kan inte förväntas innehålla särskilda förmåner eller garantier vad gäller bostad och försörjning. Däremot ett åtagande från de inblandade aktörerna att utifrån en gemensam lägesbild bistå den frigivne inom de ramar som gäller och att göra det i god tid inför frigivningen. Om behov finns kan en viktig del i biståndet vara att ge en samlad information om vilka möjligheter som finns och hur den intagne kan gå tillväga för att få tillgång till den hjälp som erbjuds.

Ibland finns behov av att byta bostadsort för att få bättre förutsättningar att bryta en kriminell livsstil. Det kan handla om att bryta dåliga vanor och nätverk eller att individen inte känner sig trygg i hemmiljön. Det sistnämnda gäller ofta avhoppare från kriminella gäng. Ett kommunalt samarbete i frågor om byte av bostadsort för den aktuella målgruppen skulle vara mycket värdefullt ur ett återfallsförebyggande perspektiv och sannolikt också underlätta för de inblandade kommunerna. Sådana möjligheter och samarbetsstrukturer bör byggas in och prövas i inslussningsverksamheten, se vidare avsnitt 12.2 nedan.

## 8.2 Sysselsättning

En meningsfull och individuellt anpassad sysselsättning är centralt för att minska risken för återfall i brott. Förutom betydelsen ur försörjningsperspektiv ger en ordnad sysselsättning struktur i tillvaron och möjlighet till social gemenskap. Den abrupta skillnaden mellan anstaltslivets uppstyrda tillvaro och en helt ostrukturerad tillvaro i frihet kan vara ett problem i sig. För personer med vissa neuropsykiatriska funktionsnedsättningar kan situationen innebära en särskild belastning.

Sysselsättningen kan t.ex. bestå i utbildning, arbete eller arbetsträning. Det finns en bred flora av möjligheter; företag som gärna tar emot personer som kan ha svårt att komma in på arbetsmarknaden t.ex. för att de har avtjänat straff, sociala arbetsintegrerande företag – befintliga och sådana som möjliggörs genom regeringens pågående satsning (se avsnitt 4.2 ovan), olika former



av arbete eller arbetsträning i ideella organisationers regi. Utöver detta finns också Arbetsförmedlingens olika sysselsättningsfrämjande insatser, Kramiverksamheten (se avsnitt 4.4.1 ovan), en mängd olika möjligheter till utbildning osv. Det skulle vara av stort värde om de som deltar i inslussningsprogrammet kunde garanteras någon form av ordnad sysselsättning, åtminstone övergångsvis. Den bild utredningen fått är att detta skulle vara möjligt inom de ramar och möjligheter som gäller. Detta är emellertid en slutsats som behöver verifieras i det fortsatta arbetet.

### **8.3 Utbildning**

Cirka 25 procent av de intagna i anstalt påbörjar någon form av utbildning under sin straffverkställighet. Det är mycket positivt. Av naturliga skäl hinner utbildningen i många fall inte slutföras innan frigivning. Studier har fördelar på många plan, med en fullgjord examen blir fördelarna ännu fler. Det finns inget strukturerat system för länkning från vuxenutbildningen inom Kriminalvården till utbildningssystemet i övrigt. Det är i dag upp till den intagne att, eventuellt med hjälp av Kriminalvården, ta initiativ till och hitta former för fortsatta studier efter frigivningen.

I ett inslussningsprogram bör ingå att Kriminalvården och ansvariga för vuxenutbildningen på den intagnes hemort samverkar så att den intagne kan få en tydlig, lättillgänglig och praktisk anvisning om hur inledda studier kan fullföljas så snart som möjligt efter frigivningen.

### **8.4 Skulder**

Skuldsättning är mycket vanligt bland de som avtjänat straff (se avsnitt 4.4.4 ovan). Skuldsituationen innebär inte bara ett problem i sig och kan verka hämmande på viljan att anstränga sig för att leva ett laglydigt liv. Den innebär också problem när det gäller möjligheterna att ingå ekonomiska avtal, t.ex. att hyra en bostad. Det är därför angeläget att intagna som frigiges med stora skulder får hjälp att hitta sätt att hantera sin ekonomiska situation framåt.

Kronofogdemyndigheten, inom ramen för sitt förebyggande arbete, och kommunernas funktion för budget- och skuldrådgivning har stor kunskap inom detta område och tillgång till användbara hjälpmedel. Inslussningsprogrammet bör innefatta erbjudande om rådgivning kring dessa frågor och kring privatekonomiska frågor i allmänhet.

## 8.5 Behandling

Många av de som verkställer fängelsestraff har behov av behandling av olika slag. Anstaltstiden är ett tillfälle för samhället att erbjuda sådan behandling och för de intagna att inleda ett förändringsarbete. Det gäller t.ex. behandlingar som tar sikte på det kriminella beteendet, mot olika former av beroende, för olika psykiatriska tillstånd och för neuropsykiatriska funktionsnedsättningar som t.ex. ADHD. Även vid förhållandevis långa fängelsestraff är det sällan så att en behandling är avslutad när tiden i anstalt är slut, i vissa fall kan det handla om livslånga behandlingsbehov.

När det gäller Kriminalvårdens egna behandlingsprogram med sikte på kriminaliteten och de kriminogena faktorerna ingår ofta en planerad uppföljningsmodul som genomförs av frivården om den intagne står under övervakning. När det gäller övriga typer av behandling är det andra huvudmän i samhället, oftast på den intagnes hemort, som ska ta vid efter frigivningen. Dessa övergångar fungerar olika väl och det har t.o.m. ifrågasatts om en behandlingsinsats bör inledas om det inte finns en garanterad uppföljning av den; en fungerande vårdkedja. I vart fall är det inte rimligt att den dömde ges huvudansvaret för att samordna olika behandlingsinsatser som inletts före, under och efter verkställigheten av ett straff. Inslussningsprogrammet bör innefatta tydliga rutiner för samordning och fullföljd av behandlingsinsatser. I det ingår att säkerställa att inga oönskade glapp uppstår i övergången mellan anstalt och frihet. Systemet ställer krav på samverkan redan då insatserna planeras och inleds (se avsnitt 9 nedan). En sådan samverkan får självfallet inte gå ut över individens autonomi och inte innebära att beslut fattas över dennes huvud.

## 8.6 Stödperson

För många som ska bryta en kriminell livsstil innebär det även att bryta med sina tidigare vänner och nätverk. För de som också lämnar en kriminell gruppering beskrivs gruppen i många fall som en ”familj” och ensamheten som en av de absolut svåraste utmaningarna.<sup>82</sup> Ur ett återfallsförebyggande perspektiv är det en riskfaktor att vara del i ett kriminellt nätverk och en skyddsfaktor att ha tillgång till ett s.k. prosocialt nätverk.

Behovet av ett personligt stöd har flera dimensioner. En del av behovet är socialt; någon att prata med, göra saker tillsammans med och få stöd av i vardagen. En annan del är behovet av att få praktisk hjälp i kontakter med myndigheter och liknande, t.ex. i form av sällskap till ett möte med en myndig-

---

<sup>82</sup> Brå-rapport 2016:6, *Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar*.

hetsföreträdare. Det senare behovet framhålls inte minst när det gäller personer som lever långt från det etablerade samhället och som kan ha både bristande kunskap om hur samhällssystemen fungerar och en stor misstro mot myndigheter och deras företrädare.

Målgruppen för inslussningsarbetet kommer att stå under övervakning och ha en övervakare. Övervakaren kan, i nuvarande system, vara antingen en lekman eller en frivårdshandläggare. Om det är en lekmanövervakare finns också en utpekad, ansvarig frivårdshandläggare som den frigivne måste hålla kontakt med enligt den frekvens som är beslutad utifrån risken för återfall. Brå har utvärderat verksamheten med lekmanövervakare och kommit fram till flera positiva resultat, även om effekterna ur ett brottsförebyggande perspektiv inte ingår i studien. En av Brås iakttagelser är att samarbetet mellan lekmanövervakaren och frivårdshandläggaren skulle kunna utvecklas för att öka sannolikheten att positiva effekter uppnås.<sup>83</sup> I Kriminalvårdskommitténs betänkande *Framtidens kriminalvård* (SOU 2005:54), föreslås att man ska skilja på övervakarrollen, som enligt kommittén alltid bör utövas av en frivårdshandläggare, och rollen som stödperson som bör innehas av en lekman. Detta för att tydligare skilja på den kontrollerande respektive stödjande rollen.

I stort sett alla organiserade avhopparverksamheter erbjuder nära stöd av en kontaktperson. Kontaktpersonerna är i dessa fall antingen poliser, kommunanställda eller lekmän, i det senare fallet ofta personer med erfarenheter som liknar avhopparens.<sup>84</sup> I arbetet med Sociala insatsgrupper (se avsnitt 4.3 ovan) finns flera exempel på att man låter en socialsekreterare fungera som coach eller lots för den unge.

Utredningens bedömning är att det i inslussningsverksamheten är ändamålsenligt att urskilja två roller. En stödperson som utifrån närhet, personlig tillit och tillgänglighet kan stötta den frigivne både socialt och med vardagliga bestyr, inklusive att fungera som ett personligt stöd i kontakter med myndigheter. Därtill finns behov av en tjänstemannafunktion som bl.a. står för samordningen av myndighetsutövning och andra insatser från de olika samhällsaktörerna i samband med inslussningen. Angående denna tjänstemannafunktion, se avsnitt 11 nedan.

Funktionen som stödperson fullgörs med fördel av en person från det civila samhällets organisationer. Exakt vilket stöd som behövs och vilken organi-

---

<sup>83</sup> Brå-rapport 2012:9, *Lekmanövervakare inom frivården*.

<sup>84</sup> Brå-rapport 2016:6, *Stöd till avhoppare från kriminella grupperingar*.

sation som har bäst förutsättningar att ge stödet får avgöras från fall till fall. Den intagnes önskemål bör vara vägledande. Flera organisationer har redan i dag verksamhet av det föreslagna slaget. Exempel på det är RFS, som bl.a. engagerar många lekmanövervakare och organisationer som KRIS, Fryshuset och En annan sida av Sverige (EASAS) som ger stöd bl.a. utifrån egna erfarenheter. Attention som är en intresseorganisation för personer med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar är ytterligare en organisation som kan ha en viktig roll att spela i sammanhanget. Inget hindrar att stödpersoner rekryteras även från andra typer av organisationer, som t.ex. idrottsorganisationer.

Inslussningsprogrammet bör innefatta erbjudande om en personlig stödperson, åtminstone under övervakningsåret. Om behov finns efter det och förutsättningar i övrigt föreligger kan stödpersonens uppdrag eventuellt fortsätta i annan form, se t.ex. avsnitt 4.4.8 ovan om s.k. kontaktpersoner. Angående de ekonomiska konsekvenserna av förslaget, se avsnitt 13 nedan.

## **8.7 Praktiska insatser**

Frigivningsdagen och den allra närmaste tiden därefter är kritisk. Att bli hämtad från anstalten och ha den första tiden i frihet väl inplanerad kan vara avgörande. Ofta är det olika praktiska saker som behöver ordnas, t.ex. att komma i ordning i en bostad, skaffa id-kort och bankkonto. Kontakten med myndigheter förutsätter som regel olika typer av administration; registrering, blanketter att fylla i osv. Det är utredningens bedömning att det finns anledning att låta ett inslussningsprogram för personer med en tidigare kriminell livsstil och en längre tids anstaltsvistelse bakom sig innefatta också praktiskt stöd i olika avseenden, åtminstone initialt och efter en bedömning i det enskilda fallet. Ju längre ifrån det etablerade samhället en person befinner sig desto större kan behovet förväntas vara av t.ex. praktiskt stöd i kontakten med olika myndigheter.

Den föreslagna stödpersonen bör kunna ha en viktig funktion att fylla i flera av dessa praktiska sammanhang. Så arbetar kontaktpersoner från olika organisationer som regel redan i dag. Skillnaden i ett organiserat inslussningsarbete och inslussningsprogram blir att behovet, uppgiften och rollen tydliggörs.

## 8.8 Kontroll

Ett effektivt återfallsförebyggande arbete förutsätter både stöd och kontroll.

Det inslussningsprogram som föreslås här är huvudsakligen inriktat på stödinsatser. Det faktum att det finns en plan som kontinuerligt följs upp – och för den första tiden i frihet t.o.m. ett detaljerat schema – kommer i praktiken också att innebära en viss kontroll. Det kommer snabbt att bli uppenbart om den frigivne inte fullgör sin del av planeringen. Eftersom deltagande i programmet kommer att vara frivilligt är det svårt att inkludera ytterligare kontrollinsatser. De kontrollfunktioner som övervakningen generellt innefattar och de särskilda villkor med vilka den kan vara förenad gäller naturligtvis även de som deltar i inslussningsprogrammet.

Den polisiära verksamheten kan sägas innebära en form av kontroll av betydelse i sammanhanget. Lokalt finns på många håll ett nära samarbete mellan polisen och andra aktörer inom det brotts- och återfallsförebyggande området. Utredningen utgår från att sådana upparbetade samverkansformer tas tillvara och integreras i arbetet samt att nya samarbetsmöjligheter som inslussningssamverkan kan föranleda undersöks.

## 8.9 Formfrågor

Det behövs en tydlig och kommunicerbar beskrivning av inslussningsprogrammet. Av den bör framgå vad som gäller beträffande innehållet, t.ex. vilka ramar och ömsesidiga åtaganden som gäller samt vilka individuella anpassningar som är möjliga. Processen för beslut och genomförande bör också vara tydlig.

Deltagande i inslussningsprogrammet är frivilligt från den intagnes sida. Det innebär att eventuell misskötsamhet från dennes sida kopplad till inslussningsplaneringen inte får någon formell konsekvens annat än att de insatser

### Inslussningsprogram

- Fängelsedömda som frigives villkorligt med övervakning och som vill sluta begå brott erbjuds deltagande i ett inslussningsprogram.
- Insatser under anstaltstiden fullföljs och följs upp, glappet mellan anstalt och frihet täpps till.
- Inslussningsprogrammet genomförs under övervakningsåret efter villkorlig frigivning.
- Inslussningsprogrammet innehåller bl.a.
  - samordnad och tidig frigivningsplanering
  - praktisk hjälp och ett schema för första tiden i frihet
  - stöd och insatser så långt det är möjligt inom givna ramar
  - tydlig fortsättning på inledd men inte avslutad behandling eller utbildning
  - garanterad sysselsättning i någon form
  - skuldrådgivning vid behov
  - tillgång till en stödperson från det civila samhället.

som ingår i programmet riskerar att upphöra i och med att förutsättningarna för aktörernas arbete förändras. Misskötsamhet i förhållande till de villkor som gäller för övervakningstiden i övrigt hanteras på sedvanligt sätt. Programmet bör inte innehålla insatser som aktörerna förutser problem att erbjuda. Deras åtaganden bör också tydligt framgå av de beskrivningar och överenskommelser som utgör grund för inkluderingssamverkan. Det bör därför vara sällsynt att samhällsaktörerna inte kan uppfylla sina åtaganden. Skulle mer systematiska brister uppstå får förutsättas att detta uppmärksammas och hanteras inom ramen för en systematisk uppföljning av inkluderingssamverkan respektive i de enskilda verksamheternas interna verksamhetsuppföljningar.

## 9. Inkluderingsplan

För att en samlad inkludering, i nära samverkan mellan de inblandade samhällsaktörerna ska kunna ske krävs en gemensam planering. Ju bättre planeringen är desto större blir möjligheterna att genomföra inkluderingssamverkan på ett effektivt sätt. Eftersom en bärande tanke i förslaget är att processer som inleds under anstaltstiden ska kunna fullföljas och följas upp efter frigivningen måste denna planering ske i ett tidigt skede av verkställigheten. De aktörer och huvudmän som förväntas agera under anstaltstiden och/eller ta vid efter frigivningen behöver också ges möjlighet att påverka de initiala bedömningarna och besluten kring dessa insatser. En tidig och noggrann planering är även en viktig förutsättning för att undvika glapp i övergången från anstalt till frihet.

Det är angeläget att hitta former för den gemensamma planeringen som inte kräver mer tid av de inblandade än nödvändigt men som samtidigt leder till välgrundade ställningstaganden och insatser. Användningen av tekniska hjälpmedel bl.a. för distansmöten förutsätts.

### 9.1 Kritiska planeringstidpunkter

Fem kritiska planerings- och uppföljningstidpunkter kan identifieras.

#### 1. När verkställighetens innehåll planeras

Enligt en studie som Brå gjort har 50–75 procent av Kriminalvårdens klienter haft kontakt med socialtjänsten redan innan verkställigheten börjar.<sup>85</sup> Många kan också antas ha haft kontakt med andra huvudmän i samhället kring sin situation. Det är angeläget att den planering som görs för verkställighetstiden tar tillvara erfarenheter och så långt

---

<sup>85</sup> Brå-rapport 2010:10, *Frivården i Sverige*.

som möjligt bildar en helhet med tidigare insatser. Det är inte rimligt att den dömda ensam ska bära ansvaret för att så sker utan ett samarbete mellan huvudmännen bör komplettera dialogen med individen, i den mån gällande sekretessbestämmelser tillåter och/eller den dömda samtycker till ett sådant informationsutbyte. För att de insatser som Kriminalvården ser behov av – från egen eller andras sida – ska kunna fullföljas och följas upp av andra aktörer krävs dels samsyn kring behoven, dels kring insatserna. Detta kräver samråd vid verkställighetens början och innan en planering för verkställigheten fastställs. I många fall blir det inte klart förrän senare under verkställigheten om en särskild utslussningsåtgärd kan genomföras eller inte. Som utredningen ser det finns det ingenting som hindrar att en intagen både får ta del av utslussningsinsatser och deltar i ett inslussningsprogram. Planeringen kommer att påverkas av om detta blir fallet, men ett principiellt ställningstagande och en preliminär planering bör ändå kunna göras.

## 2. **Inför frigivning**

I god tid före förväntad frigivning behöver en uppföljning av läget och en mer detaljerad planering för själva frigivningen och för tiden därefter göras. Denna uppföljning bör inkludera att se över situationen i inslussningsprogrammets alla avseenden, fördela arbetsuppgifter samt boka möten och i övrigt schemalägga den första tiden i frihet.

## 3. **I samband med frigivning**

Själva frigivningen är en särskilt kritisk tidpunkt och den gjorda planeringen bör noga följas upp så att eventuella brister snabbt kan identifieras och åtgärdas. Eventuellt kan detta göras av den som samordnar inslussningsprogrammet (se avsnitt 11 nedan).

## 4. **Under övervakningsåret**

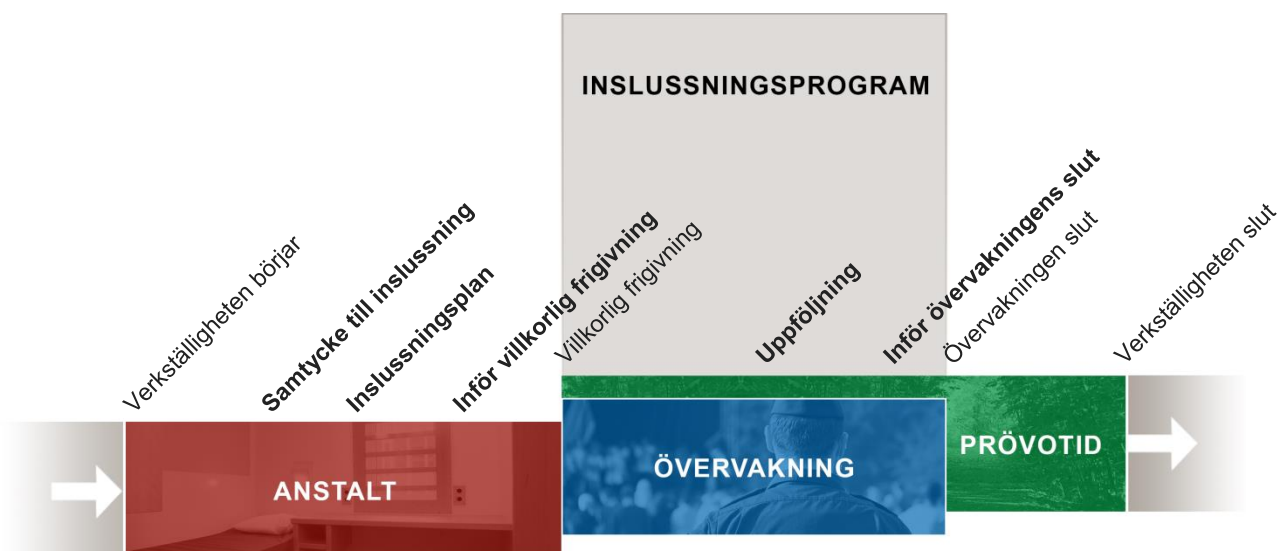
Vid något tillfälle under övervakningsåret bör en uppföljning av programmet ske. Tidpunkten bör vara vald så att genomförandet hunnit en bit på väg men inte så långt att det inte finns utrymme för justeringar innan övervakningsåret är slut. Inget hindrar att inslussningsgruppen kommer överens om tättare och fler uppföljningstillfällen.

## 5. **Inför övervakningstidens slut**

När övervakningsåret är slut upphör Kriminalvårdens engagemang i inslussningsprogrammet. Samtidigt kommer det i flera fall att finnas behov av fortsatt stöd och insatser från aktörerna. Detta bör i de flesta fall ha uppmärksammats redan i den initiala planeringen. Det är

ändå viktigt att en summering görs och att det fortsatta arbetet och formerna för det ses över i samband med att övervakningen upphör.

Det är angeläget att individen är delaktig i alla planeringsskeden.



## 9.2 Planeringsverktyg

Det är viktigt att ha praktiska verktyg och mallar som stödjer arbetet och som är användbara, inte bara för de inblandade samhällsaktörerna utan också för den intagne själv. Det behövs både en gemensam och en aktörsspecifik planering. Samtidigt ska effektivitet uppnås och överadministration undvikas. Det är en fördel om redan befintliga system kan användas.

Kriminalvårdens VSP (se avsnitt 4.1 ovan) är en naturlig utgångspunkt. Att en sådan ska finnas är författningsreglerat och ett nytt, omfattande system har just införts. Det är emellertid angeläget att det också finns ett planeringsverktyg som inte är kopplat till straffverkställigheten utan som kan användas oberoende av den, inte minst mot bakgrund av normaliseringsprincipen och den tidsbegränsning som straffverkställigheten har. SIP är ett sådant instrument (se avsnitt 4.3 ovan). SIP används för personer som har behov av insatser både från socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Det gäller många av Kriminalvårdens klienter. Men det vore, enligt utredningens bedömning, en fördel om planeringsmodellen kunde användas även om så inte är fallet. Detta för att inte blanda in alltför många olika strukturer. En SIP omfattar också behov inom andra områden än socialtjänstens och hälso- och



sjukvårdens. På så sätt kan insatser av andra centrala aktörer som Arbetsförmedlingen, civila samhällets organisationer m.fl. tydliggöras i planeringen. En kombination av VSP och SIP skulle sannolikt tillgodose de flesta av de krav som inslussningsplaneringen ställer och samtidigt vara ett ändamålsenligt och effektivt stöd för arbetet.

Att hitta formen för en sammanlänkning av de båda planeringsverktygen blir en angelägen uppgift i den fortsatta processen. Det utvecklingsarbete som för närvarande pågår mellan SKL, Kriminalvården, SIS och Socialstyrelsen kring användningen av SIP bör vara till stor hjälp i sammanhanget. Det behöver också bedömas om dessa båda instrument, eller en kombination av dem, fyller de intagnas behov av en tydlig, lättillgänglig och användbar plan för inslussningsperioden och därefter. I detta sammanhang måste också frågan om vilka – eventuellt olika – bedömningar och bedömningsinstrument som de olika aktörerna brukar grunda sina planeringar på uppmärksammas och hanteras. Emedan Kriminalvården använder instrumentet RBM-B (se avsnitt 4.1 ovan) är t.ex. bedömningsinstrumentet ASI (Addiction Severity Index) vanligt inom missbruks- och beroendevården.

## 10. Inslussningsgrupp

De aktörer som deltar i inslussningsprogrammets planering och genomförande kallas här inslussningsgrupp.

### 10.1 Deltagare

Vilka aktörer som behöver delta i inslussningsgruppen kommer att vara beroende av den aktuella individens behov och förutsättningar. Eftersom straffverkställigheten är utgångspunkten är Kriminalvården en självskriven deltagare. Det gäller både anstalten där den intagne befinner sig och det frivårdskontor som han eller hon tillhör. Även socialtjänsten på den intagnes hemort får i de allra flesta fall anses självskriven. En rimlig utgångspunkt är att det framför allt är dessa båda aktörer som är drivande i inslussningsarbetet. Arbetsförmedlingen och organisationer i det civila samhället (den organisation som den tilltänkta stödpersonen tillhör) är två andra aktörer som regelmässigt kommer att delta. Om möjligt är det sannolikt praktiskt att socialtjänstens representant också fungerar som kontaktperson för andra delar av den kommunala verksamheten. En annan fråga att ta ställning till är hur den landstingsdrivna verksamhet som är berörd ska vara representerad. Inget hindrar att anhöriga eller andra personer ur den dömdes personliga nätverk engageras i inslussningsarbetet, beroende på individens egen inställning till detta. Självklart förutsätter inslussningsarbetet engagemang och delaktighet från individen själv.

## 10.2 Ramverk

Inslussningsarbetet bör så långt möjligt utgå från var och en av de inblandades kärnverksamhet, befintliga arbetssätt och samverkansformer. På så sätt ökar förutsättningarna för hållbar utveckling. Det finns redan en mängd material, samarbetsformer och nätverk på olika nivåer och med olika fokus som har relevans för inslussningsarbetet. Det är positivt men riskerar också att medföra otydlighet och ineffektivitet. Goda exempel ska tas tillvara och fungerande arbetsformer värnas. Samtidigt ska inslussningsarbetet ges ett tydligt och enhetligt ramverk. Detta kommer att vara en central utmaning i uppbyggnadsarbetet. En uppbyggnadsprocess som kombinerar arbete på central nivå med arbete på lokal nivå och där tydliga beskrivningar och gemensamma överenskommelser utgör viktiga beståndsdelar kan antas vara framgångsfaktorer. Hos de inblandade aktörerna finns stor erfarenhet av att genomföra utvecklingsarbeten och nedan ges endast några kommentarer med utgångspunkt i det som kan vara särskilt relevant när det gäller inslussningssamverkan.

Den övergripande strukturella ramen för inslussningssamverkan bör bestå av åtminstone två beskrivningar som arbetas fram på central nivå; en av programmets innehåll, som bl.a. kan presenteras för den tilltänkta målgruppen och en av arbetsprocessen, som primärt riktar sig till aktörerna som ska delta och utifrån vilken lokala beskrivningar, praktiskt stödmaterial osv. kan utgå. Inslussningssamverkan kräver både att de inblandade aktörerna integrerar hanteringen i sina interna riktlinjer och stödmaterial och att det skapas ett gemensamt ramverk. Det är viktigt att tidigt säkerställa att det inte finns några större hinder för arbetet i befintliga strukturer och styrdokument.

Den lokala samverkan är inslussningsarbetets kärna. Det är aktörer på den intagnes hemort som ska stötta denne i att komma tillbaka till samhället efter ett verkställt fängelsestraff. I Kriminalvårdens nya system för verkställighetsplanering har frivården fått en tydligare koordineringsroll. Eftersom frivårdskontoret finns där den intagne förväntas bo efter frigivningen ger systemet förutsättningar inte bara för ett nära samarbete inom Kriminalvården utan också i förhållande till externa aktörer. Samverkan bör utgå från en gemensam lägesbild och förståelse för varandras verksamheter. Det är också viktigt att tidigt identifiera vilka parter som bör delta i den lokala samverkan och vilka förutsättningar eller anpassningar i arbetssätt som eventuellt ska till. Brå har tagit fram en handledning för ett lokalt utvecklingsseminarium kring samverkan för att förebygga återfall i brott.<sup>86</sup> Materialet har utvärderats med positiva resultat och bör på många håll kunna

---

<sup>86</sup> Brå 2014, *Utvecklingsseminarium – samverka för att förebygga återfall i brott.*

användas som inledning på den lokala inlussningssamverkan. Med utgångspunkt i de centrala riktlinjerna är det angeläget att det lokala samarbetet och formerna för detta beskrivs i gemensamma dokument. Där bör framgå vad var och en har åtagit sig i inlussningsarbetet och hur arbetet är tänkt att genomföras lokalt. Centralt utformade mallar och annat stödmaterial för detta är sannolikt till stor hjälp. Möjligheterna att koppla samverkan kring återfallsförebyggande insatser till andra existerande samverkansformer bör självklart övervägas. Samverkansöverenskommelser mellan kommun och polis om det brottsförebyggande arbetet finns t.ex. i ca 80 procent av alla kommuner (se avsnitt 4.3 ovan). Detta kan vara en struktur som kan användas eller fungera som inspiration även för inlussningssamverkan.

Den lokala processen ger viktig information om hur arbetet kommer att fungera i praktiken. Det är därför angeläget att uppbyggnadsprocessen kombinerar arbetsinsatser på central och lokal nivå för att åstadkomma störst möjlig kvalitet i ramverk och stödmaterial.

Det lokala samarbetet kan behöva stöd i samverkansöverenskommelser på nationell nivå. Överenskommelsen mellan Kriminalvården och Arbetsförmedlingen är ett sådant exempel. Där har de båda myndigheternas generaldirektörer träffat en principöverenskommelse om samarbete. Det bör övervägas vilka överenskommelser av det slaget som är lämpliga och möjliga att verka för i detta sammanhang. Även på regional nivå finns strukturer som kan ha betydelse för samverkan kring det återfallsförebyggande arbetet. Det gäller inte minst inom ramen för landstingsorganisationen men kan också gälla t.ex. de kommunala regionförbunden och samarbetsförbundet FINSAM (se avsnitt 4.3 ovan).

### **10.3 Praktiskt stöd**

Förutom strukturella ramar och överenskommelser behövs olika former av stöd för det praktiska arbetet. Mallar och annat sådant stödmaterial kan med fördel länkas till en mer övergripande processbeskrivning. I det pågående samarbetet mellan SKL, Kriminalvården, SIS och Socialstyrelsen kring SIP finns planer på att ta fram ett praktiskt handläggarstöd. Ett sådant handläggarstöd kommer att ha stor betydelse för planeringsdelen av inlussningsarbetet, som i sin tur är centralt i processen.

Sannolikt finns en hel del befintligt stödmaterial som kan användas eller inspirera. Det kan vara befintligt material hos de inblandade aktörerna eller

material som tagits fram för liknande verksamheter, t.ex. för arbetet med de Sociala insatsgrupperna (se avsnitt 4.3 ovan).

En viktig del i det praktiska verksamhetsstödet är möjligheter till kompetensutveckling och erfarenhetsutbyte. Det gäller både tvärsektoriellt och inom de olika sektorerna. Att t.ex. skapa nätverk för kommunerna kring inslussningsfrågor och återfallsförebyggande arbete i allmänhet kommer att vara mycket angeläget. Här finns antagligen befintliga nätverk i SKLs regi som kan användas. Regeringens pågående satsning på brottsförebyggande arbete bör också innehålla möjligheter i detta avseende. Inom ramen för den har särskilda samordnare tillsatts på länsstyrelserna med uppgift att bl.a. bidra till att samarbete och erfarenhetsutbyte mellan berörda aktörer utvecklas och att stödja kompetensutveckling och kommunöverskridande brottsförebyggande åtgärder. Som en del i satsningen kommer Brå även att inrätta en nationell nätverksstruktur med berörda myndigheter.<sup>87</sup>

Gemensamma arbetsformer behöver naturligtvis dokumenteras och beskrivas så att alla inblandade kan ta del av dem. Att samla riktlinjer, informationsmaterial och kanske t.o.m. möjlighet till interaktivt erfarenhetsutbyte i en digital plattform skulle sannolikt vara ett effektivt och värdefullt sätt att stödja samverkan kring det återfallsförebyggande arbetet. Det finns flera tänkbara huvudmän för en sådan plattform.

#### 10.4 Andra samverkansformer

På många håll finns redan väl fungerande samverkansformer inom närliggande områden. Det gäller framför allt på lokal nivå men även regionalt och nationellt. Dessa bör tas tillvara i inslussningsarbetet. Det är inte ändamålsenligt att bygga upp alltför många parallella strukturer, särskilt inte där aktörer och målgrupper är i huvudsak desamma. Samtidigt finns ett intresse av specialisering, enhetlighet och likvärdighet i det återfallsförebyggande arbetet. Att hitta en balans häremellan är avgörande för förutsättningarna att bedriva ett arbete med effektivitet och kvalitet. Först och främst är det angeläget att göra en fördjupad kartläggning av vilka fora som finns, identifiera behoven för inslussningsarbetet och sedan ta ställning till vad som bör ingå i en standardiserad arbetsmodell och vad som bör lämnas öppet för lokal anpassning.

Samordningen med *avhopparverksamheten*, framför allt den polisiära, är angelägen för att säkerställa att de som behöver särskilda skyddsinsatser får det. På flera håll finns *Sociala insatsgrupper* som vänder sig till personer över 18 år.

<sup>87</sup> Regeringsbeslut 16 februari 2017 (Ju2017/01526/KRIM).

Även om förutsättningarna är delvis olika och arbetet med dessa grupper ser lokalt olika ut bygger arbetssättet på likartade tankegångar. Till det kommer att målgruppen är delvis densamma. Kommunernas *lokala brottsförebyggande råd* är en samverkansform som ofta är inriktad på strukturell, och inte individinriktad, samverkan. I den mån sammansättning och syfte medger det kan detta vara ett användbart forum för samverkan i strategiska frågor kopplade till inslussningsarbetet. Det finns exempel på att arbetet i det lokala brottsförebyggande rådet på detta sätt kopplats samman med arbetet i de Sociala insatsgrupperna. En annan möjlighet är att i de lokala brottsförebyggande råden diskutera frågor om sysselsättning för de som har svårt att komma in på arbetsmarknaden på grund av tidigare kriminalitet. Särskilt gäller det när råden har representanter från näringslivet, som också är lokala arbetsgivare.

### 10.5 Ett kunskapsbaserat arbetssätt

Brå har beskrivit hur man arbetar kunskapsbaserat i det lokala brottsförebyggande arbetet.<sup>88</sup> Det innebär att man gör analyser av de aktuella förhållandena, dvs. skapar och analyserar kunskap om både lokala problem och möjligheter. Till det läggs kunskap om hur olika brottsförebyggande åtgärder fungerar utifrån erfarenheter och förhållningssätt. Mot den bakgrunden har olika modeller för en stegvis arbetsprocess tagits fram för att kunna användas av lokala aktörer i syfte att öka förutsättningarna för ett kunskapsbaserat arbete. En sådan modell och arbetsprocess kan se ut så här

- kartläggning av problem och resurser,
- analys som leder till val och utformning av förebyggande åtgärder,
- genomförande av åtgärder,
- utvärdering av utfallet och
- återkoppling av utvärderingsresultaten till tidigare steg.

Detta sätt att arbeta bör kunna tillämpas även i ett återfallsförebyggande sammanhang; både på övergripande, strukturell nivå och i det mer individinriktade arbetet.

---

<sup>88</sup> Brå 2015, *Förstärkt stöd till – och samordning av – det lokala brottsförebyggande arbetet, Redovisning av ett regeringsuppdrag.*

## 11. Inslussningssamordnare

Utredningens bedömning är att inslussningsarbetet och inslussningsgrupperna behöver en tydlig samordnarfunktion. Denna tjänstemannafunktion och den tidigare nämnda stödpersonen (se avsnitt 8.6 ovan), som regel från det civila samhället, kompletterar varandra. I samordningsuppdraget ingår att vara sammankallande för inslussningsgruppens möten, ta ett särskilt ansvar för helheten i inslussningsplaneringen, följa upp planen i förhållande till individen och vara allmänt pådrivande och sammanhållande i arbetet.

### 11.1 Vem?

Det finns två möjliga aktörer som skulle kunna stå för inslussningssamordningen; Kriminalvårdens frivård och kommunens socialtjänst.

Med den tydliga koppling till straffverkställigheten – i anstalt och sedan under övervakning – som skisseras i förslaget talar mycket för att inslussningssamordnaren bör vara en handläggare i frivården och att uppgiften bör kopplas samman med ansvaret som koordinator för verkställighetsplaneringen och rollen som övervakare. På så sätt skapas förutsättningar för kontinuitet och helhetsperspektiv i den process som verkställigheten utgör. Frivården kan också förväntas ha – eller ha möjlighet att bygga upp – de nära kontakter med lokala aktörer som arbetet utgår från.

Ett antal omständigheter kan försvåra eller tala emot en lösning där Kriminalvården har huvudansvaret för inslussningssamordningen. Det frigivningsförberedande arbetet är i dag, såsom utredningen uppfattat det, olika organiserat inom Kriminalvården. Ibland är det personal på anstalten (kontaktperson respektive klienthandläggare) som framför allt hjälper den intagne att få kontakt med olika aktörer på hemorten, ibland är det frivårdskontoret dit

### Inslussningsgruppen

- De samhällsaktörer som har ansvar och möjlighet att genomföra de insatser som den intagne har behov av bildar en grupp för att planera och genomföra inslussningsprogrammet.
- Den intagne, Kriminalvården (anstalt och frivård) och socialtjänsten i den intagnes hemkommun är självskrivna deltagare. Arbetsförmedlingen och det civila samhället i de flesta fall också.
- Gruppens arbete hålls ihop av en inslussningssamordnare.
- 4-5 gemensamma planeringstillfällen från det att verkställigheten börjar tills den slutar. En kombination av Kriminalvårdens verkställighetsplan (VSP) och socialtjänstens samt hälso- och sjukvårdens Samordnade individuella plan (SIP) används.
- Utifrån en gemensam processbeskrivning styrs arbetet av lokala överenskommelser, med stöd av nationella där det behövs. Stödmaterial tillhandahålls och andra befintliga samverkansstrukturer används så långt möjligt. Möjlighet till nätverk för erfarenhetsutbyte kring inslussningsarbetet säkerställs.

den intagne ska frigges. En del frivårdskontor har stora upptagningsområden och är geografiskt organiserade så att möjligheterna till lokalkännedom och lokalt nätverksskapande är begränsade. Frivårdens arbete är ofta organiserat så att det är en arbetsgrupp som håller i frågor som gäller intagna i anstalt, t.ex. kontakt med anstaltspersonal, intagna och utslussningsplanering. En annan arbetsgrupp tar sedan vid efter frigivningen och ansvarar för övervakningen av villkorligt frigivna (tillsammans med de som står under övervakning på grund av en dom på skyddstillsyn). Den evidensbaserade samtalsmetodiken Krimstics är tänkt att utgöra en central del i övervakningen och en utbildningssatsning som riktar sig till samtliga frivårdshandläggare pågår för närvarande.<sup>89</sup> I vissa fall behöver också inledda behandlingsprogram fullföljas under övervakningen. Det kan vara svårt att också inrymma samordning och uppföljning av ett inslussningsprogram under den tid som är tillgänglig för kontakter mellan frivården och den övervakade.

Med en socialsekreterare som inslussningssamordnare skulle fördelen uppnås att arbetet får en tydlig och omedelbar koppling till situationen och insatserna före och efter straffverkställigheten. Ett fortsatt samarbete efter övervakningstidens slut skulle underlättas. Det kan också hävdas att en sådan lösning skulle vara mer förenlig med den s.k. normaliseringsprincipen. Socialtjänstens breda uppdrag kan förväntas innebära särskilt goda förutsättningar för det lokala samarbetet. Fler etablerade samverkansformer skulle sannolikt – på ett snabbare sätt – bli tillgängliga för arbetet. Att från socialtjänstens sida hålla samman planeringen från anstalt till frihet via övervakningsåret och samordna insatserna i den processen skulle emellertid kunna vara förenat med svårigheter eftersom verkställigheten och planeringen av den är ett kärnuppdrag för Kriminalvården. Till det kommer att socialtjänsten vanligtvis inte har en särskild organisation, särskilda resurser eller en särskilt uppsökande verksamhet för vuxna personer med en mer allmän problematik och utan att det finns en aktuell framställning om en specifik stödinsats från den enskilde.

Enligt utredningens bedömning talar starka skäl för att rollen som inslussningssamordnare bör anförtros Kriminalvårdens frivård. Det gäller inte minst mot bakgrund av syftet att säkerställa att de investeringar i återfallsförebyggande insatser som individen och samhället, via Kriminalvården, gör under verkställigheten av fängelsestraff tas tillvara genom att fullföljas och följas upp i samband med och efter frigivningen. Till det kommer Kriminalvårdens ansvar för att utforma verkställigheten så att anpassningen i samhäl-

---

<sup>89</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2016, s. 42.

let underlättas och negativa följder av frihetsberövandet motverkas<sup>90</sup> samt att frivården i vilket fall som helst har ansvar för övervakningen efter villkorlig frigivning och resurser avsatta för detta.

Utredningens förslag är dock att båda dessa möjligheter prövas i försöksverksamheten (se avsnitt 12 nedan). Resultaten kan då jämföras med varandra. En förutsättning för detta är att tillräckligt många av de kommuner som deltar i försöksverksamheten också är villiga att ta på sig inslussningssamordnarrollen. Det behöver också säkerställas att en sådan lösning kan fungera i alla kommuner vid ett eventuellt breddinförande alternativt att systemet även fortsättningsvis tillåter att olika lösningar används för rollen som inslussningssamordnare.

## 12. Försöksverksamhet

Det är lämpligt att inslussningsmodellen prövas i en försöksverksamhet för att få underlag för fortsatta ställningstaganden. Om och när ett breddinförande ska övervägas är det viktigt att känna till hur inslussningsarbetet fungerar i praktiken, vilka hinder som finns och vilka vinster som kan uppnås. Försöksverksamheten innebär inte bara en möjlighet att pröva modellen – både som process och dess effekter – utan också att pröva olika, alternativa lösningar.

### 12.1 Vilka deltar?

De lokala områden som ingår i försöksverksamheten kan antingen definieras som ett antal utvalda kommuner eller som upptagningsområden för vissa frivårdskontor. Praktiska verksamhetshänsyn och utvärderingsaspekter kan spela in i de bedömningar som behöver göras. I det fortsatta är utgångspunkten att det är ett antal kommuner som deltar.

Kriminalvården är en självskrivnen aktör i försöksverksamheten eftersom straffverkställigheten bildar utgångspunkt för programmet och insatsen. Alla häkten och anstalter behöver ha tillgång till information om programmet bl.a. för att kunna informera de intagna om möjligheterna. Verksamheten vid de frivårdskontor som deltar i försöksverksamheten kommer att bli särskilt berörd.

Försöksverksamheten förutsätter att ett antal kommuner vill delta. Utredningen gör den preliminära bedömningen att det finns ett sådant intresse. Från många håll och av flera olika skäl finns viljan att förebygga brott, att förebygga upprepad brottslighet är särskilt angeläget. Hur många kommuner

---

<sup>90</sup> 1 kap. 5 § fängelselagen (2010:610).



som bör ingå i försöksverksamheten får avgöras av praktiska och utvärderingsrelaterade hänsyn. Situationen i de s.k. socialt utsatta områdena är särskilt viktig att uppmärksamma. Förutsättningarna för de återfallsförebyggande insatserna och för inslussningsarbetet där är speciella och ställer särskilda krav på de inblandade aktörerna och deras arbetssätt. Det är därför angeläget att ett antal kommuner med sådana områden deltar i försöksverksamheten. Sannolikt finns mycket att vinna på att ha en blandning av kommuner, med olika förutsättningar i försöksverksamheten.

Att berörda landsting har accepterat att delta i den lokala försöksverksamheten är antagligen också en förutsättning. Med berörda myndigheter kan förankring behöva ske på nationell nivå. Flera andra aktörer kommer också att vara berörda. Lokala förhållanden bör avgöra när och hur dessa involveras i processen.

De intagna som erbjuds deltagande i försöksverksamheten behöver ha vistelseort i någon av de kommuner som ingår. Om de flyttar innan frigivningen eller under övervakningsåret, till en kommun som inte ingår i försöksverksamheten blir det i praktiken svårt att fullfölja programmet. Det finns möjlighet att rikta försöksverksamheten särskilt mot vissa grupper som kan förväntas ha särskilt stort behov av inslussningshjälp eller av andra skäl är angelägna att få med. Alla begränsningar av målgruppen måste dock ställas mot risken att underlaget blir för litet. I tabellen intill visas hur många som frigavs villkorligt med övervakning per kommun, för de 20 kommuner i landet med flest villkorligt frigivna med övervakning under år 2015.

## 12.2 Vad åtar de sig?

För de samhällsaktörer som deltar i försöksverksamheten bör det finnas en tydlig beskrivning om vad som ingår och förväntas. Förutom de åtaganden som är en direkt konsekvens av inslussningsprogrammets innehåll finns möjlighet att under försöksverksamheten pröva olika upplägg och utvärdera dessa, allt under förutsättning att åtaganden och villkor tydliggjorts i samband med ställningstagandet att delta.

Det kan t.ex. gälla användningen av planeringsverktyget SIP som en förutsättning i försöksverksamheten. Att socialtjänsten ska stå för rollen som inslussningssamordnare kan

Kommun	Antal
Göteborg	231
Stockholm	220
Malmö	165
Örebro	72
Norrköping	53
Borås	46
Västerås	40
Sundsvall	40
Helsingborg	37
Jönköping	34
Kristianstad	32
Linköping	30
Botkyrka	29
Eskilstuna	29
Södertälje	27
Uppsala	27
Gävle	25
Haninge	24
Landskrona	24
Borlänge	24

vara en annan del i överenskommelsen. Beredskap att delta i ett samarbete för att möjliggöra byte av bostadsort för de av Kriminalvårdens klienter som har behov av det vore också önskvärt att ha med. Ett centralt åtagande från socialtjänstens sida är att – oavsett inslussningssamordnarrollen – utse någon eller några handläggare att vara kontaktpersoner för inslussningsarbetet.

### **12.3 Förberedelser**

Den föreslagna försöksverksamheten kräver förberedelser både på nationell och på lokal nivå såsom skisserats under avsnitt 10.2–4 ovan. Den idéskiss som presenterats här kräver en fördjupad analys, såväl vad gäller inslussningsprogrammets målgrupp och innehåll som formerna för arbetet. Ett antal dokument behöver tas fram; beskrivningar, överenskommelser, stödmaterial osv.

Det är naturligt att Kriminalvården får i uppdrag att hålla samman dessa förberedelser. De övriga aktörer som ska delta i försöksverksamheten bör emellertid involveras på ett tydligt sätt. Det gäller särskilt de kommuner som ska delta men även övriga myndigheter, det civila samhällets organisationer och de aktuella landstingen. Den som ska ansvara för utvärderingen av verksamheten (se avsnitt 12.4 nedan) är en annan viktig samarbetspart i förberedelsearbetet.

### **12.4 Utvärdering**

Utredningens förslag är att en extern utvärdering av försöksverksamheten görs. Utvärderingen bör avse både processen och effekterna av den. Sannolikt är det svårt att på ett tillförlitligt, och praktiskt genomförbart, sätt studera de direkta effekterna av inslussningsarbetet på brottsligheten. Snarare får utvärderingen utgå från antaganden om vissa faktorerens betydelse för återfallsrisken, såsom vikten av insatser som ökar förutsättningarna för återintegration i samhället. Om möjligt vore det också värdefullt att i utvärderingen belysa ekonomiska aspekter av verksamheten. Det finns flera fördelar med att utvärderingen görs av Brå. Brås uppdrag är att bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och främja brottsförebyggande arbete<sup>91</sup> och myndigheten genomför ofta utvärderingar på regeringens uppdrag. För närvarande utvärderas bl.a. Kriminalvårdens intensifierade arbete med utslussning (se avsnitt 4.1 ovan). Myndigheten har även genomfört flera andra studier med koppling till Kriminalvårdens verksamhet och har därmed en upparbetad kunskap på området. Genom att Brå utvärderar inslussningsverksamheten får arbetet också en naturlig koppling till det myndighetsöver-

---

<sup>91</sup> Förordning (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet.

gripande utvecklingsarbete som i övrigt pågår inom det brottsförebyggande området.

Hur länge försöksverksamheten bör pågå är dels en verksamhetsfråga, dels en utvärderingsfråga. Att utvärdera processen har ett tidsperspektiv emedan en utvärdering av effekter har ett helt annat. Vad som är önskvärt, möjligt och rimligt när det gäller utvärderingens närmare innehåll får avgöras i dialog med de inblandade aktörerna.

### 12.5 Efter försöksverksamheten

Försöksverksamheten föreslås vara lokal och huvudsakligen bygga på frivillighet för de aktörer som deltar. I förlängningen är det inte lämpligt att möjligheterna inom ramen för verkställigheten av ett fängelsestraff skiljer sig åt på detta sätt. Utgångspunkten bör därför vara att inlussningsprogrammet ska kunna erbjudas alla intagna som uppfyller kriterierna. Utredningens ambition har varit att lämna förslag som ryms inom de inblandade aktörernas befintliga uppdrag och möjligheter. Förhoppningen är att de delvis förändrade arbetssätt som föreslås, i vart fall på litet sikt och efter de justeringar som det fortsatta utvecklingsarbetet kommer att leda till, ska visa sig effektiva och ändamålsenliga. Om den kommande utvärderingen också visar på positiva resultat när det gäller samhällets samlade förmåga att förebygga återfall i brott finns vinster att göra ur flera perspektiv. På så sätt bör förutsättningar för ett breddinförande av ett strukturerat inlussningsarbete skapas liksom underlag för att bedöma om och hur detta bör ske.

Det pågår en hel del utvecklingsarbete kopplat till innehållet i straffverkställigheten och önskan att minska risken för återfall i brott. Det fortsatta införandet av ett strukturerat inlussningsarbete är beroende av detta och behöver ses i ett större sammanhang. Kriminalvården driver ett intensivt utvecklingsarbete, egeninitierat och utifrån olika regeringsuppdrag. Regeringens satsningar på brottsförebyggande arbete i allmänhet och på minskad segregation har också stor betydelse för det återfallsförebyggande arbetet. Till det kommer Frigivningsutredningens uppdrag att se över systemet för

### Försöksverksamhet

- Kriminalvården får i uppdrag att inrätta en försöksverksamhet från och med 1 januari 2018. Brå får i uppdrag att utvärdera den.
- Ett antal frivilliga kommuner deltar. Förberedelsearbetet sker i nära samarbete mellan bl.a. Kriminalvården, kommunerna och Brå.
- Flera s.k. socialt utsatta områden ingår i försöksverksamheten.
- I försöksverksamheten prövas särskilt frivårdshandläggare respektive socialsekreterare i rollen som inlussningssamordnare, användningen av Samordnad individuell plan (SIP) som planeringsverktyg samt möjligheten till strukturerad samverkan kring byten av bostadsort för att minska risken för återfall i brott.

villkorlig frigivning (se avsnitt 4.1 ovan). Frigivningsutredningen ska bl.a. överväga om förutsättningarna för och innehållet i de särskilda föreskrifter som kan meddelas under prövotiden efter villkorlig frigivning bör förändras. De överväganden som utredningen gör och de ställningstaganden som det föranleder kommer att ha stor inverkan på förutsättningarna för de förslag som lämnas här. Med en utvidgad användning av möjligheten till särskilda föreskrifter under övervakningstiden skulle t.ex. ett inslussningsprogram kunna fylla en viktig funktion.

### 13. Ekonomiska konsekvenser m.m.

Utgångspunkten för utredningens arbete har som framgått varit att inte lämna förslag som är extraordinära i förhållande till befintlig verksamhet. Det är en utgångspunkt i utredningens direktiv att förslagen inte förväntas leda till kostnadsökningar. Tillfälligt finansierad verksamhet riskerar att också bli tillfällig. Det är inte avsikten med inslussningsverksamheten.

Att utveckla den föreslagna försöksverksamheten kommer liksom allt utvecklingsarbete att kräva vissa resurser, framför allt av Kriminalvården som förväntas vara drivande i arbetet. Insatserna kan emellertid antas ligga väl i linje med de förhöjda ambitioner myndigheten har för utvecklingen av sin externa samverkan och de resurser som redan avsatts för detta. Förslagen kan uppfattas som en utveckling av innehållet i övervakningen efter villkorlig frigivning på så sätt att frivårdens handläggare, oavsett om denne är inslussningssamordnare eller inte, förväntas ta ett större ansvar för länknigen till andra huvudmän och aktörer i samhället. Beroende på hur arbetet varit organiserat tidigare kan det innebära behov av förändrade arbetssätt och eventuellt resursförstärkningar. Om sådana effekter kommer att uppstå och vad de i så fall närmare innebär måste analyseras i det fortsatta arbetet. I sammanhanget får övervägas i vilken utsträckning en omDispositionering av befintliga resurser är möjlig och önskvärd.

Det kommunala arbetet och förutsättningarna för det ser mycket olika ut. Utredningens bedömning är att det finns kommuner som skulle ha intresse av att delta i en försöksverksamhet med ett strukturerat inslussningsarbete. Det kan finnas kommuner vars socialförvaltningar redan i dag bedriver verksamheter som liknar inslussningssamverkan och som t.o.m. har funktioner motsvarande den inslussningssamordnarroll som beskrivs här. Detta kommer att visa sig när förberedelserna för en försöksverksamhet inleds. Om det är svårt att attrahera frivilliga kommuner till verksamheten och inslussningssamordnarrollen får orsakerna till det analyseras och eventuellt förnyade överväganden göras.

De frivilligorganisationer som ska bistå verksamheten med stödpersoner behöver få ekonomisk kompensation för det. Kriminalvårdens föreskrifter för statsbidragsgivningen har i praktiken kommit att tillämpas så att statsbidrag framför allt ges för verksamheter på häkte och i anstalt. Detta har Statskontoret pekat på och föreslagit att möjligheterna att ge bidrag för verksamheter inom frivårdens område ska ses över.<sup>92</sup> Inom Kriminalvården pågår en översyn av bidragsgivningen mot bakgrund av förslagen i rapporten. Bidrag till civila samhällets organisationer kan ges som verksamhetsbidrag, projektbidrag eller organisationsbidrag. I de två förstnämnda fallen finns tydliga krav på motprestation. Organisationsbidrag ges däremot för att stödja det civila samhället i dess roll som röstbärare eller intresseorganisation utan tydliga krav på motprestation. I förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område specificeras inte närmare vilka bidragsformer som är aktuella. Vilken form som bör tillämpas i detta fall får avgöras i den fortsatta processen. Hur stor del av Kriminalvårdens anslag som får användas för statsbidragsgivningen framgår av myndighetens årliga regleringsbrev. Huruvida finansieringen av den föreslagna stödpersonsverksamheten bör finansieras genom en omdisposition av befintliga bidragsmedel eller genom en utökning av de avsatta resurserna är också en fråga att ta ställning till i det vidare förberedelsearbetet.

Endast ca 5 procent av de intagna i fängelse är kvinnor.<sup>93</sup> Erbjudandet om deltagande i inslussningsprogrammet bör rikta sig likvärdigt till kvinnor och män. Om en intagen är dömd för våld i nära relation ställer det särskilda krav på inslussningsarbetet, på samma sätt som på förberedelserna för frigivning i allmänhet.

---

<sup>92</sup> Statskontoret 2014:24, *Kriminalvårdens bidrag till ideella organisationer*.

<sup>93</sup> [www.kriminalvarden.se](http://www.kriminalvarden.se)



## Justitiedepartementet

*Kriminalpolitiska enheten (Ju KRIM)*

### **Uppdrag att lämna förslag på en modell för samverkan kring återfallsförebyggande insatser**

---

#### **Bakgrund**

Återfall i brott förorsakar stora kostnader för samhället och lidande för enskilda. Enligt Brottsförebyggande rådets (Brå) återfallsstatistik återfaller 66 procent av de som frigivits från fängelse inom tre år. Övergången från anstalt till frihet är en kritisk tidpunkt när det gäller risken för återfall.

Kriminalvården har en viktig roll i det återfallsförebyggande arbetet. För att Kriminalvårdens insatser under verkställighetstiden ska bli så verkningfulla som möjligt krävs dock att de utgör del i en större helhet. Kriminalvården behöver förhålla sig till tidigare genomförda insatser och andra aktörer behöver ta vid där Kriminalvårdens uppdrag slutar. Det handlar om andra myndigheter, kommuner och landsting men också om näringsliv och aktörer i det civila samhället.

Riksrevisionen har granskat samhällets insatser för att förebygga återfall i brott. Granskningen har resulterat i rapporten Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre? (RiR 2015:4). Riksrevisionens sammanfattande slutsats är att samhällets insatser inte täcker de behov som finns, att insatserna är för få i relation till bedömda behov och att de inte i tillräcklig utsträckning görs koordinerat eller tillräckligt snabbt.

En av regeringens centrala kriminalpolitiska åtgärder är att utveckla det brottsförebyggande arbetet. Arbetet för att förebygga återfall i brott är en del i detta och regeringen har för avsikt att höja ambitionsnivån på en rad områden inom det återfallsförebyggande arbetet. Flera åtgärder har redan vidtagits, bl.a. har Kriminalvården getts i uppdrag att utveckla och förstärka insatserna för utslussning. Det gäller t.ex. användningen av möjligheterna till stegvis utslussning inom Kriminalvårdens egna miljöer och den som kan ske genom olika former av vistelser utanför anstalt, s.k. särskilda utslussningsåtgärder.

## Behovet av en utredning

Riksrevisionens bedömning är att det finns betydande brister i myndigheternas planering och samverkan kring de återfallsförebyggande insatserna och att detta bidrar till risk för dålig hushållning med samhällets resurser och ett ineffektivt system för återfallsförebyggande arbete.

Forskning har visat att flera faktorer har betydelse för risken för återfall. Det handlar bland annat om möjligheterna att kunna försörja sig genom arbete, vara fri från missbruk, ha egen bostad, ha en utbildning och få tillgång till adekvat psykiatrisk vård. Även möjligheterna att förändra klienternas kriminella attityder, nätverk och personlighetsmönster har betydelse. Till detta kommer behovet av tydliga riskbedömningar och nödvändiga kontrollåtgärder. Det är många olika samhällsaktörer som har ansvar och möjlighet att göra viktiga insatser inom dessa områden.

Många av de aktörer som är centrala för det återfallsförebyggande arbetet är för närvarande hårt belastade och resurserna är begränsade. Vidare pågår det redan flera och delvis överlappande utvecklingsarbeten. En tydlig struktur för samverkan kring de insatser som har relevans för att förebygga återfall i brott skulle kunna underlätta för myndigheter och andra aktörer att utföra sina respektive grunduppgifter i sammanhanget. En enhetlig arbetsmodell med tillhörande kunskapsstöd och annat arbetsmaterial kan bidra till att insatserna blir mer samordnade, underbyggda, välplanerade och därmed mer effektiva.

## Uppdraget

Det är angeläget att samhällets samlade resurser används på ett effektivt sätt. En utredare ges därför i uppdrag att lämna förslag på en modell för lokal samverkan, på individnivå, för att förebygga återfall i brott.

Modellen ska omfatta samverkan kring arbete, utbildning, bostad, skulder, missbruk, psykisk ohälsa, kriminella attityder, nätverk och kontroll. Modellen ska inte bara omfatta offentliga utan även privata och ideella aktörer. Samverkan ska tydligt fokusera på individens behov och förutsättningar men också utgå från och beakta var och en av de inblandade aktörernas roller och kärnuppdrag. Goda exempel och erfarenheter ska tas tillvara, samordning och synergier med andra pågående utvecklingsarbeten och initiativ ska eftersträvas.

Modellen ska innefatta konkreta förslag på hur samverkansarbetet kan bedrivas och på tänkbara gränssnitt mot andra strukturerade arbetsformer såsom sociala insatsgrupper, lokala brottsförebyggande råd, arbetet mot våldsbejakande extremism och avhopparverksamhet. Behovet av riktlinjer, kunskapsstöd m.m. ska identifieras och förslag till hur behoven kan tillgodoses ska lämnas. Utgångspunkten är att modellen ska vara möjlig att pröva i form av pilotverksamhet med början under år

2017. Frågor om utvärdering och en eventuell fortsättning av sådan pilotverksamhet ska också uppmärksammas i arbetet.

Det står utredaren fritt att även i övrigt lämna förslag som kan främja samordning och effektivitet i det återfallsförebyggande arbetet.

### **Uppdragets genomförande**

Arbetet ska ske i nära samråd med Kriminalvården. Samråd ska också ske med Polismyndigheten, Brottsförebyggande rådet, Socialstyrelsen och Arbetsförmedlingen samt med andra myndigheter och aktörer som är berörda av uppdraget, bland annat Sveriges Kommuner och Landsting.

Utredaren ska samråda med utredningen om villkorlig frigivning (Ju2016/09), den nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (Ju2014:18) och den nationella samordnaren för statens insatser på området psykisk hälsa (S2015:09). Utredaren ska beakta övrigt relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av de förslag som läggs. Förslagen förväntas inte leda till några kostnadsökningar.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 mars 2017.





Justitiedepartementet

Inslussningsutredningen har haft dialog med

Arbetsförmedlingen  
Brottsförebyggande rådet  
Dipart Entreprenad AB  
FAMNA, Riksförbundet för idéburen vård och omsorg  
Frivården Borlänge  
Frivården Fridhemsplan  
Frivården Göteborg  
Frivården Sollentuna  
Frivården Södertörn  
Fryshuset  
Försäkringskassan  
ITOK, Integrerat Team för Opiatberoende Kriminalvårdsklienter  
Kriminellas Revansch i Samhället (KRIS)  
Kriminalvården  
Kronofogdemyndigheten  
Nationella samordnaren mot våldsbejakande extremism (Ju2014/18)  
Nationella samordnaren för statens insatser på området psykisk hälsa (S2015:09)  
Personal och intagna på anstalten Österåker  
Professor Henrik Andershed, Örebro universitet  
Professor Jerzy Sarnecki, Stockholms universitet  
Projektet Boendebyggarna i Vivalla (Skanska AB, ÖrebroBostäder AB, Arbetsförmedlingen)  
Riksförbundet Attention  
Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS)  
Samverkan Halland (Arbetsförmedlingen, Kriminalvården, Polismyndigheten, socialtjänsten, Krami)

Skanska AB  
Skyddsvärnet  
Sociala insatsgruppen Rinkeby/Kista, Spånga/Tensta  
Socialförvaltningen, Avdelningen för stadsövergripande sociala frågor,  
Kompetenscenter barn och unga, Stockholms stad  
Socialstyrelsen  
Socialtjänsten Borlänge kommun  
Socialtjänsten Enskede-Årsta-Vantör, Stockholms stad  
Socialtjänsten Södertälje kommun  
Socialtjänsten Västra Hisingen, Göteborgs stad  
Statens Institutionstyrelse  
Sveriges Kommuner och Landsting  
Utredningen om villkorlig frigivning (Ju2016/09)