

RiR 2004: 5

# Återfall i brott eller anpassning i samhället

– uppföljning av kriminalvårdens klienter

ISBN 91 7086 005 X

RiR 2004:5

Tryck: Riksdagstryck, Stockholm 2004

---

Regeringen  
Justitiedepartementet

Datum 2004-03-15  
Dnr 31-2003-0659

## Återfall i brott eller anpassning i samhället

– uppföljning av kriminalvårdens klienter

Riksrevisionen har granskat uppföljningen av kriminalvårdens klienter vad gäller återfall i brott och anpassning i samhället. Granskningen inleddes vid Riksdagens revisorer och fördes över till Riksrevisionen när Riksrevisionsverkets och Riksdagens revisorers verksamhet upphörde. Riksrevisionen inledde sin verksamhet den 1 juli 2003. Resultatet av granskningen redovisas i denna revisionsrapport.

I enlighet med 9§ lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. överlämnas rapporten till regeringen. Rapporten överlämnas samtidigt till Riksrevisionens styrelse.

Företrädare för Kriminalvårdsstyrelsen, Brottsförebyggande rådet och Regeringskansliet har faktagranskat utkast till slutrapporten.

Riksrevisor *Lennart Grufberg* har beslutat i detta ärende. Revisionsledare *Lena Björck* har varit föredragande. Revisionschef *Pertti Nordman* och revisionsdirektör *Lennart Fleischer* har medverkat i den slutliga handläggningen.

Lennart Grufberg

Lena Björck



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Uppföljning av kriminalvårdens klienter – Riksrevisionens granskning	11
1.1 Granskningens syfte och avgränsning	11
1.2 Mål för kriminalvården	13
1.3 Revisionsfrågan	14
1.4 Myndigheternas ansvar för att följa upp kriminalvårdens klienter	15
1.5 Metod	16
1.6 Rapportens disposition	17
2 Kriminalvården	19
2.1 Organisation	19
2.2 Kostnader och verksamhetsvolym	20
2.3 Personal	20
3 Uppföljningar av kriminalvårdens klienter	23
4 Klienternas återfall i brott	27
4.1 KVS uppföljning av återfall i brott	29
4.2 BRÅ:s uppföljning av återfall i brott	31
4.3 Riksrevisionens uppföljning av återfall i brott	32
4.4 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	36
5 Klienternas anpassning i samhället – laglig försörjning	41
5.1 KVS uppföljning av anpassningen i samhället	42
5.2 Enstaka uppföljningar av klienternas anpassning i samhället	43
5.3 Riksrevisionens uppföljning av klienternas anpassning i samhället	44
5.4 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer	52
Bilaga 1. Kriminalvårdens klientadministrativa datasystem	55
Bilaga 2. Sannolikheten för att dömas till fängelse i Sveriges tingsrätter åren 1999-2001.	59
Bilaga 3. Sannolikheten för att dömas till fängelse i Sveriges tingsrätter åren 1999-2001 – metodbeskrivning	63
Bilaga 4. Metodbeskrivning avseende Riksrevisionens studie av kriminalvårdens klienter; återfall och inkomstkällor.	71



# Sammanfattning

## Mål för kriminalvården

Senare års kriminalpolitiska mål grundar sig på innehållet i proposition 2000/01:76 Från anstalt till frihet (bet. 2000/01:JuU21, rskr. 2000/01:198). I propositionen och i riksdagens beslut slås fast att en central uppgift för kriminalvården är att minska återfall i brott. Verkställigheten ska redan från början vara inriktad på frigivningsförberedelser. Kriminalvårdens insatser ska också kunna följas upp även efter frigivningen. Det är också väsentligt att kriminalvården samråder med andra berörda myndigheter, organisationer och enskilda personer som kan främja klienternas anpassning i samhället.

## Revisionsfrågan

Riksrevisionen har granskat vilka svagheter och brister som finns i uppföljningen av kriminalvårdens klienter när det gäller målen

- att minska återfall i brott samt
- att främja klienternas anpassning i samhället

I vår granskning har vi, när det gäller begreppet anpassning i samhället, valt att inrikta oss på den centrala del av anpassningen, som utgörs av klienternas möjlighet till laglig försörjning. Någon form av laglig försörjning är nämligen en nödvändig förutsättning för att klienterna inte ska återfalla i brott.

## Iakttagelser och rekommendationer

Våra iakttagelser och rekommendationer avser flera dimensioner av uppföljningen. Det gäller vilken typ av information som tas fram eller inte tas fram. Minst lika viktigt som att ta fram rätt information är att återföra informationen, så att den kan användas för att utveckla och styra verksamheten. Informationen bör återföras inom kriminalvården till såväl chefer som övrig personal, samverkanspartner samt till regering och riksdag.

#### Våra viktigaste iakttagelser:

- Kriminalvården följer inte upp alla klientgrupper. De klienter som frigges från anstalt, utan övervakning, omfattas inte av någon regelbunden uppföljning när det gäller anpassning i samhället, exempelvis om de har laglig försörjning inför frigivningen.
- Kriminalvårdsstyrelsens (KVS) uppföljning görs inte på individnivå. Det innebär att resultatet inte kan kopplas till de insatser som klienten varit föremål för. Inom KVS pågår dock ett arbete med att bygga upp ett system för individuppföljning.
- Information om återfall i brott eller anpassning i samhället tas inte fram per frivårdsområde. Eftersom resultaten inte tas fram per frivårdsområde kan resultaten heller inte kopplas till de insatser som har gjorts i respektive frivårdsområde. Därmed minskar också möjligheten att sprida goda exempel.
- De klientadministrativa systemen är ännu inte fullt utvecklade. De kan därför inte användas för att koppla gjorda insatser till uppnådda resultat. Inom KVS pågår dock ett arbete med att utveckla systemen.

#### Våra viktigaste rekommendationer:

- Regeringen bör ställa utökade och preciserade krav på myndigheternas (KVS och Brottsförebyggande rådet, BRÅ) återrapportering när det gäller uppföljningen av klienternas återfall i brott och anpassning i samhället. Gjorda insatser ska kopplas till uppnådda resultat.
- Regeringen bör ge BRÅ i uppdrag att producera och samordna statistik som belyser anpassningen i samhället för personer som lämnat kriminalvården. Som ett första led i detta arbete borde myndigheter med ansvar för dessa frågor delta i BRÅ:s samarbetsgrupp för statistik.
- KVS uppföljning ska omfatta samtliga klienter (både anstalt och frivård). KVS har ett ansvar för att förbereda frigivningen från anstalt. Uppföljningen av anpassningen i samhället bör även omfatta klienter som frigges direkt från anstalt utan övervakning. Om klienterna saknar laglig försörjning vid frigivningen riskerar andra tidigare gjorda insatser i form av t.ex. programverksamhet att bli verkningslösa.



- Uppgifter om återfall i brott och anpassning i samhället bör tas fram även per frivårdsområde. Resultaten bör användas för att sprida goda exempel så att verksamheten kan utvecklas. En sådan uppföljning och återföring av resultat kan ske redan i dag med hjälp av befintliga register.
- KVS klientadministrativa system behöver vidareutvecklas. All information om gjorda insatser ska registreras och kunna sammanställas för varje klient. På så sätt kan de klientadministrativa systemen användas för att koppla gjorda insatser till resultat.
- Information om varje klient som återfaller i brott bör återföras direkt till klienternas kontaktpersoner. På så sätt kan uppföljningen användas för att utveckla verksamheten, bland annat när behandlingsplaner upprättas. I detta sammanhang bör sekretessfrågan klargöras.



# 1 Uppföljning av kriminalvårdens klienter – Riksrevisionens granskning

Medborgarnas trygghet och tilltro till rättssamhället påverkas av hur effektiv kriminalvårdens verksamhet är och om kriminalvården når sina mål. Kriminalvårdens verksamhet ska inriktas på åtgärder som – utan att kravet på samhällsskydd eftersätts – är avsedda att påverka den dömda att inte återfalla i brott. Detta avspeglar sig i kriminalvårdens vision att den dömda efter verkställt straff ska vara bättre rustad att klara samhällets krav på ett laglydigt liv.

Kriminalvården råder inte själv över antalet klienter. Antalet klienter bestäms av bl.a. brottsutvecklingen i samhället och hur effektiva övriga rättsvårdande myndigheter är (polis, åklagare, domstolar).

Kostnaderna för den svenska kriminalvården år 2003 uppgick till cirka 5,2 miljarder kronor. Kriminalvården har problem med stigande kostnader och överbeläggning på anstalter och i häkten. Ett ökat antal fångar har medfört att beläggningen på fängelser och i häkten utgjort ett problem under senare år. Antalet intagna i anstalt ökade från år 2001 till år 2002 med 6 procent (229 klienter) och antalet frivårdsklienter med 10 procent (1 422 klienter). Sverige har haft – tillsammans med Nederländerna och Spanien – den snabbast växande fångpopulationen i Europa under det senaste decenniet.

Antalet klienter har alltså blivit fler. Dessutom har klienterna i allt större utsträckning missbruksproblem och psykiska problem. Uppföljningen är central för att styra kriminalvårdens resurser, så att de leder till insatser som ger effekt. En god uppföljning kan också bidra till att utveckla verksamheten.

Svarar de uppföljningar som görs av kriminalvårdens klienter på frågan om gjorda insatser bidrar till att minska återfall i brott och främja anpassningen till ett laglydigt liv?

## 1.1 Granskningens syfte och avgränsning

Riksrevisionen har granskat hur kriminalvårdens klienter följs upp när det gäller två viktiga verksamhetsmål: dels att minska återfall i brott, dels att främja klienternas anpassning i samhället.

Motiven till att granskningen inriktas på uppföljningen av kriminalvårdens klienter är följande.

- Medborgarna har rätt att få information om kriminalvårdens resultat. Riksdag och regering behöver känna till resultat av tidigare insatser som underlag för att fatta beslut om verksamheten.
- KVS behöver säkra och pålitliga uppföljningssystem för att på ett ändamålsenligt sätt kunna styra verksamheten. Jämförelser mellan olika kriminalvårdsmyndigheter kan tjäna som underlag för att utveckla verksamheten, så att framgångsrika arbetsmetoder kan tas till vara och spridas i hela kriminalvårdsorganisationen. Spridningen av goda resultat och framgångsrika metoder kan även ske till myndigheter som har en verksamhet som är besläktad med den som KVS bedriver. Ett exempel på sådana myndigheter är Statens institutionsstyrelse, SiS.
- Information om vad gjorda insatser gett för resultat är även intressant för förvaltningsmyndigheter i andra delar av rättssamhället och för domstolar. Även myndigheter, landsting och kommuner som ska erbjuda olika slags samhällsservice till kriminalvårdens klienter (t.ex. Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) sysselsättning, landstingen psykiatrisk vård och kommunerna missbruksvård) enligt den s.k. normaliseringsprincipen bör också efterfråga sådan information.

Normaliseringsprincipen slogs fast i 1973 års kriminalvårdsreform. Normaliseringsprincipen innebär att kriminalvårdens klienter ska ha samma rättigheter och möjligheter till t.ex. arbete, sjukvård och bostad som befolkningen i allmänhet har. Principen beskrivs i proposition 1982/83:85, där det framhålls att frivårdens uppgift är att förmedla den hjälp som ska tillhandahållas av andra myndigheter.

Frivårdens huvudsakliga uppgift är att främja klienternas anpassning i samhället. I justitieutskottets betänkande (1982/83:JuU26) är utgångspunkten också att normaliseringsprincipen ska gälla. För att uppnå detta kan en positiv särbehandling av kriminalvårdens klienter vara nödvändig. Annars riskerar de ofta att bli lågt prioriterade av olika myndigheter. De riskerar därmed att inte få tillgång till den service och de möjligheter som andra grupper i samhället får. Enligt normaliseringsprincipen ska samhällets olika vårdinstitutioner samarbeta. Normaliseringsprincipen innebär att frivården inte själv ska tillhandahålla service i form av arbetsförmedling eller annat. Frivården har inga egna materiella resurser för det arbete som ska utföras. Frivården ska förmedla kontakter och samarbeta med de myndigheter som har till uppgift att tillhandahålla olika tjänster. Frivårdens verktyg är kunskap, engagemang och välvilja (Svensson, 2001).

## 1.2 Mål för kriminalvården

Senare års kriminalpolitiska mål grundar sig på innehållet i propositionen Från anstalt till frihet (bet. 2000/01:JuU21, rskr. 2000/01:198). I propositionen och i riksdagens beslut slås fast att en central uppgift för kriminalvården är att minska återfall i brott. Verkställigheten ska redan från början vara inriktad på frigivningsförberedelser. Kriminalvårdens insatser måste också kunna följas upp även efter frigivningen. Det är också väsentligt att kriminalvården samråder med andra berörda myndigheter, organisationer och enskilda personer som kan främja klienternas anpassning i samhället.

*”För att förbättra de intagnas möjligheter att leva ett liv utan kriminalitet och droger erbjuder kriminalvården utbildning, arbetsträning, social färdighetsträning samt olika påverkans- och behandlingsprogram. De insatser som görs inom kriminalvården kan emellertid inte ses isolerade utan måste – för att fylla sitt syfte – utgöra en del av en större helhet. Det innebär bland annat att behandlingsplaneringen måste ta sikte på den intagnes situation efter frigivningen. Kriminalvårdens insatser måste också kunna fullföljas och följas upp även efter frigivningen och metoder måste utvecklas för att underlätta för den frigivne att vidmakthålla uppnådda resultat efter frigivningen. I arbetet med frigivningsförberedelser måste dessa frågor fokuseras.”*

*(Proposition 2000/01:76 s. 11f. Från anstalt till frihet).*

Målen för kriminalvården – och vilka insatser som har prioriterats inom kriminalpolitiken – har varierat över tiden. I regleringsbrevet för budgetåret 2002 avseende kriminalvården (prop. 2001/02:1 utg.omr. 4, bet. 2001/02:JuU1, rskr. 2001/02:78) sammanfattas målen för verksamhetsgrenen Verkställande av påföljd. Verkställande av påföljd är den centrala verksamhetsgrenen för kriminalvården. Vid sidan av Verkställande av påföljd har kriminalvården även ansvar för personutredningar, häkten, transporter samt utvisningar och avvisningar. Det övergripande målet för verksamhetsgrenen Verkställande av påföljd är att återfall i brott ska förebyggas. Dels ska grov brottslighet under verkställigheten förhindras, dels ska verkställigheten främja anpassningen i samhället så att återfall i brott förebyggs. Centralt för anpassningen i samhället är bland annat att klienterna ska motiveras att delta i arbete eller utbildning.

Regeringens ambition att utveckla kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete låg till grund för det regeringsuppdrag som BRÅ fick i 2002 års regleringsbrev (prop. 2001/02:1 utg.omr. 4, bet. 2001/02:JuU1, rskr. 2001/02:78). Enligt detta uppdrag skulle BRÅ tillsammans med KVS inventera kunskapsläget samt upprätta en plan för det fortsatta forsknings- och utvecklingsarbetet. Syftet med planen var att minska återfall i brott. Uppdraget ”Plan för forskning och utveckling på kriminalvårdsområdet”

överlämnades till regeringen den 30 juni 2003. Ärendet bereds för närvarande i Justitiedepartementet.

Av regleringsbrevet för budgetåret 2003 avseende kriminalvården (prop. 2002/03:1 utg.omr 4. bet. 2002/03:JuU1, rskr. 2002/03:70) framgår att målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Verksamheten ska utgå från ett medborgarperspektiv. I detta ligger bl.a. att förkorta tiden från brottsanmälan till dom och straffverkställighet. Påföljder ska verkställas på ett säkert, trovärdigt och humant sätt. Antalet återfall i brott ska minska.

Av budgetpropositionen för år 2004 (prop. 2003/04:1 utg. omr. 4) framgår att det övergripande målet för politikområde rättsväsendet – i vilket kriminalvården ingår – är den enskildes rättstrygghet och rättssäkerhet. Målet för kriminalpolitiken är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Av propositionen framgår även att målet för verksamhetsområdet Verkställighet av påföljd är att påföljder ska verkställas på ett säkert och humant sätt och att antalet återfall i brott ska minska.

Riksdagen har beslutat om kriminalvårdens verksamhet i enlighet med budgetpropositionen för år 2004 (bet. 2003/04:JuU1, rskr. 2003/04:106). Av regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende kriminalvården framgår vissa krav på återrapportering när det gäller återfall i brott. Det gäller andel återfall i brott, vilka leder till ny lagföring – brott som begås under övervakningstiden efter villkorlig frigivning från fängelse. KVS ska även analysera återfallsfrekvensen i förhållande till gjorda insatser.

### 1.3 Revisionsfrågan

Riksrevisionens granskning utgår från följande övergripande revisionsfråga:

Vilka svagheter och brister finns i uppföljningen av kriminalvårdens klienter när det gäller målen

- att minska återfall i brott samt
- att främja klienternas anpassning i samhället.

I vår granskning har vi, när det gäller begreppet anpassning i samhället, valt att inrikta oss på den centrala del av anpassningen, som utgörs av klienternas möjlighet till laglig försörjning. Någon form av laglig försörjning är nämligen en nödvändig förutsättning för att klienterna inte ska återfalla i brott.

Vi har inriktat granskningen mot de svagheter och brister som kan återfinnas när det gäller uppföljningen av kriminalvårdens klienter. Det kan gälla vilken typ av information som tas fram eller inte tas fram. Det kan också gälla vilken teknisk och administrativ infrastruktur som finns och de möjligheter som denna struktur ger att bedriva en effektiv uppföljning.

## 1.4 Myndigheternas ansvar för att följa upp kriminalvårdens klienter

KVS har ansvar för uppföljning och *Brottsförebyggande rådet*, BRÅ, har ansvar för statistik avseende kriminalvårdens klienter. KVS har inget statistikansvar. Däremot har KVS rapporteringsskyldighet till BRÅ som är statistikansvarig myndighet. KVS tar emellertid fram statistik för eget bruk, service och verksamhetsuppföljning.

Av propositionen *Från anstalt till frihet* framgår att kriminalvården har ansvar för att förbereda frigivningen från anstalt. Frivården har som sin huvudsakliga uppgift att främja klienternas anpassning i samhället. Av propositionen och riksdagens beslut framgår att arbetet med kriminalvårdens klienter ska fullföljas och följas upp även efter frigivningen.

Enligt verkförelsen (1995:1322) ska samtliga statliga myndigheter fortlöpande följa upp och pröva den egna verksamheten. Det innebär att myndigheterna ska analysera uppnådda resultat i förhållande till gjorda insatser.

I regleringsbrevet för år 2002 (prop. 2001/02:1 utg.omr. 4, bet. 2001/02:JuU1, rskr. 2001/02:78) ställer regeringen vissa krav på KVS när det gäller målet att främja anpassningen i samhället och att förbereda frigivningen för klienter på anstalt. KVS ska redovisa vidtagna åtgärder och bedöma resultatet av genomförda åtgärder när det gäller anpassningen i samhället. I regeringens precisering av återrapporteringskraven saknas dock koppling mellan gjorda insatser och resultatet. I regleringsbrevet ställs enbart krav på återrapportering när det gäller att redovisa gjorda insatser; inte vilka effekter insatserna gett. KVS ska återrapportera de insatser som har gjorts för att införa de vetenskapligt utvärderade nationella programmen och de instrument som finns för att analysera klienter. KVS ska även redovisa kostnaderna för dessa program och instrument.

I regleringsbrevet för år 2004 gav regeringen KVS ett begränsat krav på återrapportering av återfall i brott. Detta krav omfattade enbart återfall under övervakningstiden för villkorligt frigivna klienter som stod under övervakning.

BRÅ är statistikansvarig myndighet för kriminalstatistiken (prop. 2001/2002:1 utg. omr. 4, bet. 2001/02:JuU1, rskr. 2001/02:78).

Av BRÅ:s regleringsbrev för år 2003 (prop. 2002/03:1 utg. omr. 4, bet. 2002/03:JuU1, rskr. 2002/03:70, prop. 2002/03:100, bet. 2002/03:FiU21, rskr. 2002/03:235) framgår, att BRÅ ska återuppta statistik om återfall i brott. Denna statistik har varit vilande sedan 1994. Från och med år 2003 ska BRÅ återrapportera statistik om återfall i brott till regeringen.

BRÅ ska, inom ramen för sitt statistikansvar, anpassa statistiken till målgruppernas behov. BRÅ har därför ett statistikråd. Syftet är att samordna statistik inom rättsväsendet och att tillgodose målgruppernas behov. Rådet

består av ledamöter från olika rättsvårdande myndigheter. BRÅ ska även åiterrapportera till regeringen vilka insatser som myndigheten har vidtagit för att öka möjligheterna att göra internationella statistikjämförelser. Statistiken ska indelas efter kön.

## 1.5 Metod

- Granskningen baseras på två statistikstudier som Riksrevisionen har genomfört. Statistikunderlagen har tagits fram av BRÅ, Statistiska centralbyrån (SCB) och KVS. Statistikstudierna visar att det är möjligt att göra nya slags uppföljningar och analyser av kriminalvårdens resultat när det gäller att minska återfall i brott och främja anpassningen i samhället. Detta kan ske med hjälp av befintliga register.

Den ena studien är en registerstudie (totalundersökning). I studien redovisas hur det gått för samtliga kriminalvårdens klienter med avseende på återfall i brott och klienternas anpassning i samhället, d.v.s. förekomst av laglig försörjning. KVS har lämnat dataunderlag till SCB som har bearbetat informationen. Riksrevisionen har gjort ytterligare bearbetningar och analyserat informationen. (För metodbeskrivning – se bilaga 4, "Metodbeskrivning avseende Riksrevisionens studie av kriminalvårdens klienter; återfall och inkomstkällor".)

Den andra studien är också en registerbaserad totalundersökning. Den beskriver tingsrättsdomar vid landets tingsrätter. Studien visar sannolikheten för att dömas till fängelse i olika delar av landet. BRÅ har gjort de statistiska bearbetningarna. Riksrevisionen har beskrivit resultaten. (För metodbeskrivning – se bilaga 3, "Sannolikheten för att dömas till fängelse i Sveriges tingsrätter åren 1999–2001" – metodbeskrivning.)

Tingsrättsdomarna uppvisar stora regionala variationer. När kriminalvårdens uppföljningsresultat (återfall i brott – laglig försörjning) ska tolkas på regional nivå behöver man känna till regionala variationer i tingsrättsdomar. Dessa variationer påverkar vilken typ av klienter som döms till olika påföljder. (För resultatsammanställning – se bilaga 2, "Sannolikheten för att dömas till fängelse i Sveriges tingsrätter åren 1999–2001".)

- Chefer och tjänstemän vid KVS har intervjuats angående kriminalvårdens uppföljningssystem, statistikproduktion och samarbete med andra myndigheter. Intervjuer har även genomförts med tjänstemän och chefer på BRÅ och SCB.
- En annan viktig källa till information har varit olika dokument inom kriminalvården, vilka behandlar bl.a. uppföljning av verksamheten: rapporter, förordningar, styrdokument, enkätformulär, avrapporteringar av regeringsuppdrag m.m.



## 1.6 Rapportens disposition

Rapporten disponeras på följande sätt. I kapitel 2 beskrivs kriminalvårdens organisation, kostnader och verksamhetsvolym. Kapitel 2 avslutas med en beskrivning av personalen (antal årsarbetskrafter, utbildning m.m.).

I kapitel 3 ges en översikt över de uppföljningar/utvärderingar som olika aktörer hittills har genomfört. I kapitel 3 redovisas även KVS och BRÅ:s gemensamma plan för det fortsatta forsknings- och utvecklingsarbetet för kriminalvårdsområdet.

Kapitel 4 behandlar vår första revisionsfråga – ”Vilka svagheter och brister finns i uppföljningen av kriminalvårdens klienter när det gäller målet att minska återfall i brott. I kapitel 4 redovisas hur KVS följer upp återfall i brott. Dessutom redovisar vi Riksrevisionens egen studie av återfall i brott. Denna studie kan ses som ett exempel på hur man kan gå till väga för att fördjupa analysen, när målet är att koppla kriminalvårdens insatser till återfall i brott. Detta mål är även utgångspunkt för de sammanfattande iakttagelser och rekommendationer som görs i kapitel 4. Kapitlet avslutas med våra iakttagelser och rekommendationer när det gäller uppföljning av återfall i brott.

I kapitel 5 behandlas vår andra revisionsfråga – ”Vilka svagheter och brister finns i uppföljningen av kriminalvårdens klienter när det gäller målet att främja klienternas anpassning i samhället”. Vi har valt att inrikta oss på den centrala del av anpassningen, som utgörs av laglig försörjning. I kapitel 5 redovisas hur KVS följer upp klienternas anpassning i samhället. Dessutom redovisar vi Riksrevisionens egen studie av klienternas anpassning i samhället. Riksrevisionens studie kan ses som ett exempel på hur man kan gå till väga för att bredda och fördjupa analysen, när målet är att koppla kriminalvårdens insatser till hur klienterna anpassas i samhället – laglig försörjning. Kapitel 5 avslutas med våra iakttagelser och rekommendationer när det gäller uppföljning av målet att främja anpassningen i samhället.



## 2 Kriminalvården

### 2.1 Organisation

Justitiedepartementet ansvarar för kriminalvårdens myndigheter. Verksamheten styrs av Kriminalvårdsstyrelsen (KVS) som är central förvaltningsmyndighet för kriminalvården. Styrelsen är chefsmyndighet för KVS fem regionkontor, Transporttjänsten och de 35 lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Till de senare hör häkten, anstalter och frivårdskontor.

Kriminalvården är i administrativt hänseende även chefsmyndighet för Kriminalvårdsnämnden och de 30 övervakningsnämnderna.

Kriminalvårdsnämnden är den centrala nämnd som främst prövar intagnas möjlighet till § 34-placering.

Övervakningsnämnderna leds av lagfarna domare. Nämnderna är geografiskt fördelade över hela landet. De beslutar om åtgärder för individer som står under övervakning, antingen dömda till skyddstillsyn eller villkorligt frigivna från fängelse.

Övervakningsnämnderna beslutar dessutom i vissa fall om passtillstånd för såväl anstalts- som frivårdsklienter. Nämnderna har dessutom en allmän insynsfunktion vid både frivård, häkten och anstalter.

Frivården ansvarar för i princip all verksamhet som äger rum utanför häkten och anstalter. En viktig uppgift för frivården, inom ramen för verkställigheten av påföljder, är att främja klienternas anpassning i samhället. Det sker genom att frivården övervakar villkorligt frigivna och dem som dömts till skyddstillsyn med eller utan kontraktsvård eller samhällstjänst. Frivården gör dessutom personutredningar, verkställer villkorlig dom med föreskrifter om samhällstjänst och handhar intensivövervakning med elektronisk kontroll ("elektronisk fotboja").

Transporttjänstens verksamhet är ett viktigt inslag i kriminalvårdens totala verksamhet. Transporttjänsten utför transporter såväl för den egna verksamheten som för vissa andra myndigheters räkning.

Ett mer omfattande förändringsarbete beträffande kriminalvårdens organisation inleddes år 1998. Sedan dess har en hel del förändringar vidtagits:

- De regionala myndigheterna har upphört som egna myndigheter och ersatts av KVS regionkontor, som ingår i den centrala organisationen.
- De tidigare funktionellt indelade sakenheterna vid KVS huvudkontor ersattes av en mera processororienterad organisationsstruktur.
- Antalet medarbetare i den nya centrala organisationen (KVS och regionkontoren) har minskat med cirka 20 procent.

- Fördelningen av uppgifter mellan central och lokal nivå gjordes tydlig genom en ny arbetsordning.

KVS strategiska överväganden dokumenteras årligen i ett strategidokument. Detta dokument är basen för den övergripande planeringen inom kriminalvården.

## 2.2 Kostnader och verksamhetsvolym

Kostnaden för hela kriminalvården var cirka 4,7 miljarder kronor år 2002. Nästan hela kostnaden finansieras av ett ramanslag som disponeras av KVS. Härtill kommer ett mindre anslag för utresor för avvisade och utvisade. Dessutom tillkommer vissa mindre avgiftsinkomster och andra inkomster som KVS disponerar. Frivården kostade 660 miljoner kronor, vilket motsvarar drygt 15 procent av den totala verksamheten.

Under år 2002 var antalet intagna i fängelse i genomsnitt 4 121. Det är en ökning med 6 procent jämfört med år 2001. Platsutnyttjandet i fängelserna uppgick till 95 procent – en ökning med 3 procentenheter jämfört med år 2001.

Antalet häktesplatser uppgick till i genomsnitt 1 681 under år 2002. Därutöver har tillfälliga häktesplatser fått inrättas för att klara av beläggningssituationen. Platsutnyttjandet vid häktena var 98 procent, vilket är en ökning med 4 procentenheter jämfört med år 2001.

Frivård är betydligt billigare för staten än anstaltsvård. Den genomsnittliga dygnskostnaden per klient på anstalt uppgick till 1 685 kronor under år 2002. Den genomsnittliga dygnskostnaden per klient inom frivården uppgick samma år till 153 kronor. De senaste åren har den genomsnittliga dygnskostnaden per klient på anstalt minskat. Det beror bland annat på att beläggningsgraden har ökat. Beläggningsgraden har ökat successivt sedan år 1999, när frigivning efter halva strafftiden upphörde.

Antalet personutredningar inom frivården har ökat kraftigt – från 17 600 år 1998 till 25 200 år 2002. Denna ökning har skett parallellt med att fler personer har dömts till samhällstjänst. Normalt begär tingsrätten eller åklagaren en personundersökning när en påföljd inom frivården kan vara aktuell.

Transporttjänsten förflyttar varje år cirka 40 000 klienter inom landet och nästan 2 500 till utlandet. Transporttjänsten omsatte under år 2002 drygt 185 miljoner kronor.

## 2.3 Personal

Antalet anställda i kriminalvården uppgår till drygt 7 500. Majoriteten av dessa, 4 500 personer, är vårdare som arbetar på anstalt. Den vanligaste utbildningsbakgrunden för dessa är tvåårigt gymnasium eller kortare

utbildning. Den som arbetar som vårdare får en fem veckors introduktionsutbildning, följt av 24 veckors intern utbildning. Till stora delar bedrivs denna utbildning på betald arbetstid. Cirka 70 procent av vårdarna är män.

Den näst största yrkesgruppen, drygt 800 frivårdsinspektörer, är verksam inom frivården. De är oftast akademiker med beteendevetenskaplig utbildning. Jämfört med vårdarna är könsfördelningen den omvända – cirka 70 procent av frivårdsinspektörerna är kvinnor. Totalt inom hela kriminalvården är 43 procent av de anställda kvinnor.

Antalet anställda motsvarar omkring 6 000 årsarbetskrafter. Mellan åren 1997 och 2001 minskade personalstyrkan inom kriminalvården med 400 årsarbetskrafter. År 2002 inträffade det emellertid ett trendbrott, då den arbetade tiden ökade med 370 årsarbetskrafter jämfört med år 2001. Ökningen av den arbetade tiden skedde främst på de lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Personalresursen ökade emellertid även inom transporttjänsten och den centrala administrationen.



### 3 Uppföljningar av kriminalvårdens klienter

I kapitel 3 beskrivs de uppföljningar som har gjorts av kriminalvårdens insatser för att förebygga återfall i brott och främja anpassningen i samhället i vid bemärkelse.

Olika försök har gjorts att följa upp kriminalvårdens klienter. Uppföljningarna är dock av varierande kvalitet. Det beror bland annat på att de klientadministrativa systemen till innehåll och uppbyggnad inte gjort det möjligt att koppla kriminalvårdens insatser till målen att minska återfall i brott och att främja anpassningen i samhället. För en beskrivning av de klientadministrativa systemen hänvisas till bilaga 1.

På regeringens uppdrag har BRÅ tillsammans med KVS inventerat kunskapsläget och upprättat en plan för det fortsatta forsknings- och utvecklingsarbetet på kriminalvårdsområdet (prop. 2001/02:1, utg. omr. 4, bet. 2001/02:JuU1, rskr. 2001/02:78). Syftet är att kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete ska utvecklas. Uppdraget rapporterades till regeringen i promemorian ”Plan för forskning och utveckling på kriminalvårdsområdet” (PM daterat 2003-06-30).

I promemorian föreslår BRÅ och KVS en plan för det fortsatta forsknings- och utvecklingsarbetet inom kriminalvården. Ett centralt syfte med planen är att minska återfall i brott. Rutiner håller på att byggas upp för att testa samtliga deltagare i de program som ackrediterats enligt kriminalvårdens uppsatta kriterier. Syftet är att mäta klienternas attityder till brott före och efter deltagande för att se om förändringar har skett.

Fortfarande saknas emellertid ett system för att följa upp och utvärdera vilken effekt som behandlingsprogrammen har på återfall i brott. Av ”Plan för forskning och utveckling på kriminalvårdsområdet” framgår, att ett sådant system är den viktigaste FoU-uppgiften för kriminalvården under de närmaste åren.

I planen betonas även att det är väsentligt för KVS att hålla sig uppdaterad om forskning och erfarenheter beträffande återfallsförebyggande insatser inom kriminalvården i andra med Sverige jämförbara länder. BRÅ:s och KVS samlade bedömning är att kriminalvården behöver en starkare intern FoU-organisation än i dag för att planen ska kunna realiseras. Planen innehåller emellertid få exempel på hur resultatet kan kopplas till kriminalvårdens insatser. Någon utvärdering av hela vårdkedjan föreslås inte. Ambitionen har dock varit att planen ska göra det möjligt att forska kring, utvärdera och utveckla både renodlade behandlingsinsatser och olika påföljdsalternativ.

### Vilka kunskaper finns om kriminalvårdens effekter på återfall i brott?

Forsknings- och utvecklingsarbete på kriminalvårdens område bedrivs huvudsakligen inom kriminalvårdens organisation, på BRÅ och på universitet och högskolor.

Det har gjorts en del utvärderingar av kriminalvårdens handlingsprogram och vilka effekter som behandlingen har haft när det gäller återfall i brottslighet. Tvärtemot vad man skulle kunna förvänta sig, har hittills endast svaga samband kunnat påvisas mellan kriminalvårdens insatser och klienternas återfall i brott. Det finns ändå vissa indikationer på att en del verksamheter medför att antalet återfall i brott minskar. Genomförda utvärderingar bygger nästan enbart på amerikanska och kanadensiska studier. Det finns således få europeiska studier som mäter kriminalvårdens effekter på återfall i brott. De nordiska studierna är ännu färre. Det finns dessutom en osäkerhet om man kan dra generella slutsatser av de hittills genomförda studierna. Utvärderingarna är av skiftande kvalitet; det är också svårt att bedöma effektiviteten i olika behandlingsprogram. Sammanfattningsvis visar dessa utvärderingar att vissa positiva effekter kan uppnås med goda behandlingsprogram. Dessa effekter är emellertid inte speciellt stora. Vissa behandlingsinsatser kan till och med ge negativa effekter; behandlingen kan leda till fler återfall i brott.

Sverige har kommit relativt långt bland de nordiska länderna när det gäller studier av återfall i brott. I Sverige har kriminalvården påbörjat ett ackrediteringsförfarande av behandlingsprogram. Det innebär att alla behandlingsprogram som genomförs inom kriminalvården ska ha godkänts utifrån forskningsbaserade kriterier. Ett sådant kvalitetstänkande har man ännu inte utvecklat i de övriga nordiska länderna.

Ett par svenska studier omnämns i "Plan för forskning och utveckling på kriminalvårdsområdet".

Professor Eckart Kühlhorn utvärderade i slutet av 1970-talet en frivårds-satsning i Sundsvall. Han fann att resursförstärkningar varken ledde till färre återfall eller till ett bättre fotfäste på arbetsmarknaden för de tidigare klienterna (*Frivård och rehabilitering, BRÅ-rapport 1979:3*).

År 2002 publicerade Socialstyrelsen en utvärdering av KrAmi – ett samarbetsprojekt mellan kriminalvården, arbetsförmedlingen och socialtjänsten. Studien visade en positiv utveckling för den grupp klienter som genomgick programmet. (*Från brott till arbete – en studie av KrAmiprogrammets värde för klienterna, Socialstyrelsen 1999*.)

BRÅ gjorde år 2002 en process- och effektutvärdering av behandlingsprogrammet Cognitive Skills inom kriminalvården (*Att lära ut ett nytt sätt att tänka, BRÅ-rapport 2002:11*). Resultatet från denna utvärdering ligger i linje med resultaten från liknande utvärderingar som har gjorts av programmet i England och Kanada. Programmet kan sägas ha haft vissa svagt positiva effekter för klienterna.



Inom **kriminalvården** har det tidigare funnits en flora av lokalt utvecklade program. Dessa har varit av skiftande karaktär och utvärderats i begränsad omfattning. Inom kriminalvården inleddes år 1999 en särskild satsning (What works). På sikt syftar denna satsning till att införa nationella program mot brott och missbruk i svensk kriminalvård. Programmen förväntas minska återfall i brott. Instrument för klientanalys och motivationsskapande program har utvecklats (ASI/MAPS). Dessutom har en särskild ackrediteringspanel inrättats. Panelen består bland annat av externa ledamöter från universitet och högskolor. Panelen ska lämna synpunkter på programmen och genomföra ackrediteringsprövningar enligt uppsatta kriterier. Utvärderingen avser dock endast enskilda program. Hela vårdkedjan ackrediteras eller kvalitetssäkras ej.

Alla lokala kriminalvårdsmyndigheter som har anstalts- och/eller frivårdsverksamhet arbetar med ett eller flera behandlingsprogram mot brott och missbruk; programmen är under utveckling till nationella program. Det gäller t.ex. *Cognitive Skills*, *Brottsbrytet*, *One to one*, *Våga välja*, *Relation och samlevnad*, *KrAmi* samt individuellt utformade program mot droger.

Inom kriminalvården finns dessutom en forskningskommitté. Kommittén bistår KVS generaldirektör i frågor om uppföljning, utvärdering och forskning. Kommittén består av ledamöter verksamma inom kriminalvården och förfogade över 3 miljoner kronor år 2003. Kommittén beställer, efter beslut av generaldirektören, studier av externa forskare utifrån kriminalvårdens kunskapsbehov.

Inom **BRÅ** finns en enhet – Enheten för individriktade insatser – som i huvudsak arbetar med att kartlägga och utvärdera kriminalvårdens arbete med klienter i anstalt och frivård. Under senare år har ett antal rapporter om kriminalvårdens arbete publicerats. En mera renodlad effektutvärdering har genomförts – utvärderingen av *Cognitive Skills* (*Att lära ut ett nytt sätt att tänka*, *BRÅ-rapport 2002:11*). I den studien mäts i vad mån programmet har haft effekter på återfall i brott. I studien mäts även sociala förändringar hos deltagarna direkt efter fullföljt program.

För närvarande pågår inom BRÅ:s enhet för individriktade insatser följande utvärderingar med kriminalvårdsanknytning.

- *En utvärdering av den pågående narkotikasatsningen inom anstalterna*  
Kriminalvården har tillförts 100 miljoner kronor för att bekämpa de intagnas narkotikamissbruk. BRÅ utvärderar denna satsning. En första rapport presenterades i december 2003; en slutrapport kommer i mars 2005.
- *Fortsatt utvärdering av den treåriga försöksverksamheten med IÖV-utsluss*  
I oktober 2001 startade IÖV-utsluss (Intensivövervakning-utsluss) och projektet ska pågå under tre år. Våren 2003 kom en första rapport, som belyste regler och rutiner. I april 2004 ska BRÅ för regeringen redovisa i vilken mån intensivövervakningen i slutet av ett fängelsestraff har bidragit till

att förbättra deltagarnas sociala situation. I april 2005 ska BRÅ redovisa i vad mån försöket med IÖV-utsluss bidragit till att minska antalet återfall i brott.

- *Fortsatt utvärdering av försöksverksamheten med generellt förstärkta frigivningsförberedelser*

BRÅ har publicerat en första studie om försöksverksamheten. Denna studie ska följas av ytterligare en i april 2004.

- *Studier av KRIS arbete*

BRÅ har presenterat en rapport om frivilligorganisationen KRIS arbete (*KRIS – en kartläggning av föreningen Kriminellas Revansch i Samhället, BRÅ-rapport 2003:7*). BRÅ har kartlagt verksamheten vid de fyra största föreningarna inom KRIS. Kartläggningen belyser vilka aktiviteter som bedrivs och hur omfattande dessa är. Hur de fyra föreningarna uppfattas av dem som anlitar föreningarna beskrivs också.

Den pågående utvärderingen av narkotikasatsningen och av IÖV-utsluss inrymmer båda frågor om effekter på återfall i brott.

Forskning om kriminalvård inom **universitet och högskolor** har under de senaste decennierna varit mycket begränsad. Endast några få doktorsavhandlingar inom ämnesområdet kriminalvård har publicerats under de senaste tio åren. Inte någon av avhandlingarna är en effektutvärdering. Den svenska forskning på kriminalvårdsområdet, som redovisats i internationell litteratur, är försumbar.

**Statskontoret** har i ett regeringsuppdrag nyligen granskat delar av kriminalvårdens verksamhet och föreslagit effektiviseringar av verksamheten. (*Effektivitetsgranskning av kriminalvården, Statskontoret 2003:20.*) Statskontorets granskning är begränsad till fängelser och transporttjänsten. Frivården omfattas således inte av Statskontorets granskning.

Även Statskontoret uppmärksammar i sin rapport bristen på forskning inom kriminalvårdens område. Statskontoret förordar en fördjupad resultatredovisning avseende återfall i brott. Statistiken bör utvecklas så att det blir möjligt att koppla kriminalvårdens insatser till återfall i brott. Härutöver föreslår Statskontoret vissa åtgärder för att komma till rätta med beläggningssituationen på fängelser. Även åtgärder gällande transporttjänsten föreslås i rapporten.

## 4 Klienternas återfall i brott

Vår första revisionsfråga behandlar vilka svagheter och brister som kan finnas i uppföljningen av kriminalvårdens klienter när det gäller återfall i brott.

Kapitel 4 inleds med en diskussion av begreppet återfall i brott och vilka faktorer som inverkar på återfallsfrekvensen.

Därefter redogör vi för KVS egen statistik om återfall i brott. KVS behöver redovisa återfall i brott som en del av sin verksamhetsuppföljning.

Återfall i brott ingår emellertid också som en del i kriminalstatistiken. Denna ansvarar BRÅ för. Av den anledningen tar vi även upp BRÅ:s uppföljning av återfall i brott. Statistik över återfall i brott har återupptagits av BRÅ år 2003.

I kapitel 4 redovisas även Riksrevisionens egen uppföljning av återfall i brott. Denna uppföljning ska ses som ett exempel på hur analysen kan fördjupas och återföras till verksamheter inom kriminalvården. Detta kan ske med hjälp av KVS befintliga KVR-register och kräver alltså ingen systemutveckling.

De tre uppföljningarna som presenteras i detta kapitel baseras på delvis olika definitioner. KVS och BRÅ:s återfallsstatistik har olika källor och delvis olika syften. Därav de olika definitionerna. Av praktiska skäl har Riksrevisionen valt en något annorlunda definition. Definitionerna beskrivs i faktarutan nedan.

Kapitel 4 avslutas med våra iakttagelser och rekommendationer.

---

### Definitioner av återfall

KVS använder en definition av återfall som baseras på att en person genom ny lagkraftvunnen dom har dömts till en ny påföljd inom kriminalvården. Starttidpunkt är datum för avgång från anstalt. För påföljder inom frivården är starttidpunkten datum för övervakningens början. Data hämtas från KUM, Centrala kriminalvårdsregistret.

Riksrevisionen använder en aning snävare definition av återfall – nämligen att en ny påföljd inom kriminalvården har påbörjats. I övrigt grundar sig Riksrevisionens studie på motsvarande källmaterial.

BRÅ har en vidare definition av återfall. I BRÅ:s definition ingår alla påföljder, även böter. Statistiken hämtas från det s.k. lagföringsregistret. Mätperioden är tiden mellan dom och tiden för nästa brott.

*Skillnaden* i sättet att mäta mellan KVS och Riksrevisionen är i huvudsak en mindre förskjutning i tid – tiden mellan dom och verkställighet. Riksrevisionen visar därför ett något lägre antal återfall. Vidare avser studierna olika år. BRÅ:s statistik innebär en kortare mätperiod, eftersom återfall räknas från tidpunkten när ett nytt brott begås. BRÅ:s definition är också strängare såtillvida att även lindriga brott, som inte leder till kriminalvård, bedöms som återfall.

---

Av proposition 2000/01:76, "*Från anstalt till frihet*" – liksom av senare års budgetpropositioner och regleringsbrev – framgår att ett viktigt mål för kriminalvården är att minska återfall i brott. Återfallsfrekvensen har dock visat sig svår att mäta. Därför bör den tolkas med viss försiktighet och inte betraktas som ett direkt effektmått på kriminalvårdens verksamhet.

För att följa upp återfall i brott räcker det inte med att mäta enbart återfallsfrekvensen. För att verksamheten ska kunna utvecklas så att den leder till färre återfall i brott, måste informationen om återfall kopplas till de åtgärder kriminalvården vidtar för att minska återfallen.

Förhållanden som visat sig öka återfall i brott är bland annat långa perioder av arbetslöshet, missbruk, låg skolutbildning, bristande ekonomi och förmåga att sköta den samt instabila arbets- och familjeförhållanden i övrigt (KVS 2000a).

Olika lång uppföljningstid är relevant för olika typer av brott. Lågfrekventa brott eller brott med låg upptäcktsrisk kan kräva långa uppföljningstider. Brottslingen kanske återfaller omedelbart efter påföljden, men av olika skäl kan det ta lång tid innan detta registreras, exempelvis genom en ny dom. Andra faktorer som spelar in vid sidan av uppklärningsfrekvenser är hur många åtal, oavsett skäl, som läggs ned. Vidare kan polisens prioriteringar och resurser liksom domstolarnas balanser påverka hur många som åter döms för brott inom exempelvis ett år efter avtjänad påföljd. Ytterligare en

bakgrundsfaktor som är viktig att känna till är denna: sannolikheten för att dömas till fängelse skiljer sig åt mellan olika tingsrätter (se bilaga 2).

Forskningsresultat från olika länder beträffande återfall i brott har sammanställts inom den s.k. What works-strategin som bland annat England och Wales arbetar med. What works visar att samhällsbaserade åtgärdsprogram verkar ha bättre effekt än program som genomförs i institutionsmiljö. Med samhällsbaserade program avses de åtgärdsprogram som i Sverige genomförs inom eller via frivården, utanför anstalter eller andra institutioner. Program som har visat sig ha bäst effekt på återfall i brott är de som fokuserar på kriminellt beteende. I sådana program ingår kognitiva beteendemetoder. Dessa bidrar till att förändra både beteende och tankesätt (attityder, problemlösningstrategier, impuls kontroll etc.). Insatser för att motverka ångest, depression och låg självkänsla visar ingen effekt på återfallsfrekvensen, även om åtgärdsprogram med sådana syften kan förordas av humanitära skäl. Jämförelser av flera redan utförda studier av en viss frågeställning (metastudier) visar, att programverksamhet till och med kan öka återfallsfrekvensen. Vissa program ska ges åt klienter med hög risk för återfall. Ges dessa program till lågrisk klienter kan i stället andelen återfall i brott öka.

#### 4.1 KVS uppföljning av återfall i brott

I propositionen Från anstalt till frihet slås fast att kriminalvården har ett ansvar för att följa upp klienterna även efter frigivningen. I kapitel 4.1 beskriver vi vad KVS gör för att följa upp återfall i brott. De resultat som redovisas ska ses som exempel på vilken information som tas fram. Det är således uppföljningen som är föremål för vår granskning – inte kriminalvårdens resultat.

KVS har publicerat återfallsstatistik för perioden 1994 – 2000. Statistiken redovisas för olika påföljder. Återfall i brott redovisas efter ett år respektive tre år. Den långsiktiga utvecklingen av antal återfall totalt för kriminalvården är svår att följa i den redovisning som ges. Resultaten publiceras tillsammans med en analys i publikationen "*Kriminalvårdens redovisning av återfall 2000*" (KVS 2001). Den senaste rapporten är utgiven år 2001. KVS ambition att ge ut publikationen årligen har hittills inte kunnat infrias.

Statistiken grundar sig på Centrala KriminalVårdsRegistret, CKVR. Detta register innehåller uppgifter om de personer som varit aktuella för kriminalvård de senaste fem åren. I registret finns personuppgifter samt uppgifter om domar och verkställigheter. Som återfall räknas dom avseende brott som är begångna efter det att klienten lämnat anstalten eller påbörjat en övervakning.

## Resultat

KVS uppföljningsresultat visar att det faktiska antalet återfall har varit stabilt eller möjligen minskat något under 1990-talets andra hälft. Enligt KVS statistik minskade antalet återfall inom tre år från 7 922 personer år 1997 till 7 319 personer år 2000.

Resultaten varierar dock för olika typer av påföljder och beror även på vilken typ av brott som klienterna begått.

### Återfall i brott efter typ av påföljd

Påföljd	Antal klienter		Andel återfall i %
	1997	Återfall t.o.m. 2000	
Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan	1 041	339	33
Skyddstillsyn samhällstjänst	567	180	32
Skyddstillsyn	4 147	1 683	41
Intensivövervakning med "fotboja"	3 117	437	12
Fängelse	8 786	4 491	51
Summa	18 563	7 319	39

Källa: KVS

Högst andel återfall har de som suttit i fängelse. Lägst andel återfall har de som avtjänat sitt straff med elektronisk fotboja.

### Fyra av tio blir dömda för nya brott inom tre år

Enligt KVS statistik återfaller i genomsnitt ca 40 procent av kriminalvårdens klienter inom tre år efter avtjänat straff. Antal och andel återfall i brott skiljer sig dock åt mellan olika typer av påföljder och beroende på vilken typ av brott som klienterna begått.

### Stora skillnader i andel återfall för olika grupper av klienter

Lägst andel återfall har klienter som tidigare var ostraffade, men som nu avtjänat straff för sexualbrott eller rattfylleri. Mindre än 10 procent i dessa grupper döms för nya brott inom tre år. De som tidigare suttit i fängelse och därefter avtjänat straff för tillgreppsbrott eller narkotikabrott är en grupp där andelen återfall är mycket hög. Över 75 procent återfaller i brott inom tre år.

För dem som avtjänat ett fängelsestraff har andelen återfall i brott inom ett år ökat fr.o.m. åren 1996–97. Det kan vara en följd av att antalet personer dömda till kortare fängelsestraff minskade (KVS 2001). De klienter med bäst förutsättningar att undvika återfall i brott dömdes till påföljder inom frivården. Detta förhållande medförde att fängelseklienterna i genomsnitt hade sämre utgångspunkter i form av exempelvis tidigare brottslighet eller missbruk. Detta skulle kunna förklara en ökad återfallsfrekvens. Exempelvis ökade den andel av de fängelsedömda som hade tidigare erfarenhet av kriminalvården från 54 till 64 procent.

För dem som avtjänat påföljder inom frivården har inga större förändringar skett under senare delen av 1990-talet. Varken antal eller andel återfall inom ett år efter avtjänat straff har förändrats. Detta är förvånande mot bakgrund av att även frivårdens klienter har blivit hårdare belastade (fler klienter som tidigare skulle ha avtjänat kortare fängelsestraff och en växande andel missbrukare). I början av 1990-talet var hälften av frivårdens klienter missbrukare av alkohol eller narkotika jämfört med tre fjärdedelar år 2000. Under 1990-talet fördubblades också andelen narkotikamissbrukare. Bland dem som avtjänade en påföljd inom frivården har andelen utan tidigare kriminalvårdserfarenhet varit relativt stabil under senare år.

Uppgifter om återfall på tre års sikt finns också att tillgå. Statistiken sträcker sig emellertid bara fram till år 2000. Dessa data avspeglar således ännu inte de förändringar som skett inom frivården under de senaste åren med nya typer av påföljder.

## 4.2 BRÅ:s uppföljning av återfall i brott

Tidigare låg ansvaret för återfallsstatistiken på SCB. Numera är BRÅ statistikansvarig myndighet för kriminalstatistiken. Verksamheten med att ta fram statistik beträffande återfall i brott har under senare år legat nere. Verksamheten har emellertid nu återupptagits, bl.a. på begäran av forskare. Från och med 2003 års regleringsbrev ställer regeringen åter krav på återrapporering av återfallsstatistik. I december 2003 presenterades de första resultaten. Den statistik som BRÅ tar fram baseras helt på det s.k. lagföringsregistret. Detta register innehåller personuppgifter om lagföringar, tidigare lagföringar, brottstyp, typ av påföljd samt kön och ålder.

Den definition av återfall som BRÅ använder sig av är vidare än den som KVS använder och den som använts i Riksrevisionens studie av återfall. BRÅ mäter *alla påföljder*, alltså även böter, åtalsunderlåtelse, omhändertaganden av socialtjänsten och strafförelägganden. Detta är påföljder som inte ingår i KVS uppföljning och inte heller i Riksrevisionens studie. Tiden mellan dom och nästa brott är den mätperiod som BRÅ tillämpar. Information som motsvarar den som KVS tar fram kan i stor utsträckning tas fram även ur BRÅ:s material, dock med en viss förskjutning i tid.

BRÅ har till en början publicerat statistiken i faktablad (december 2003). Med början sommaren 2004 kommer information om återfall att ingå i BRÅ:s årliga rapport, *Kriminalstatistik 2003*, Sveriges officiella statistik. Där kommer information till en början att finnas tillgänglig om återfall för dömda åren 1993–1998.

### 4.3 Riksrevisionens uppföljning av återfall i brott

Riksrevisionen har genomfört en registerbaserad totalundersökning som följer upp kriminalvårdens klienter. Denna uppföljning ska ses som ett exempel på hur analysen av återfall i brott kan förbättras och återkopplas till verksamheter inom och utanför kriminalvården. På så sätt kan uppföljningen bidra till att utveckla verksamheten.

Riksrevisionen har fördjupat analysen i sin uppföljning av återfall i brott genom att redovisa resultaten per frivårdsområde. För att tolka resultaten har Riksrevisionen använt bakgrundsinformation, så att jämförelser kan göras mellan frivårdsområden som har liknande förutsättningar. Den bakgrundsinformation som vi använt i våra exempel är antalet klienter per påföljdskategori, om frivårdsområdet ligger i storstad eller glesbygd samt hur tingsrätterna i frivårdsområdena dömer.

I Riksrevisionens studie ingår samtliga personer som avslutat ett fängelsestraff eller påbörjat en frivårdspåföljd under åren 1998, 1999 och 2000. Som återfall i brott räknas de personer som har fått en ny kriminalvårdspåföljd inom ett, två och tre år. Uppföljning efter ett år innebär att personerna oftast är kvar i kriminalvården. Totalt omfattas cirka 17 000 klienter per årgång. Studien grundar sig på KVS Centrala KriminalVårdsRegister (CKVR-registret), varifrån uppgifter hämtats om klienternas olika påföljder. Informationen har tagits fram av KVS. Ytterligare information har tagits fram och bearbetats av SCB. Framtagna data har analyserats av Riksrevisionen. (För metodbeskrivning – se bilaga 4).

Sambandet mellan kriminalvårdens insatser och återfall i brott kan förväntas avta över tiden och därmed bli svårare att mäta. Riksrevisionen har därför valt att i första hand redovisa återfall efter ett år. (Riksrevisionen har även beräknat återfall två och tre år efter en påföljd.) Andel återfall redovisas år 2001 för de klienter som påbörjade en frivårdspåföljd eller avslutade ett fängelsestraff under år 2000. Eftersom studien baseras på klienter som avslutat ett fängelsestraff eller påbörjat en frivårdspåföljd, innebär det att majoriteten av de klienter som påbörjade en frivårdspåföljd år 2000 fortfarande är kvar i denna påföljd år 2001, då andel återfall mäts. Som återfall räknas ny kriminalvårdspåföljd.

Informationen om återfall är fördelad på olika kategorier av påföljder. Det beror på att andelen återfall varierar kraftigt mellan de olika kategorierna. Variationen beror delvis på att brottslingar med olika förutsättningar och bakgrund (exempelvis när det gäller tidigare brottslighet och missbruk) döms till olika typer av påföljder när de begått ett brott. För att exempelvis få möjlighet att avtjäna sitt straff med fotboja i stället för att få avtjäna straffet på anstalt, krävs ordnat boende och sysselsättning. Detta är något som många klienter saknar. Redan vid valet av påföljd sorteras alltså



klienterna. Bedömningen av lämplig påföljd påverkas av vilka förutsättningar som klienterna har, bland annat när det gäller risken att återfalla i brott.

### Resultat

#### Redan efter ett år har nästan var femte klient återfallit i brott och blivit föremål för en ny kriminalvårdspåföljd

Klienter som släppts ut från anstalt återfaller oftare i brott jämfört med de klienter som dömts till frivård. Vanligast var återfall i brott för de klienter som lämnat anstalten och satts under övervakning. Mer än var tredje klient i denna kategori var tillbaka i en ny påföljd redan efter ett år.

Högst andel återfall inom frivården har de med "Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan". I denna grupp ingår ofta missbrukare som genomgår behandling för sitt missbruk.

De som klarar sig bäst och har lägst återfall är de med "Villkorlig dom med samhällstjänst". Denna påföljd tillkom år 2000.

Återfall i brott efter typ av påföljd

Typ av påföljd	Antal klienter år 2000	Andel återfall år 2001 (%)
Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan	840	15 %
Skyddstillsyn med samhällstjänst	890	12 %
Skyddstillsyn	3 820	13 %
Villkorlig dom med samhällstjänst	2 500	4 %
Intensivövervakning med "fotboja"	2 110	7 %
Anstaltsavgång med övervakning	4 040	36 %
Anstaltsavgång	2 750	21 %
Total	16 950	18 %

Källa: Riksrevisionen/SCB

#### Andelen återfall i brott har varit stabil de senaste åren

Riksrevisionen har beräknat andelen klienter som återfallit i brott inom ett år för åren 1998/99, 1999/2000 samt 2000/01. Under dessa år har andelen återfall legat stabil för både anstalt och frivård.

Inom frivården har en omfördelning skett såtillvida att andelen återfall ökat något för gruppen "Intensivövervakning med fotboja". Detta har skett sedan den nya påföljden "Villkorlig dom med samhällstjänst" infördes år 2000. Antalet dömda till fotboja minskade då bland annat på bekostnad av den nya påföljden.

#### Stora variationer mellan olika frivårdsområden

Riksrevisionen har redovisat återfall i brott för olika frivårdsområden.

Frivårdsområdena är olika framgångsrika när det gäller att förhindra återfall i brott (se tabellen nedan).

Återfall i brott år 2001 för dem som påbörjade en påföljd inom frivården år 2000.

Typ av påföljd	Antal klienter	Andel återfall år 2001	Variation i andel återfall mellan frivårdsområden år 2001
Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan	840	15 %	0-40 %
Skyddstillsyn med samhällstjänst	890	12 %	0-25 %
Skyddstillsyn	3 820	13 %	4-20 %
Villkorlig dom med samhällstjänst	2 500	4 %	0-9 %
Intensivövervakning med "fotboja"	2 110	7 %	0-25 %

Källa: Riksrevisionen/SCB

Klienter i fängelse flyttas ofta mellan olika anstalter. Det är därför inte meningsfullt att studera dessa klienter per frivårdsområde. Frivårdens insatser kan endast i begränsad utsträckning kopplas till dessa klienters återfall i brott.

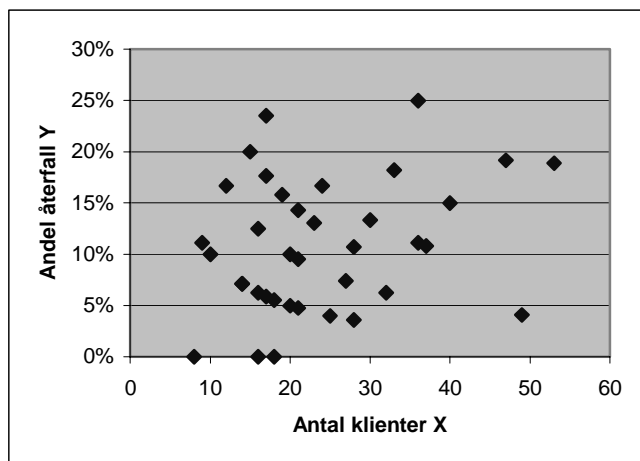
**Eftersom skillnader i andel återfall är stora är det meningsfullt att jämföra olika frivårdsområden**

Ett steg närmare en koppling mellan resultat (återfall i brott) och gjorda insatser är att ta fram information om återfall per frivårdsområde. Riksrevisionens studie av återfall i brott är unik i den meningen att återfall i brott redovisas per frivårdsområde.

Exemplet nedan visar påföljden "Skyddstillsyn med samhällstjänst". Av diagrammet framgår andelen klienter som återfaller i brott inom ett år. Varje punkt i diagrammet illustrerar ett frivårdsområde. Y-axeln visar andel återfall, x-axeln visar antalet klienter som påbörjat "Skyddstillsyn med samhällstjänst" år 2000. Skillnaderna i återfall varierar stort mellan frivårdsområdena. Det gäller oavsett om frivårdsområdena har många eller få klienter.

Bakgrundsinformation om antalet klienter förklarar inte variationerna i återfall mellan olika frivårdsområden. Information om antalet klienter per frivårdsområde kan ändå vara användbar för att jämföra frivårdsområden med liknande förutsättningar.

Andel återfall år 2001 i olika frivårdsområden efter totalt antal klienter som påbörjat "Skyddstillsyn med samhällstjänst" år 2000.



Källa: Riksrevisionen/SCB

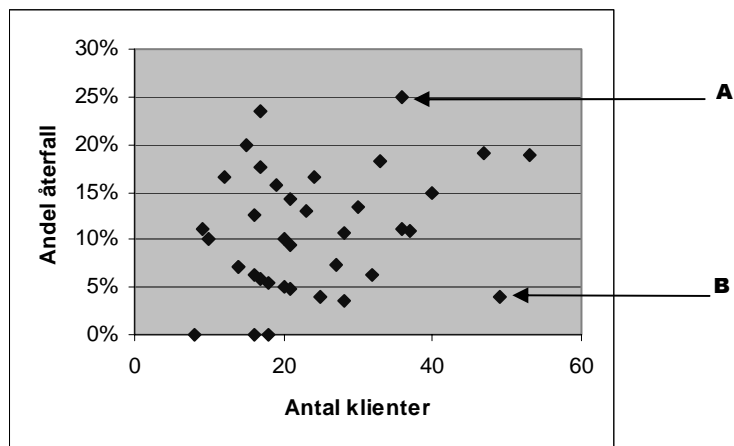
När resultaten för olika frivårdsområden analyseras, är det viktigt att känna till att tingsrätterna dömer olika. Sannolikheten för en person att dömas till fängelse är större vid vissa tingsrätter än vid andra (se bilaga 2). En sådan bakgrundsinformation kan ha betydelse när resultaten analyseras. Ett frivårdsområde som uppvisar hög andel återfall kan alltså ha tilldelats klienter med grövre kriminell belastning. Sådana klienter kan behöva särskilda eller annorlunda insatser från kriminalvårdens sida.

Sannolikheten att dömas till fängelse är således olika stor vid olika tingsrätter. Om klienterna har dömts vid en tingsrätt som utdelar förhållandevis milda domar finns risk för att klienterna är förhållandevis svårt belastade. Som grupp kan de därmed ha större risk att återfalla i brott. På motsvarande sätt kan personer som har dömts vid en tingsrätt som utdelar förhållandevis stränga domar vara mindre belastade av exempelvis tidigare brottslighet och missbruk.

Två frivårdsområden i storstäder, här kallade frivårdsområdena A och B, får utgöra exempel. Andel återfall inom ett år efter påbörjad "Skyddstillsyn med samhällstjänst" redovisas. I frivårdsområde A är andelen återfall 25 procent. I frivårdsområde B är andelen återfall 4 procent.

Sannolikheten att dömas till fängelse är ungefär lika stor på de båda orterna. De båda frivårdsområdena har alltså liknande förutsättningar både vad gäller antalet klienter och sannolikheten för att dömas till fängelse på orten. Dessutom ligger båda frivårdsområdena i storstäder. Att jämföra kriminalvårdens insatser inom dessa två frivårdsområden med skilda resultat – men liknande förutsättningar i övrigt – skulle vara värdefullt. Det är viktigt att känna till bakgrundsfaktorer som kan påverka hur många som återfaller i brott.

Andel återfall år 2001 i olika frivårdsområden efter totalt antal klienter som påbörjat "Skyddstillsyn med samhällstjänst" år 2000. Två exempel.



Källa: Riksrevisionen/SCB

Den stora spridningen i resultat visar, att en diskussion om olikheter när det gäller kriminalvårdens insatser i olika frivårdsområden skulle vara meningsfull. Vad kännetecknar insatserna i de frivårdsområden som har få eller inga återfall? Är det skillnader i arbetsmetoder, en utvecklad samverkan med andra myndigheter, bra programverksamhet eller god resurstilldelning? Svaren blir sannolikt olika för olika slags påföljder. Är det exempelvis så att frivården samverkar med ett bra behandlingshem där resultatet är noll återfall efter "Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan?" En meningsfull uppföljning bör fokusera på information om resultatet, i det här fallet återfall i brott. Dessutom behövs bakgrundsinformation som gör att enheter med liknande förutsättningar, exempelvis vad gäller klientsammansättning, kan jämföras.

## 4.4 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

### Iakttagelser

Utgångspunkten för våra iakttagelser är att kriminalvården har ett ansvar för att följa upp sina klienter. Detta ansvar sträcker sig även efter frigivningen (prop. 2000/01:76, bet. 2000/01:JuU21, rskr. 2000/01:198).

Efter frigivningen från anstalt är klienterna ofta föremål för en frivårdsåtgärd. Under denna tid kan uppföljningen ses som ett direkt ansvar för KVS. BRÅ har ansvar för kriminalstatistiken, där statistik om återfall i brott ingår.

I kapitel 4 har vi beskrivit hur kriminalvårdens klienter följs upp när det gäller målet att minska återfall i brott. Vår första revisionsfråga avser vilka svagheter och brister som finns i denna uppföljning. Nedan sammanfattas våra viktigaste iakttagelser när det gäller uppföljning av återfall i brott.

- I regleringsbrev för kriminalvården år 2002 saknas krav på att återrapportera återfall i brott. Regleringsbrev för budgetåret 2004 avseende kriminalvården innehåller vissa krav på återrapportering när det gäller återfall i brott. Dessa återrapporteringskrav avser dock endast brott som begås under övervakningstiden efter villkorlig frigivning från fängelse. Enligt regleringsbrevet ska KVS även analysera återfallsfrekvens i förhållande till gjorda insatser. Det saknas dock specifika återrapporteringskrav när det gäller att analysera återfall i förhållande till gjorda insatser.
- BRÅ är statistikansvarig myndighet för kriminalstatistiken, där statistik om återfall i brott ingår. Därmed är det BRÅ:s uppgift att tillvarata viktiga aspekter på kriminalstatistikens innehåll och hur den redovisas. Kriminalstatistiken ska t.ex. kunna redovisas könsfördelad. Statistiken ska också, om möjligt, samordnas med annan statistik och möjliggöra analys och forskning. BRÅ har nu återupptagit publicering av statistik om återfall i brott. Därmed finns risk för dubbelarbete och viss begreppsförvirring. Den statistik över återfall i brott som tas fram av BRÅ respektive KVS skiljer sig åt. Det beror bland annat på att de båda myndigheterna använder sig av olika datakällor och olika definitioner.
- Andelen återfall varierar mellan olika frivårdsområden. Frivårdsområdena förefaller alltså vara olika framgångsrika när det gäller att förebygga återfall i brott. Det kan bland annat bero på att arbetsmetoder och prioriteringar skiljer sig åt mellan olika frivårdsområden. När återfall i brott tas fram endast på totalnivå medger inte detta någon direkt koppling till gjorda insatser eller andra förhållanden (t.ex. storstad – glesbygd). Sådan information tas inte fram och används inte för att sprida goda exempel. Denna information är dock möjlig att ta fram med hjälp av befintliga register.
- Sammanhållen information om varje klient kan utgöra grund för analyser av (forskning om) sambanden mellan kriminalvårdens insatser för klienterna och klienternas återfall i brott. KVS klientadministrativa system är för närvarande inte utvecklat så att systemet kan användas för att analysera återfall i förhållande till gjorda insatser.

Kriminalvården använder sig av flera olika datasystem. Många uppgifter hämtas fortfarande in via enkäter. Detta är resurskrävande eftersom varje uppgift måste registreras flera gånger – i enkätsvar – i journaler och i de klientadministrativa datasystemen.

I dag finns brister i de uppgifter som personalen registrerar i systemen. Uppgifter om gjorda insatser, som kan ha betydelse för återfall, måste registreras för varje klient i datasystemet. Därefter kan datakörningar göras, där de som genomgått ett visst behandlingsprogram matchas mot dem som återfallit i brott. Har klienter som genomgått ett visst behandlingsprogram färre återfall i brott?

KVS arbetar idag aktivt med att ackreditera behandlingsprogram. Syftet är att kvalitetssäkra de olika program som ges inom kriminalvården. Enskilda behandlingsprogram ges under en avgränsad del av klientens vistelse i kriminalvården. En samlad uppföljning saknas dock av de insatser som görs, exempelvis frigivningsförberedelser. En sådan uppföljning skulle kunna bidra till att hela vårdkedjan kvalitetssäkras. Behandlingsplaneringens centrala roll poängteras även i proposition 2000/01:76 Från anstalt till frihet. I propositionen betonas att de insatser som görs inom kriminalvården inte kan ses isolerade. Insatserna måste – för att kunna fylla sitt syfte – vara en del av en större helhet. Det innebär bland annat att behandlingsplaneringen måste ta sikte på den intagnes situation efter frigivningen. Kriminalvårdens insatser måste också kunna fullföljas och följas upp även efter frigivningen, enligt propositionen och riksdagens beslut.

Riksrevisionen har iakttagit att KVS håller på att utveckla de klientadministrativa systemen. Syftet är att systemen ska kunna användas, bland annat för att analysera resultaten i förhållande till gjorda insatser. Riksrevisionen anser att ett sådant utvecklingsarbete är viktigt för att kunna åstadkomma en ändamålsenlig uppföljning.

- En brist i KVS uppföljning av målet att minska antal återfall i brott är att informationen inte tas fram på individnivå, så att den kan återföras till personalen och användas för att utveckla verksamheten. Detta skulle kunna göras redan i dag med hjälp av det befintliga KVR-registret.

#### **Rekommendationer**

Rekommendationerna i kapitel 4.4 svarar mot vår första revisionsfråga. De anknyter till Riksrevisionens iakttagelser när det gäller att följa upp kriminalvårdens klienter avseende återfall i brott. Resultat av uppföljningen bör återföras till regeringen och de myndigheter som kriminalvården samverkar med. Rekommendationerna syftar till att utveckla och effektivisera nuvarande uppföljningssystem. Vår utgångspunkt är att uppföljningsresultaten ska återföras inom kriminalvården. På så sätt kan de bidra till att utveckla insatserna för att minska återfall i brott.

### **Ställ utökade krav på återrapporteringen av återfall i brott**

Regeringen bör överväga att ställa återrapporteringskrav på KVS för samtliga klienter (inte bara, som för närvarande, under övervakningstiden efter villkorlig frigivning från fängelse). Återfallsfrekvensen bör också analyseras i förhållande till gjorda insatser.

### **Publicera endast en statistik om återfall i brott**

I och med att BRÅ har återupptagit publicering av statistik över återfall i brott är det knappast ändamålsenligt att KVS publicerar sådan statistik. KVS behöver emellertid ta fram statistik för sin egen verksamhetsuppföljning.

### **Följ upp återfall i brott även per frivårdsområde**

Riksrevisionen anser att KVS bör ta fram resultat om återfall per frivårdsområde. Sådana resultat bör regelbundet återföras och diskuteras med respektive frivårdsområde och deras samverkanspartner och andra intressenter, kanske i första hand tingsrätter och kommunernas socialtjänst.

Resultaten kan återkopplas internt inom KVS till de lokala kriminalvårdsmyndigheterna, bland annat i samband med budgetdiskussioner och prioriteringar av åtgärder. På detta sätt kan goda resultat spridas. En redovisning av återfallsresultat per frivårdsområde skulle vara ett första led i arbetet mot målet att koppla resultat till gjorda insatser. En sådan uppföljning och återföring av resultat kan ske redan i dag med hjälp av befintliga register.

### **Vidareutveckla KVS klientadministrativa datasystem så att det blir möjligt att koppla gjorda insatser till återfall i brott**

Riksrevisionen anser att KVS bör intensifiera arbetet med att vidareutveckla ett sammanhållet klientadministrativt system. Ett sådant system har betydelse för verksamhetens effektivitet.

En vidareutveckling av de klientadministrativa systemen skulle även göra det möjligt att jämföra klienter som fått en typ av behandling med kontrollgrupper som inte fått motsvarande behandling.

Det är viktigt att resursbrister inom systemutvecklingen inte leder till att tillfälliga systemlösningar utvecklas. All information om klienterna bör finnas tillgänglig i det för hela kriminalvården gemensamma systemet.

### **Återför information om återfall i brott direkt till personalen**

Riksrevisionen anser att det är väsentligt att uppföljningsinformation återförs till de enheter inom kriminalvården som har arbetat med klienten. Klientens kontaktperson bör normalt vara mottagare av sådan information.

De lokala enheterna och kontaktpersonerna där bör få veta vilka klienter som återfallit i brott. Denna information kan fungera som ett slags kvitto på resultatet av gjorda insatser. En sådan återföring skulle också kunna

medverka till att höja personalens kompetens när det gäller att matcha klienter till rätt insatser i syfte att minska återfall i brott. Informationen kan användas för att utveckla verksamheten, exempelvis verkställighetsplanerna (behandlingsplanerna). Vi anser därför att KVS bör använda sitt KVR-register för att återföra information om enskilda klienters återfall i brott. I detta sammanhang bör sekretessfrågorna klargöras.



## 5 Klienternas anpassning i samhället – laglig försörjning

Målet om anpassning i samhället knyter an till vår andra revisionsfråga. Den behandlar vilka svagheter och brister som kan finnas i uppföljningen av kriminalvårdens klienter när det gäller att främja deras anpassning i samhället. Vi har valt att inrikta oss på den centrala del av anpassningen som utgörs av klienternas möjlighet till laglig försörjning. Någon form av laglig försörjning är en nödvändig förutsättning för att klienterna inte ska återfalla i brott.

Riksdagens och regeringens krav på kriminalvården är bland annat att arbetet med klienterna ska kunna fullföljas och följas upp även efter frigivningen. Frivårdens speciella uppgift – vid sidan om det mer övergripande målet att minska återfall i brott – är att främja klienternas anpassning i samhället. KVS behöver alltså följa upp anpassningen i samhället som ett led i sin verksamhetsuppföljning.

För dem som har suttit i fängelse gäller att klienten bör ha sysselsättningen ordnad efter frigivningen, alternativt när en frivårdspåföljd avtjänas. Laglig försörjning har visat sig ha stor betydelse för att återanpassa klienterna till ett liv i frihet och för att minska återfall i brott.

Som en följd av detta anser Riksrevisionen att kriminalvårdens uppföljning bör omfatta i vilken utsträckning som klienterna har laglig försörjning. Ett sådant krav på uppföljning bör omfatta frivården, vars huvudsakliga uppgift är att främja klienternas anpassning i samhället. Kravet bör även omfatta anstalterna, som är skyldiga att förbereda klienternas frigivning. Att verka för att klienterna får laglig försörjning är därför en viktig del i både frivårdens och anstalternas ansvar.

Kapitel 5 disponeras på följande sätt. I kapitel 5.1 redogör vi för KVS uppföljning av anpassningen i samhället. De resultat som redovisas är till för att illustrera vilken uppföljning som görs. Det är uppföljningen som är föremål för vår granskning, inte kriminalvårdens resultat.

I kapitel 5.2. beskriver vi de enstaka uppföljningar av klienternas anpassning i samhället som har genomförts av BRÅ och KVS.

I kapitel 5.3. redovisas Riksrevisionens egen uppföljning av klienternas anpassning i samhället – laglig försörjning. Denna uppföljning ska ses som ett exempel på hur analysen av klienternas anpassning i samhället kan fördjupas.

Kapitel 5.4. innehåller våra iakttagelser och rekommendationer.

## 5.1 KVS uppföljning av anpassningen i samhället

I proposition 2000/01:76 Från anstalt till frihet och i riksdagens beslut med anledning av propositionen slås fast, att kriminalvården har ett ansvar för att följa upp klienterna även efter frigivningen. I kapitel 5.1 beskriver vi vad KVS gör för att följa upp anpassningen i samhället. De resultat som redovisas i kapitel 5.1 och 5.2 syftar till att visa vilken uppföljningsinformation som tas fram i dag. Det är således uppföljningen som är föremål för vår granskning – inte kriminalvårdens resultat.

KVS gör ingen sammanhållen uppföljning av klienternas situation när det gäller anpassningen i samhället. Uppföljningen omfattar endast klienter inom frivården.

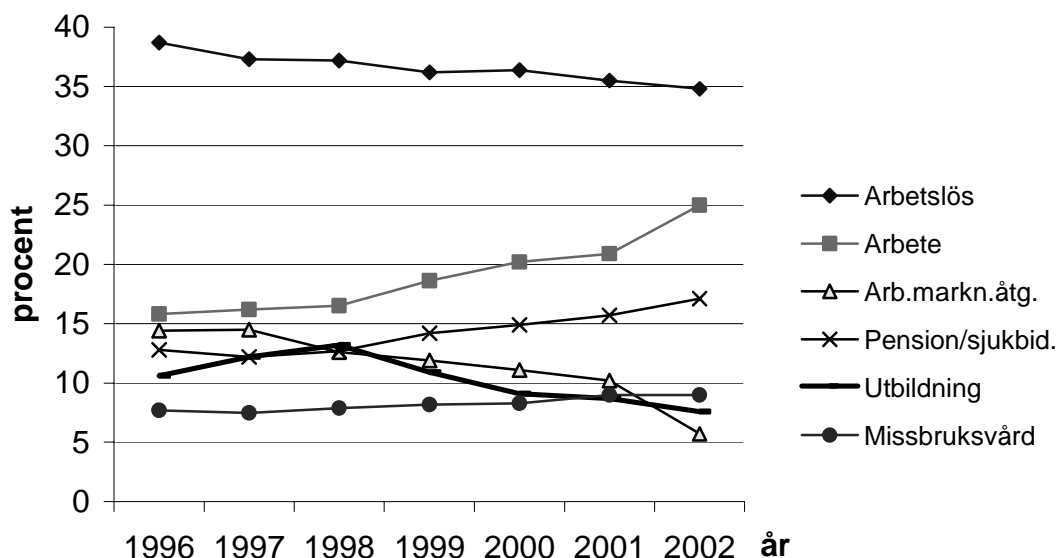
En separat uppföljning av sysselsättningssituationen för frivårdens klienter sammanställs årligen. Informationen redovisas i publikationen "*Kriminalvårdens officiella statistik*", (KOS 2002). En samlad uppföljning av frivårdens klienter saknas. Av statistiken framgår alltså inte, om de som haft sysselsättning har lyckats avhålla sig från återfall i brott. Det beror på att information om klienternas sysselsättningssituation samlas in via enkäter för frivårdens klienter som grupp.

Enkäterna besvaras av frivårdsinspektörerna utifrån uppgifter i klienternas personakter. Informationen samlas inte in maskinellt, via de klientadministrativa systemen. Informationen kopplas heller inte till enskilda individer. Därmed går det inte att göra en sammanhållen uppföljning, där även återfall i brott ingår. Det går heller inte att koppla resultaten till de insatser kriminalvården har genomfört.

KVS har sedan mitten av 1980-talet sammanställt uppgifter om frivårdsklienternas sysselsättning. Resultaten sammanfaller med utvecklingen på arbetsmarknaden i stort. Den andel av klienterna som har ett arbete har ökat något de senaste åren. Fortfarande har dock bara var femte klient inom frivården ett arbete. Mer än var tredje bedömdes som arbetslös.

Några motsvarande, regelbundna uppföljningar av försörjningssituationen vid frigivningen från fängelse har KVS inte gjort.

Frivårdsklienternas sysselsättning den 1 oktober år 1996-2002



Källa: KVS

## 5.2 Enstaka uppföljningar av klienternas anpassning i samhället

Resultaten av olika studier och uppföljningar visar att möjligheter till laglig försörjning är av stor betydelse för om kriminalvårdens klienter ska återfalla i brott eller ej.

Både KVS och BRÅ har gjort enstaka undersökningar av hur klienterna anpassas i samhället. En studie genomförd av BRÅ (BRÅ 2001) visade att endast 20 procent av klienterna med fängelsestraff hade ett fast eller ett tillfälligt arbete ett halvår efter frigivningen. Av dem som saknade arbete (80 procent) hade frivården endast försökt hjälpa var fjärde. Sysselsättnings-situationen följdes inte upp efter frigivningen.

En intervjuundersökning (KVS 1999) visar att en tredjedel av fångarna hade arbete före fängelsestraffet. En tredjedel hade någon form av bidrag som försörjningskälla, exempelvis socialbidrag eller studiebidrag. Var fjärde försörjde sig helt eller delvis på kriminell verksamhet.

I undersökningen tillfrågades fångarna även om och i så fall hur de kunde klara en kontantmarginal på 14 000 kronor (KVS 1999). Här skilde sig inte andelen nämnvärt från motsvarande jämförelsegrupp i befolkningen som helhet. Däremot skilde sig sättet att få fram pengarna. Motsvarande grupp i befolkningen hade oftast en kontantmarginal på banken. Fångarna angav ofta kriminalitet som ett sätt att skaffa fram pengar.

### 5.3 Riksrevisionens uppföljning av klienternas anpassning i samhället

Riksrevisionen har följt upp hur de klienter som inte återfallit i brott försörjer sig. Samtliga klienter från både frivård och anstalt har ingått i uppföljningen. Undersökningen är den första i sitt slag. (För metodbeskrivning – se bilaga 4). Riksrevisionens uppföljning ska ses som ett exempel på hur analysen av anpassningen i samhället kan förbättras och återföras till verksamheter inom och utanför kriminalvården.

Undersökningen ger en helhetsbild av vad som hänt med samtliga kriminalvårdsklienter (återfall, olika försörjningskällor). Resultaten presenteras per frivårdsområde. Det innebär att analysen kan fördjupas i riktning mot att resultat kopplas till gjorda insatser.

Samtliga klienter<sup>1</sup> för åren 1998, 1999 och 2000 finns med i Riksrevisionens uppföljning. Totalt omfattas ca 17 000 personer i varje årgång. De klienter som ej återfallit i brott följs upp avseende sina viktigaste inkomstkällor:

Årgång 1998 per inkomstkälla åren 1997, 1999, 2000 och 2001.

Årgång 1999 per inkomstkälla åren 2000 och 2001.

Årgång 2000 per inkomstkälla år 2001.

Klienterna fördelade per typ av påföljd, frivårdsområde samt viktigaste inkomstkälla. För att kunna jämföra resultat och arbetsmetoder vid olika frivårdsområden är det nödvändigt att ta fram informationen på denna nivå. Uppdelning av resultaten per frivårdsområde kan sägas utgöra ett första steg mot målet att koppla resultaten till genomförda insatser. Även förutsättningarna i övrigt kan variera mellan olika orter. Därför är det viktigt att ha kännedom om de skiftande förutsättningar som finns när jämförelser görs.

I Riksrevisionens uppföljning har samtliga lagliga inkomster/ inkomstkällor studerats:

- arbete
- arbetslöshetsunderstöd
- arbetsmarknadspolitiska åtgärder
- studiemedel
- sjukersättning
- ersättning för rehabilitering
- förtidspension
- värnpliktsersättning
- ålderspension
- socialbidrag
- föräldrapenning
- inkomst av kapital.

---

<sup>1</sup> Med samtliga klienter avses avgångna från anstalt och de som har påbörjat en frivårdspåföljd.

Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv är det sämsta resultatet att klienterna återfaller i brott. Det bästa resultatet är att klienterna försörjer sig själva via arbete. Däremellan finns andra lagliga inkomstkällor som socialbidrag, förtidspension och liknande.

Frivårdens ansvar är att främja klienternas anpassning i samhället. En stor del av arbetet går ut på att lotsa klienterna till andra myndigheters insatser, exempelvis de insatser som arbetsförmedlingen gör enligt den s.k. normaliseringsprincipen.

Givetvis är det många faktorer som påverkar klienternas inkomstkällor vid sidan av kriminalvårdens och andra berörda myndigheters insatser. Både yttre samhällsförhållanden, personliga omständigheter och slump kan spela in. Sysselsättning är inte heller något direkt mått på effekterna av kriminalvårdens insatser. Faktorer som konjunktursvängningar, det allmänna arbetsmarknadsläget och förändringar i socialförsäkringssystemen inverkar naturligtvis på klienternas möjligheter att få ett arbete eller få annan laglig försörjning. I vår uppföljning finns det ingenting som talar för att de som suttit i fängelse eller varit föremål för en påföljd inom frivården skulle ha sämre möjligheter att få ett arbete (laglig försörjning) efter att ha avtjänat ett straff än före straffet.

Under undersökningsperioden förbättrades läget på arbetsmarknaden generellt; arbetslösheten sjönk och fler personer kom i arbete. För att kunna göra rättvisande jämförelser har vi därför jämfört resultaten för kriminalvårdens klienter med resultaten för samtliga arbetslösa och den vuxna befolkningen som helhet.

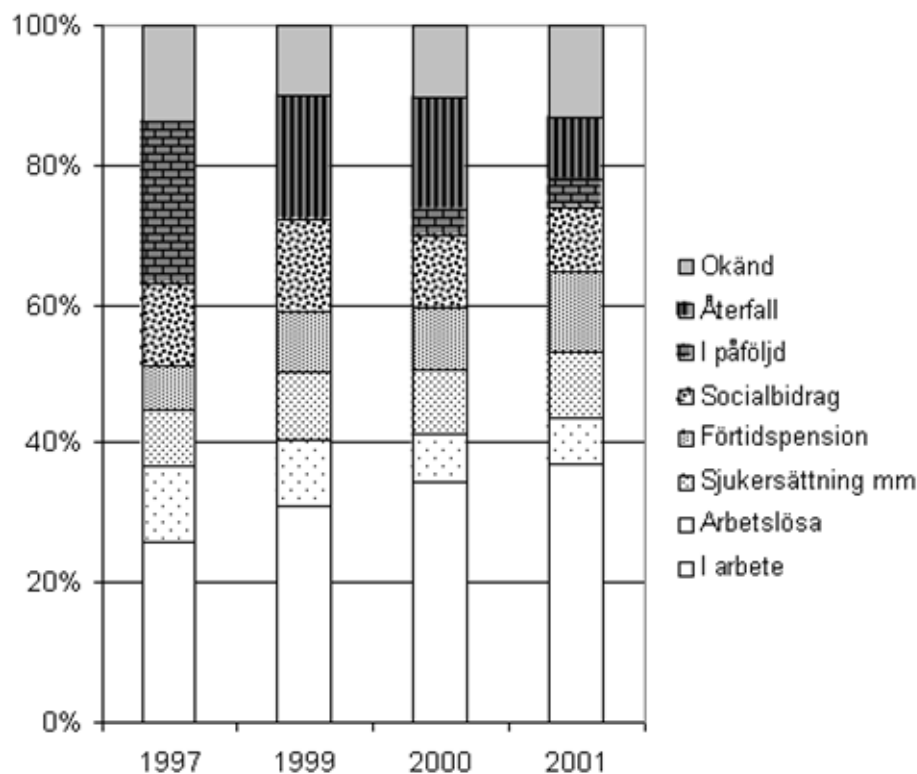
## Resultat

### **Bara var tredje arbetar – men utvecklingen går åt rätt håll**

Diagrammet nedan visar de viktigaste inkomstkällorna för samtliga klienter som påbörjade en frivårdspåföljd eller släpptes ut från fängelse år 1998.

Av diagrammet framgår att utvecklingen för kriminalvårdens klienter som helhet är försiktigt positiv. Successivt ökar andelen klienter som har arbetsinkomst som sin viktigaste inkomstkälla.

### Inkomstkällor övertiden för 1998 års kriminalvårdsklienter\*



Källa: Riksrevisionen/SCB

\*Samtliga klienter som avslutat ett fängelsestraff eller påbörjat en frivårdspåföljd under år 1998.

Andelen klienter i arbete ökade något över tiden och andelen arbetslösa minskade. Den andel som fick socialbidrag minskade något över tiden, men denna förändring uppvägdes av att andelen med förtidspension ökade. Inkomstuppgift saknas för en relativt stor grupp. Personer som försörjer sig på brott, men ännu ej dömts för nya brott, ingår sannolikt som en del i denna grupp.

Kriminalvårdens klienter fick i ökad grad inkomster från förvärvsarbete och ökningen var betydligt större än för gruppen "Samtliga arbetslösa" och gruppen "Befolkningen". Ökningen av klienter med arbete är alltså inte enbart ett resultat av en gynnsam utveckling på arbetsmarknaden.

#### Frivårdens klienter klarar sig bättre än de som avslutar ett fängelsestraff

Informationen i diagrammet ovan avser samtliga klienter, d.v.s. oberoende av om de frigivits från anstalt eller påbörjat en frivårdspåföljd. I Riksrevisionens

studie har vi även tagit fram information efter typ av påföljd. Nedan redovisar vi de viktigaste resultaten efter typ av påföljd.

Inkomst av arbete är vanligare för frivårdens klienter än för dem som avtjänat ett fängelsestraff. Resultatet pekar i samma riktning som undersökningen av återfall i brott: De som lämnar fängelse klarar sig sämre på arbetsmarknaden än klienterna i frivården.

Frivårdens klienter är en mycket heterogen grupp. I gruppen återfinns de som tidigare inte är kriminellt belastade. Där finns även svårt kriminellt belastade som är i slutet av strafftiden. De klienter som påbörjat "Skyddstillsyn" är den kategori inom frivården, som i lägst utsträckning har inkomst från arbete.

Gruppen "Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan" var den enda kategori, i vilken fler hade arbete före straffet än efter. Majoriteten av dessa klienter var missbrukare. Orsaken till att en låg andel i denna grupp hade arbete kan vara, att det inte är möjligt för klienten att arbeta när denne vistas på behandlingshem. På ett par års sikt förbättras emellertid situationen och fler har arbete även i denna grupp.

Klienter i "Skyddstillsyn med samhällstjänst" är en kategori som har haft en mycket positiv utveckling på arbetsmarknaden. Året före straffet hade bara var femte klient arbete, men tre år efter det att de påbörjat sin påföljd hade över hälften arbete.

Klienter med "Skyddstillsyn" är en antalsmässigt stor grupp. Varje år påbörjar cirka 4 000 klienter skyddstillsyn. Bara lite mer än var femte har jobb efter ett år och många lever på socialbidrag eller förtidspension. Läget förbättras dock även för denna grupp över tiden.

Av naturliga skäl är det klienter med "Villkorlig dom med samhällstjänst", som har det mest gynnsamma läget. En förklaring kan vara att denna påföljd ges till personer som har en förväntat positiv utveckling. "Villkorlig dom med samhällstjänst" är en ny påföljd. Därför saknas en längre uppföljningstid. Redan efter ett år har dock över 70 procent arbete, vilket nästan är i nivå med befolkningen i åldern 16-64 år. Även de som avtjänar sitt straff med elektronisk fotboja har en positiv utveckling; över hälften har arbete.

De som frigivits från anstalt och stod under övervakning är också många, över 4 000 klienter per år. Dessa klienter är dessutom svårt kriminellt belastade. Ett år före frigivning<sup>2</sup> återfanns mer än 60 procent inom kriminalvården och bara fem procent hade arbete. Många hade alltså långa straff och var i kriminalvård redan året före frigivningen. Ändå har även denna grupp ett klart förbättrat läge tre år efter frigivning från fängelse, om än på en blygsammare nivå än de andra grupperna. Var femte hade arbete. Nästan lika många var förtidspensionerade och många levde på socialbidrag.

---

<sup>2</sup> D.v.s. år 1997 för de klienter som frigavs från anstalt 1998.

Gruppen som avtjänat sitt straff med fotboja har en påtagligt bättre situation tre år efter påbörjat straff. Jämfört med ett år före straffet har andelen i arbete ökat med nästan 10 procentenheter till drygt 60 procent. Arbetslösheten har minskat och andelen som är beroende av socialbidrag har minskat. Fler har ålderspension.

#### Frivårdsområden lyckas olika bra med att anpassa klienterna i samhället

Den uppföljningstid som vi valt att redovisa är ett år. En kort tid mellan kriminalvårdens insatser och uppföljning är mest intressant när syftet är att koppla resultat till gjorda insatser. Frivården ska ju också lotsa klienten vidare till de myndigheter som ansvarar för exempelvis sysselsättning. Det innebär att en uppföljning ett år efter påbörjad påföljd i praktiken oftast är en direkt verksamhetsuppföljning, eftersom frivårdspåföljder ofta varar så länge. För dem som släpps ut från fängelse har kriminalvården ett ansvar för att förbereda frigivningen. Senast tillgängliga information avser klienter som avslutat ett fängelsestraff eller påbörjat en frivårdspåföljd år 2000. Redovisningen avser hur många av dem som hade förvärvsarbete som viktigaste inkomstkälla år 2001.

Liksom när det gäller återfall i brott varierar resultaten kraftigt både mellan olika kategorier av påföljder och mellan olika enheter inom kriminalvården. Nedan redovisas variationerna mellan frivårdsområden för olika påföljder.

Störst är variationen i resultat mellan olika frivårdsområden för påföljden "Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan". Det kan förklaras av att dessa klienter ofta genomgår någon behandling mot sitt missbruk. Vistelse på behandlingshem kan vara svårt att förena med förvärvsarbete.

Skillnader i andel förvärvsarbetande klienter mellan olika frivårdsområden

Typ av påföljd	Antal klienter år 2000	Andel förvärvsarbetande år 2001	Variation i andel förvärvsarbetande år 2001
Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan	840	37 %	0-69 %
Skyddstillsyn med samhällstjänst	890	38 %	19-62 %
Skyddstillsyn	3 800	22 %	13-31 %
Villkorlig dom med samhällstjänst	2 500	65 %	40-82 %
Intensivövervakning med "fotboja"	2 100	51 %	39-65 %
Anstaltsavgång med övervakning	4 000	14 %	4-24 %
Anstaltsavgång	2 750	22 %	13-36 %
<b>Totalt antal klienter</b>	<b>17 000</b>	<b>18 %</b>	

Källa Källa: Riksrevisionen/SCB



### **Arbetsmarknadsläget förklarar inte variationen mellan frivårdsområden**

Det finns ingen samvariation mellan den andel klienter som fått arbete och den andel tidigare arbetslösa som fått arbete.

Arbetsmarknaden skiljer sig åt mellan olika orter. Hur ska kriminalvården /AMS lyckas sätta klienter i arbete när många ostraffade arbetslösa inte har en chans att få arbete? Riksrevisionen har jämfört hur många som har arbete ett år efter påbörjad "Skyddstillsyn" med dem som har arbete ett år efter det att de var arbetslösa.

Möjligheten att få ett arbete varierar mellan olika delar av landet. Detta skulle måhända kunna anföras som ett argument för att det inte är meningsfullt att följa upp och jämföra hur det går att få arbete för kriminalvårdens klienter i olika frivårdsområden. Resultaten av Riksrevisionens studie visar dock, att det inte finns någon samvariation mellan hur det gått för samtliga arbetslösa på en ort och hur kriminalvårdens klienter klarat sig. Det går alltså inte att säga att det är svårare för kriminalvårdens klienter att få arbete på en ort med svag arbetsmarknad, där även arbetslösa generellt sett har svårt att få arbete (se diagrammet nedan).

I diagrammet nedan jämförs de klienter som hade påbörjat en skyddstillsyn med samtliga arbetslösa år 2000. Staplarna visar den andel som hade arbete år 2001. Resultaten per frivårdsområde visar att det inte finns någon samvariation mellan hur det har gått för "Arbetslösa" totalt och för klienter i "Skyddstillsyn". Mörka staplar representerar de som tidigare var i "Skyddstillsyn" men som hade arbete år 2001. Ljusa staplar representerar de som tidigare var "Arbetslösa" men som år 2001 hade arbete som sin viktigaste inkomstkälla. Frivårdsområdena har rangordnats efter andel med arbete året efter påbörjad "Skyddstillsyn".

Det finns ingen samvariation mellan andel tidigare "Arbetslösa" som har arbete och andel i "Skyddstillsyn" som har arbete. Det är därför meningsfullt att studera sysselsättningen (laglig försörjning) per frivårdsområde.

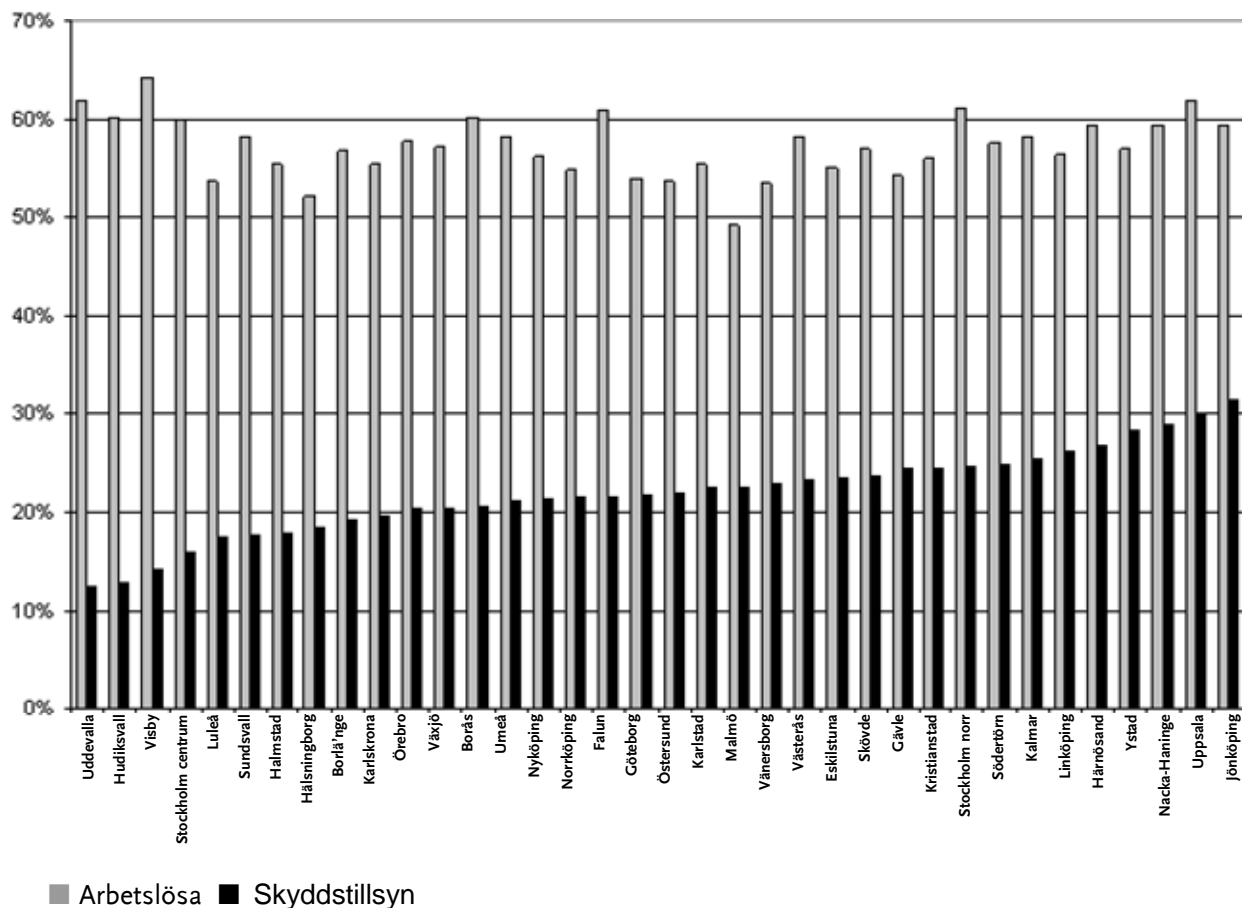
Variationerna mellan olika frivårdsområden är stora, både vad gäller sannolikheten att dömas till fängelse vid olika tingsrätter, antal klienter i olika påföljder samt ortstyp (storstad – glesbygd). I kapitel 4 påtalade Riksrevisionen vikten av att ha bakgrundsinformation om sådana faktorer. Sådan information är naturligtvis väsentlig även när det gäller att följa upp klienternas anpassning i samhället (laglig försörjning).

Av diagrammet nedan framgår att möjligheten för kriminalvårdens klienter att få arbete inte verkar hänga samman med läget på arbetsmarknaden i övrigt.

Det talar för att kriminalvårdens insatser, som exempelvis ett gott samarbete mellan arbetsförmedlingen och kriminalvården, är betydelsefullt för klienternas möjligheter att få arbete. Andel klienter i arbete är möjligen i högre grad ett effektmått på gjorda insatser än vad återfall i brott är.

Andel i arbete år 2001, per frivårdsområde

Av samtliga arbetslösa år 2000 och av dem som hade påbörjat skyddstillsyn år 2000

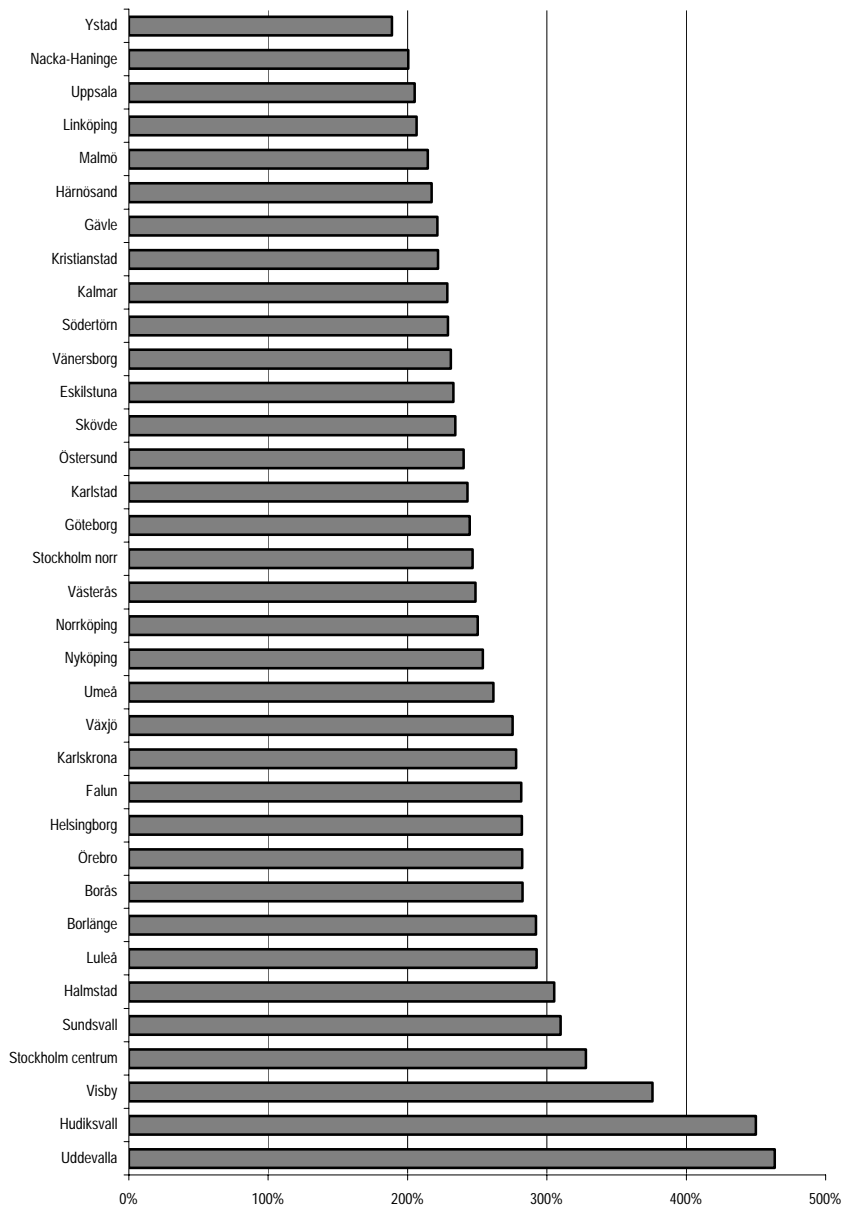


Källa: Riksrevisionen/SCB

Diagrammet nedan visar hur vanligt det är att "Arbetslösa" har fått arbete jämfört med hur vanligt det är att klienter i "Skyddstillsyn" har fått arbete. De personer som jämförs är liksom i ovanstående exempel samtliga "Arbetslösa" år 2000 och de som påbörjat "Skyddstillsyn" år 2000. Uppföljningen avser hur stor andel i de båda grupperna som fått arbete år 2001.

Jönköping kan sägas ha lyckats bäst, utifrån sina förutsättningar på arbetsmarknaden, med att få klienter i "Skyddstillsyn" i arbete. I Jönköping är det dubbelt så vanligt att "Arbetslösa" fått arbete jämfört med att de i "Skyddstillsyn" har fått arbete. Hudiksvall har lyckats sämst utifrån sina förutsättningar. Där är det fem gånger så vanligt att "Arbetslösa" har fått arbete som att någon i kategorin "Skyddstillsyn" har fått arbete.

Rangordning av frivårdsområden. Hur väl har frivårdsområdena lyckats att få klienterna i arbete utifrån sina förutsättningar? Frivårdsområdena med korta staplar har lyckats bäst.



Källa: Riksrevisionen/SCB

## 5.4 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

### Iakttagelser

Utgångspunkten för våra iakttagelser är att kriminalvården har ett ansvar för att följa upp sina klienter. Detta ansvar sträcker sig även efter frigivningen (prop. 2000/01:76, bet. 2000/01:JuU21, rskr. 2000/01:198).

Efter frigivningen från anstalt är klienterna ofta föremål för en frivårdsåtgärd. Under denna tid kan uppföljningen ses som ett direkt ansvar för KVS. BRÅ har ansvar för kriminalstatistiken, där statistik om återfall i brott ingår.

I kapitel 5 har vi beskrivit hur kriminalvårdens klienter följs upp när det gäller målet att främja anpassningen i samhället (laglig försörjning).

Vår andra revisionsfråga avser vilka svagheter och brister som finns i denna uppföljning. Vi sammanfattar nedan våra viktigaste iakttagelser beträffande uppföljning av klienternas anpassning i samhället (laglig försörjning).

- Riksdagens och regeringens krav på kriminalvården är bland annat att arbetet med klienterna måste kunna fullföljas och följas upp även efter frigivningen. I dag saknas statistik avseende anpassningen i samhället för de personer som lämnat kriminalvården. Regleringsbrev avseende KVS och BRÅ saknar specifika krav på återrapportering när det gäller uppföljning av klienternas anpassning i samhället – t.ex. laglig försörjning.
- Frivårdsområdena är olika framgångsrika när det gäller att anpassa klienterna i samhället. Graden av anpassning (laglig försörjning) varierar kraftigt mellan olika frivårdsområden. Information tas inte fram per frivårdsområde. Därmed används den heller inte för att sprida goda exempel.
- Inom KVS pågår ett arbete med att utveckla de klientadministrativa systemen. Dessutom utbildas personalen i hur systemen ska hanteras och vilka uppgifter som ska registreras. I dag finns brister när det gäller hur personalen registrerar information i de klientadministrativa systemen. Systemen kan därför inte användas för att ta fram information om anpassningen i samhället, exempelvis om klienterna har sysselsättning. Resultatet kan således inte kopplas till gjorda insatser.
- Den information om anpassningen i samhället som KVS samlar in om frivårdens klienter hämtas in via enkäter. Detta bidrar till att öka administrationen inom frivården. I dagsläget kan man nämligen inte hämta in informationen från de klientadministrativa systemen. En annan olägenhet med dagens system är att informationen endast avser klienter i ett frivårdsområde som grupp. Därmed kan uppföljningsinformation inte kopplas till gjorda insatser per individ. Informationen kan heller inte kopplas till andra informationssystem som kan bidra till att följa upp laglig försörjning.

- Kriminalvårdens uppföljning av klienternas anpassning i samhället omfattar endast frivårdens klienter som är under övervakning. De klienter som frigges direkt från fängelse, utan övervakning, omfattas inte av någon regelbunden uppföljning. Kriminalvården har ansvar för att förbereda deras frigivning.

#### **Rekommendationer**

Rekommendationerna i kapitel 5.4 svarar mot vår andra revisionsfråga. Rekommendationerna anknyter till våra iakttagelser av hur kriminalvårdens klienter följs upp när det gäller anpassningen i samhället. Riksrevisionens rekommendationer syftar till att utveckla och effektivisera uppföljningen.

Resultatet av uppföljningen bör återföras till regeringen och de myndigheter som kriminalvården samverkar med.

Vår utgångspunkt är att resultaten av uppföljningen ska återföras inom kriminalvården, så att de kan bidra till att utveckla insatserna för att anpassa klienterna i samhället (laglig försörjning). Det gäller både frivårdens insatser och de insatser som görs för att förbereda frigivning från anstalt.

#### **Ställ krav på återrapporteringen av klienternas anpassning i samhället**

Regeringen bör ställa preciserade krav på KVS att följa upp och återrapportera anpassningen i samhället (laglig försörjning) för kriminalvårdens klienter. Resultaten bör analyseras i förhållande till gjorda insatser. Denna information behövs som underlag för att styra verksamheten och fatta beslut inom kriminalvårdens område.

Riksrevisionen anser att regeringen bör ge BRÅ ett uppdrag att producera och samordna statistik avseende anpassningen i samhället för personer som lämnat kriminalvården. Som ett första led i detta arbete borde myndigheter med ansvar för anpassningen i samhället, t.ex. Socialstyrelsen, delta i BRÅ:s samarbetsgrupp för statistik. Denna typ av statistik behövs som underlag för forskning, styrning och beslutsfattande både inom kriminalvårdens område och inom andra samhällsområden.

#### **Ta fram information om anpassningen i samhället per frivårdsområde**

Riksrevisionen anser att KVS bör ta fram uppgifter om laglig försörjning även per frivårdsområde. Detta skulle vara ett första steg mot målet att följa upp gjorda insatser i förhållande till uppnådda resultat. Sådana resultat bör regelbundet återföras och diskuteras med respektive frivårdsområde och deras samarbetspartner, kanske i första hand arbetsförmedlingen och kommunernas socialtjänst. En sådan uppföljning och återföring av resultat kan ske redan i dag med hjälp av befintliga register.

Ett naturligt forum för att diskutera anpassningen i samhället (laglig försörjning) skulle kunna vara de samverkansgrupper som finns mellan kriminalvård,

arbetsförmedling och socialtjänst. Kriminalvården måste arbeta tillsammans med andra intressenter i samhället om resultat ska kunna nås.

Resultaten per frivårdsområde bör även användas för att sprida goda exempel inom kriminalvården.

#### **Vidareutveckla kriminalvårdens klientadministrativa system**

Riksrevisionen förordar att KVS vidareutvecklar de klientadministrativa systemen. Då kan information om bland annat sysselsättning registreras och inhämtas direkt ur systemen. All information bör matas in i de klientadministrativa systemen, så att statistik för uppföljning kan inhämtas maskinellt.

Systemutvecklingen ger resursvinster såtillvida att data bara behöver registreras en gång. På så sätt slipper personalen besvara enkäter och fylla i uppgifter som redan registrerats för varje klient. Vidare undviker man den hantering som själva insamlandet av enkätsvar medför. Dessutom torde svaren bli mer tillförlitliga när de baseras på uppgifter som registrerats för en viss klient – uppgifter som sedan summeras maskinellt. En sådan ordning kan jämföras med att en frivårdsinspektör själv ska gå in i datasystemet eller i klienternas journaler och ta fram uppgifter klient för klient och sedan själv summera och fylla i uppgifterna i ett formulär. De enkäter som nu samlas in avser mängddata. Information om varje klient krävs för att koppla insatser till resultat. Riksrevisionen stöder det arbete som KVS har påbörjat på detta område och anser det väsentligt att arbetet påskyndas. Centrala mått om klienternas anpassning i samhället kan då hämtas in via de klientadministrativa systemen. Dessa skulle också kunna användas för att återrapportera resultaten av verksamheten till regering och riksdag.

#### **Kriminalvårdens uppföljning bör omfatta samtliga klienter**

Frigivningsförberedelser är en viktig del av kriminalvårdens ansvar. Därför anser Riksrevisionen att KVS bör följa upp försörjningssituationen för samtliga klienter – även för dem som avtjänat ett fängelsestraff som inte avslutas med övervakning. En sådan uppföljning borde ingå i KVS ordinarie verksamhet. Om klienterna saknar laglig försörjning vid frigivningen riskerar andra tidigare gjorda insatser i form av t.ex. programverksamhet att bli verkningslösa.

# Bilaga 1 Kriminalvårdens klientadministrativa datasystem

## Översikt

Under första hälften av 1990-talet inrättades de två separata datasystemen KLAS ANSTALT och KLAS HÄKTE. Det var ett datasystem per anstalt och ett system per häkte. På så sätt skapades slutna system – ett system per arbetsställe. KLAS ANSTALT och KLAS HÄKTE var solitära och kunde inte kommunicera med varandra. Så småningom tillkom FRAS enligt samma princip som KLAS ANSTALT, d.v.s. ett system per frivårdsområde skapades. Tanken är att hela FRAS-systemet ska läggas in i KLAS FRIVÅRD (FRITS). Alla system ska i framtiden kunna kommunicera med varandra. Detta planeras bli klart under tredje kvartalet 2004.

KLAS ANSTALT innehåller behandlingsjournal, verkställighetsdata, beslut av olika slag, uppgifter om frigång och förhör samt uppgifter om misskötsamhet.

KLAS HÄKTE innehåller uppgifter om vilken klient som sitter var, när han eller hon ska frigges etc.

Omkring millennieskiftet 2000 igångsattes inom kriminalvården ett stort dataprojekt, som syftade till att bygga en central databas för anstalter och häkten. Den information som tidigare fanns i KLAS ANSTALT och KLAS HÄKTE lades över i en gemensam databas KLAS (för både anstalter och häkten). Detta skedde i maj 2001.

I den nya databasen KLAS kan häkten och anstalter kommunicera sinsemellan. I databasen KLAS är det ett relativt litet antal uppgifter som finns lagrade i Häktesdelen; mer information finns i Anstaltsdelen.

FRAS har ett föråldrat programspråk och ska så småningom byggas om i ett antal etapper.

Förkortningen KVR står för Kriminalvårdsregistret. Numera skickas domar, från Domstolsverket via Rikspolisstyrelsen, till KVR, som finns på Kriminalvårdsstyrelsen. Systemet togs i drift i april 2003. Informationen hämtas en gång per dygn från FRAS och KLAS till KVR. Denna information innehåller data om intagningar, avvikelser, paragraf 33- och 34-fall samt avgångar. Från FRAS till KVR kommer data om förlängning av övervakning, övervakningsnämndens beslut samt verkställighetsbesked.

Informationen i KVR ska en gång per dygn kunna överföras till ett särskilt textsökningssystem. Med detta system går det att söka och sammanställa

statistik på individnivå (t.ex. hur många av dem som sitter i häkten och på anstalter som kommer från ett särskilt land). I princip är textsökningssystemet utprovat och klart för att tas i bruk.

Dessutom kommer det att bli möjligt att överföra alla uppgifter i KVR till en statistikdatabas. Denna är inte i funktion än, men arbetet med att förbereda ett införande pågår. Uppgifterna i KVR ska också kunna överföras till en historisk databas, som kan användas för forskningsändamål. Den historiska databasen är inte i bruk för närvarande. Uppgifterna i KVR lagras under fem år.

KVR har ytterligare en funktion, nämligen att tjäna som ett slags kontrollsystem. Alla dokument som kommer in från rätten kontrolleras. Dessutom överförs information från KVR till Rikspolisstyrelsen, Pliktverket och Riksför-säkringsverket. Vidare har Justitiedepartementets nådeenhet direktåtkomst till KVR. Även ett begränsat antal poliser har behörighet att använda KVR.

EBBE är ett datoriserat hjälpsystem för myndighetens verksamhetsplanering. I EBBE inryms både planering och uppföljning av verksamheten. Alla anstalter, häkten och frivårdsområden tillämpar samma principer när det gäller att planera och följa upp verksamheten.

## Behörighet

Behörighet att använda systemen ges lokalt av anstaltschef och IT-ansvarig. Den som är IT-chef på en anstalt kan emellertid inte tilldela behörighet åt någon på en annan anstalt eller annat häkte. Behörigheten är således begränsad till varje enskilt verksamhetsställe. Man kan dessutom bara ändra i de uppgifter som man själv har registrerat.

## Kvaliteten i datauppgifterna

Kvaliteten i datauppgifterna har förbättrats under senare år. Bland annat har uppdateringen blivit bättre – uppgifter i journaler och datasystem förs in snabbare än vad som gjordes förr om åren. Dessutom känner sig personalen tvingad på ett annat sätt än tidigare att föra journaler. Exempelvis måste ett positivt urinprov dokumenteras; det har inverkan på om klienten ska beviljas exempelvis permission.

## Enkäter

Utöver uttag ur datasystemen för uppföljnings- och statistikändamål samlas fortfarande en mängd information in via enkäter. Totalt skickas enkätfrågningar ut ca 40 gånger per år till de lokala kriminalvårdsmyndigheterna.



Vissa enkäter är årliga, exempelvis uppgifter om sysselsättning för dem som avtjänar en frivårdspåföljd. Enkäterna skickas ut till samtliga kriminalvårdsmyndigheter, kriminalvårdschefer och statistikansvariga. Dessa vidarebefordrar sedan enkäterna till dem som ska besvara respektive frågor. Vissa enkäter är riktade till alla delar av kriminalvårdens verksamhet, medan andra riktar sig enbart till exempelvis frivården.

Enkäter är i många fall kostsamma och ofta behäftade med bortfall och mätfel. Vidare samlas informationen in totalt per frivårdsområde och inte per individ, vilket medför att det inte är möjligt att koppla resultaten till gjorda insatser. KVS har för avsikt att så småningom övergå till att inhämta merparten av informationen maskinellt via datasystemen.



## Bilaga 2. Sannolikheten för att dömas till fängelse i Sveriges tingsrätter åren 1999–2001.

### **Så dömdes tingsrätterna – stora regionala skillnader.**

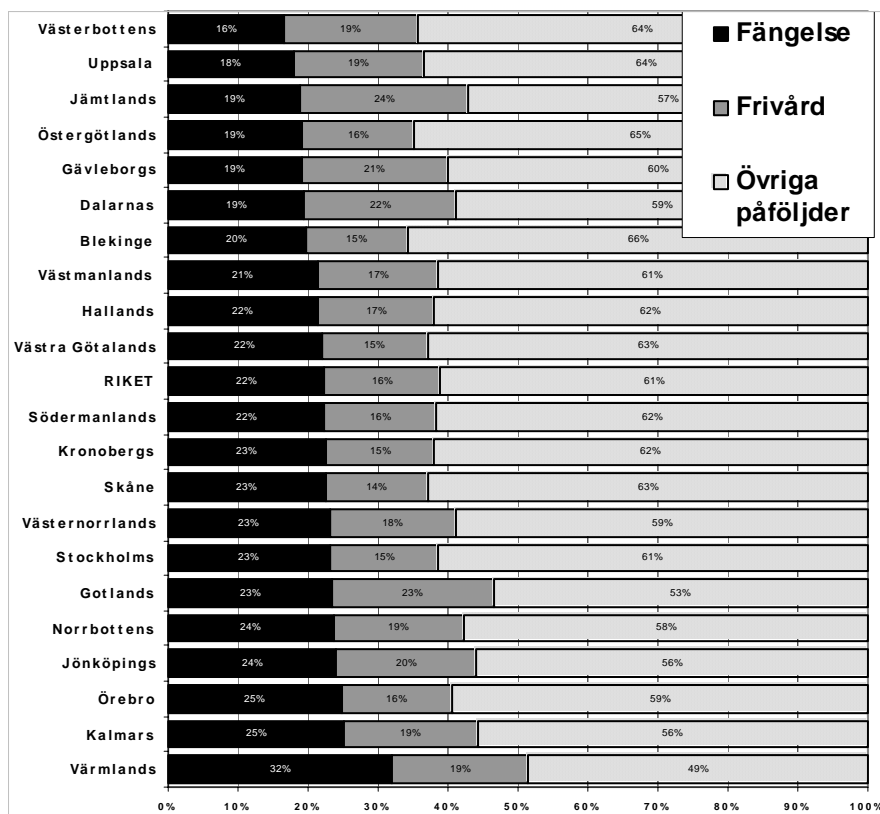
En tidigare studie av tingsrättsdomar som utdömts år 1993 (RRV 1995) visade att i genomsnitt 35 procent av de dömda fick fängelse och 20 procent dömdes till frivård. Variationerna mellan olika tingsrätter var mycket stora; mellan 19 och 49 procent dömdes till fängelse. Vid den här tiden hade flera av dagens påföljder inom frivården ännu inte tillkommit.

En senare studie avseende perioden 1995–1997 och genomförd av Brottsförebyggande rådet (BRÅ 2000) är inte helt jämförbar med RRV:s studie. BRÅ:s studie visar emellertid också på en stor spridning i andelen dömda till fängelse vid olika tingsrätter. Genomsnittligt för perioden 1995–1997 varierade andelen fängelsedömda vid olika tingsrätter mellan 14 och 36 procent.

Motsvarande studie avseende perioden 1999–2001 har genomförts av BRÅ på uppdrag av Riksrevisionen. I likhet med BRÅ:s tidigare studie är även detta en totalundersökning. Undersökningen grundar sig på mer än 167 000 domar i Sverige. Även denna period kvarstår stora skillnader i andelen fängelsedömda som varierar regionalt mellan 12 och 35 procent. Skillnaderna är i praktiken alltså lika stora som de var i BRÅ:s studie från år 2000. Skillnaderna kvarstår trots att vissa tingsrätter slagits samman. Det totala antalet tingsrätter har minskat från 96 under perioden 1995–1997 till 78 tingsrätter under perioden 1999–2001. Ett lägre antal tingsrätter borde leda till mindre spridning i fängelseandelar, men så har alltså inte blivit fallet.

Även på länsnivå råder stora skillnader i den andel personer som dömts till fängelse respektive till en påföljd inom frivården.

Procentandel fängelsestraff, frivårdspåföljd och övriga påföljder i Sveriges tingsrätter, länsvis, åren 1999–2001.



Källa: BRÅ/Riksrevisionen

Det är fortsatt stora regionala skillnader även efter det att hänsyn har tagits till skillnader i brottsfördelning, tidigare lagföringar och andel ungdomar.

Det behövs information om vissa bakgrundsfaktorer för att besvara frågan om olikheter mellan tingsrätter när det gäller att utdöma fängelsestraff. BRÅ visade i sin tidigare studie (BRÅ 2000) att skillnader i brottsfördelning, antalet tidigare lagföringar bland de dömda och andelen ungdomar har stor betydelse för resultatet – och ska också ha stor betydelse enligt gällande lagstiftning. I förarbetena finns uppgifter om hur lagen är tänkt att tillämpas för varje typ av påföljd. Utöver straffvärdet tillkommer alltså andra faktorer, både generella och knutna till person, som ska ha betydelse för valet av påföljd.

Även andra bakgrundsvariabler testades i BRÅ:s studie. Dessa visade sig dock ha mindre betydelse för resultaten. BRÅ har dock inte haft möjlighet att pröva hur stor betydelse variationer i svårighetsgraden inom respektive brottstyp har för resultaten. Bakgrundsdata för att göra sådana beräkningar saknas. Under begreppet "brottstyp" indelas brotten efter hur allvarliga de är. Trots att brottstyp har standardiserats kan det finnas variationer även inom en brottstyp.

Skillnader i andelen fängelsedömda vid olika tingsrätter är något mindre när resultaten standardiserats utifrån brottsfördelning, andel ungdomar och antal tidigare lagföringar.

För perioden 1995–1997 varierade andelen fängelsedömda, efter standardisering, mellan 16 och 32 procent (före standardisering mellan 14 och 36 procent). Den senare perioden, åren 1999–2001, varierade motsvarande andel mellan 15 och 29 procent (före standardisering mellan 12 och 35 procent). En standardisering av de viktigaste bakgrundsfaktorerna, som ska påverka domsluten, medförde alltså viss förändring av resultatet. Stora skillnader mellan olika tingsrätter kvarstår dock.

**Den "strängaste" tingsrätten dömer nästan dubbelt så ofta till fängelse även när hänsyn tagits till variationer i bakgrundsvariabler.**

Trots såväl standardisering av data som det faktum att antalet tingsrätter minskat, kvarstod stora skillnader mellan olika tingsrätter när det gäller andelen utdömda fängelsestraff. En del av skillnaden kan bestå i att även andra bakgrundsfaktorer kan ha betydelse. En sådan faktor skulle kunna vara tingsrätternas förtroende för frivårdens arbete. Kvaliteten på det arbete som utförs vid olika frivårdskontor kan naturligtvis variera. Detsamma gäller den feedback som sker mellan frivård och domstolar. Osäkerheten hänger samman med det stora antal påföljder och kombinationer av påföljder som rätten har att ta ställning till. I ett sådant läge kan feedback från frivården till tingsrätterna vara extra viktig.



## Bilaga 3. Sannolikheten för att dömas till fängelse i Sveriges tingsrätter åren 1999–2001 – metodbeskrivning

### Syfte och avgränsningar

Den officiella kriminalstatistiken visar på relativt stora skillnader mellan landets tingsrätter när det gäller att utdöma fängelsestraff. Den bild som framkommer vid en första anblick är att vissa tingsrätter är mer benägna än andra att döma till fängelse. Variationer när det gäller att utdöma fängelsestraff kan dock i många fall förklaras av strukturella faktorer. Skillnader i brottsfördelning eller i gärningsmannaklientel kan till exempel påverka hur påföljder, däribland fängelsestraff, utdöms vid olika tingsrätter.

Riksrevisionen har som ett led i att granska uppföljningen av kriminalvårdens klienter genomfört en undersökning – ”Sannolikheten för att dömas till fängelse i Sveriges tingsrätter åren 1999–2001”. Syftet med denna undersökning är att belysa skillnader i utdömandet av fängelsestraff mellan olika tingsrätter under åren 1999–2001. Hänsyn är tagen till vissa faktorer som kan påverka utdömandet av fängelsestraff i domstolen.

Riksrevisionens undersökning utgår från en tidigare undersökning. Den belyser skillnader i andelen utdömda fängelsestraff i Sveriges tingsrätter 1995–1997, ”Sannolikheten att dömas till fängelse, en statistisk analys” (BRÅ 2000). I den tidigare undersökningen analyserades fängelseandelar i två steg. Först analyserades tänkbara naturliga orsaker till skillnader i fängelseandelar i tingsrätterna utifrån registerdata. Med hjälp av statistisk metod eliminerades skillnader som kunde bero på motsvarande skillnader i brottsfördelning, tidigare belastning hos gärningsmännen och andel ungdomar (15-20 år). Därefter genomfördes en fördjupad studie av ett urval av domar från några av landets tingsrätter. Det var domar som rörde misshandel och stöld. I denna undersökning analyserades om olika försvårande eller förmildrande omständigheter vid brottet kunde förklara de kvarstående variationerna.

I Riksrevisionens granskning undersöks variationer av fängelseandelar i tingsrätterna med hänsyn tagen till enbart sådana faktorer som kan analyseras med registerdata. De faktorer som ingår i undersökningen är brottsfördelningen, det genomsnittliga antalet tidigare lagföringar bland de dömda och andelen dömda ungdomar. Andra försvårande eller förmildrande

omständigheter vid brottet, som kan påverka domstolens val av påföljd, har således inte analyserats i Riksrevisionens undersökning.

## Material

Undersökningen baseras på uppgifter ur registret över lagförda personer avseende domslut, som avkunnats i landets samtliga tingsrätter åren 1999–2001. En mätperiod på tre år valdes, i likhet med den tidigare undersökningen, för att minska de slumpmässiga effekterna av att en tingsrätt kan ha extremt hög eller extremt låg fängelseandel ett visst år.

Då antalet tingsrätter har minskat relativt kraftigt under mätperioden valdes den indelning av tingsrätter som var aktuell per den 31 december 2001. Den omfattade totalt 78 tingsrätter. Tingsrätter som upphört dessförinnan räknades in i den tingsrätt som de tillhörde den 31 december 2001.

Den beräknade fängelseandelen för respektive tingsrätt baseras på uppgifter om antalet personer dömda i tingsrätt åren 1999–2001. Fängelseandelen för respektive tingsrätt beräknades som antalet domslut med fängelse som huvudpåföljd av det totala antalet domslut under hela perioden. Liknande andelar beräknades även för frivårdspåföljder, såväl totalt som fördelat på olika slags påföljder.

## Metodbeskrivning

### *Analys av tingsrätternas fängelseandelar i relation till riksgenomsnittet*

Under åren 1999–2001 utdömdes fängelsestraff till i genomsnitt 22 procent av samtliga personer som dömdes i landets tingsrätter. Skillnaden i andelen fängelsedomar vid de 78 tingsrätterna under perioden är relativt stor; den varierar från som lägst 12 procent till som högst 35 procent. Närmare hälften av tingsrätterna (34 tingsrätter) befinner sig i ett intervall på 20 till 24 procent, det vill säga nära riksgenomsnittet (22 procent). I ytterligare 23 tingsrätter skiljer sig fängelseandelen på mer än två till fyra procentenheter från genomsnittet i riket. Ett inte obetydligt antal av 21 tingsrätter avviker dock betydligt mer från riksgenomsnittet. De har en fängelseandel som antingen understiger 18 procent eller överstiger 26 procent.

Tingsrätterna skiljer sig åt avseende storlek (domsvolym). Under mätperioden varierar antalet avkunnande domar från 199 (Svegs tingsrätt) till 19 167 (Stockholms tingsrätt). Tingsrättens domsvolym kan ha en viss betydelse för fängelseandelen. Det beror på att en slumpmässig koncentration av sådana brott som motiverar fängelsestraff kan få en större effekt på fängelseandelen i en liten tingsrätt, med förhållandevis få domar, än i en tingsrätt med



betydligt större domsvolym. För att med större fördel kunna jämföra andelen fängelsestraff i tingsrätterna har fängelseandelarna i de olika tingsrättspopulationerna överförts till en gemensam fördelning, z-fördelningen<sup>3</sup>. Fängelseandelen i respektive tingsrätt har därefter jämförts med rikets fängelseandel med hjälp av Z-testfunktionen<sup>4</sup>.

Utifrån den statistiska analysen kan man, med hänsyn till att det totala antalet domar varierar mellan tingsrätterna, undersöka vilka tingsrätter som har en statistiskt säkerställd avvikelse från riksgenomsnittet avseende fängelsedomar. Resultatet av analysen visar att 42 tingsrätter har en fängelseandel som är att betrakta som normal i förhållande till fängelseandelen för hela riket, det vill säga andelen fängelse skiljer sig med statistisk säkerhet inte från riksgenomsnittet. I 16 tingsrätter med en hög fängelseandel och 20 tingsrätter med en låg fängelseandel avviker dock fängelseandelen signifikant från riksgenomsnittet (se figur 3.1).

### Standardisering för brottsfördelning

När man jämför hur olika tingsrätter utdömer fängelsestraff bör man ta hänsyn till de bestämmelser som domstolen har att beakta vid val av påföljd. Enligt 30 kap. 4 § första stycket BrB ska rätten vid val av påföljd särskilt fästa avseende vid omständigheter som talar för en lindrigare påföljd än fängelse. Ett fängelsestraff anses ha sådana skadeverkningar att det om möjligt bör undvikas. Som skäl för fängelse anges i andra stycket brottslighetens straffvärde och art samt om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott.

Viss brottslighet har så högt straffvärde att en annan påföljd än fängelse inte kan komma i fråga. Detta gäller till exempel mord, våldtäkt, grovt rån, grov misshandel och grovt narkotikabrott. Enligt förarbetena bör vidare påföljderna villkorlig dom, respektive skyddstillsyn i förening med

<sup>3</sup> Variabeln fängelsedom hos de olika tingsrätterna kan anta två värden - "fängelse" eller "ej fängelse", vilket innebär att den följer en binominalfördelning. Binominalfördelningen definieras med parametrarna (n, p), där n är antalet domar och p är andelen fängelsedomar i respektive tingsrätt. Under vissa förutsättningar, ( $n \cdot p > 5$  och  $n \cdot (1-p) > 5$ ) eller om antalet element (fängelsedomar) i populationen överstiger 30 ( $n > 30$ ), kan man approximera en binominalfördelning med en normalfördelning, vilket innebär att z-testet kan användas.

<sup>4</sup> Testfunktionen:

$$Z = \frac{(p_i - P)}{\sqrt{\frac{P \cdot (1 - P)}{N}}}$$

$p_i$  = motsvarar andelen fängelsedomar i respektive tingsrätt.

P = är andelen fängelsedomar i riket.

$n_i$  = är total antalet domar i respektive tingsrätt.

$P \cdot (1 - P) / N$  = motsvarar standardavvikelse vid proportionstal för hela populationen (riket).

I föreliggande undersökning har värdena testats på 99%-nivån. Eftersom respektive tingsrätts fängelsedomandel  $p_i$  kan vara större eller mindre än rikets fängelsedomandel P, har så kallat tvåsidigt test gjorts, vilket innebär att risknivån på

=1% delas till två och ger en risknivå  $\alpha/2 = 0,005\%$ . Kritiskt värde:  $Z_{(\alpha/2 = 0,005\%)} = 2,5758 \approx 2,6$

samhällstjänst, som utgör alternativ till (kortare) fängelsestraff, bara i undantagsfall komma i fråga när brottslighetens straffvärde överstiger ett års fängelse. Fängelse är vidare motiverat vid så kallade artbrott, det vill säga brottslighet, där det av allmänpreventiva skäl finns en presumtion för fängelse. Tidigare gällde att fängelsestraff utdömdes regelmässigt vid artbrott som till exempel rattfylleri eller misshandel. Numera ska dock en mer nyanserad bedömning göras. HD har i flera fall fastslagit att villkorlig dom och skyddstillsyn kan vara ett alternativ till fängelse, om domen även innehåller ett frihetsinskränkande moment, till exempel samhällstjänst av tillräcklig omfattning.

Bestämmelserna om val av påföljd i brottsbalkens 30 kapitel innebär, att man i en tingsrätt med förhållandevis många domar rörande grova brott med ett högt straffvärde eller så kallade artbrott, naturligt kan komma att få en högre fängelseandel jämfört med andra tingsrätter, där dessa typer av brott är relativt få. En del av förklaringen till varför olika tingsrätter skiljer sig åt avseende fängelseandelar kan sålunda ligga i regionala variationer i brottsfördelningen.

För att kontrollera den effekt som skillnader i brottsfördelningen i de olika tingsrätterna kan ge på fängelseandelen, har den så kallade standardpopulationsmetoden använts. Med hjälp av denna metod kan man jämföra tingsrätterna under förutsättning att de har samma brottsfördelning. Den för tingsrätterna gemensamma brottsfördelningen benämns standardpopulationen. Den består i detta fall av landets sammanlagda brottsfördelning. Metoden går i princip ut på att räkna ut fängelseandelar för ett urval av olika brottskategorier i respektive tingsrätt samt för hela riket. Fängelseandelarna i de olika brottskategorierna (se nedan) för respektive tingsrätt ställs sedan i relation till utfallet för hela riket för att få fram en standardiserad (viktad) fängelsedomandel i varje tingsrätt. Metoden beskrivs i nedanstående beräkningstabeller med Strömstads tingsrätt som exempel.

Tabell 1. Antal domslut och domslut med fängelse som huvudpåföljd samt andel fängesedomar efter typ av brott och totalt i Strömstads tingsrätt samt riket, åren 1999 – 2001.

Huvudbrott enligt:	Strömstads tingsrätt			Hela riket		
	Antal domar	Därav med fängelse som huvudpåföljd	Fängelse-domsandel	Antal domar	Därav med fängelse som huvudpåföljd	Fängelse-domsandel
3 kap. BrB	53	12	0,226	22 807	5 525	0,242
4-7 kap. BrB	21	11	0,524	7 864	1 753	0,223
8 kap. 5-7 §§ BrB (grov stöld, rån och grovt rån)	19	13	0,684	5 446	2 701	0,496
8 kap. 2 § BrB (snatteri)	26	1	0,038	8 262	54	0,007
Övrigt 8 kap. BrB	35	17	0,486	23 687	5 983	0,253
9 kap. BrB (bedrägeri m.m.)	13	3	0,231	7 596	1 998	0,263
12 kap. BrB (skadegörelse)	18	0	0,000	3 687	36	0,010
Övriga brott BrB	45	12	0,267	16 017	3 205	0,200
4a § TBL (grovt rattfylleri)	63	39	0,619	14 962	6 719	0,449
Brott mot narkotikastrafflagen	50	7	0,140	12 232	4 239	0,347
Övriga brott	341	18	0,053	44 957	5 145	0,114
<b>Totalt</b>	<b>684</b>	<b>133</b>	<b>0,194</b>	<b>167 517</b>	<b>37 358</b>	<b>0,223</b>

Tabell 2. Standardisering av Strömstads tingsrätts fängesedomandel.

Huvudbrott	Antal domar i riket	Fängelseandel i Strömstads TR	Antal fängesedomar i riket beräknat efter Strömstads TR fängelseandel	Strömstad TR standardiserad fängesedomandel
3 kap. BrB	22 807	0,226	5 164	
4-7 kap. BrB	7 864	0,524	4 119	
8 kap. 5-7 §§ BrB (grov stöld, rån och grovt rån)	5 446	0,684	3 726	
8 kap. 2 § BrB (snatteri)	8 262	0,038	318	
Övrigt 8 kap. BrB	23 687	0,486	11 505	
9 kap. BrB (bedrägeri m.m.)	7 596	0,231	1 753	
12 kap. BrB (skadegörelse)	3 687	0,00	0	
Övriga brott BrB	16 017	0,267	4 271	
4a § TBL (grovt rattfylleri)	14 962	0,619	9 262	
Brott mot narkotikastrafflagen	12 232	0,140	1 712	
Övriga brott	44 957	0,053	2 373	
<b>Totalt</b>	<b>167 517</b>	<b>0,194</b>	<b>44 204</b>	<b>0,264</b>

Strömstads tingsrätt hade åren 1999–2001 i genomsnitt en relativt låg fängelseandel på cirka 19 procent. Orsaken därtill kan delvis förklaras av att tingsrätten under perioden hade en relativt låg andel domslut med brott enligt 3 kap. BrB (brott mot liv och hälsa) som huvudbrott – 7,7 procent mot 13,6 procent i hela riket. Därtill hade tingsrätten en relativt hög andel brott,

50 procent, mot övriga specialstraffrättsliga författningar, varav flertalet ofta inte har mer än böter i straffskalan. Motsvarande andel i riket var 27 procent. Genom att applicera rikets brottsfördelning för perioden på Strömstads tingsrätt, reduceras vikten av bland annat den låga andelen brott mot 3 kap. och en omfördelning sker till mer fängelseintensiva brottskategorier. Resultatet av standardiseringsmetoden visar att Strömstads andel fängelsedomar kan skattas till 0,264 mot tidigare 0,194.

Det bör nämnas att analyser för brottsfördelningen inte tar hänsyn till variationer inom de olika brottskategorierna. Det kan givetvis vara så att det i två tingsrätter, vilkas brottsfördelning är likartad, förekommer stora skillnader inom en brottskategori. Detta är något som föranleder skillnader i fängelseandelar mellan de två tingsrätterna.

### *Effekter av gärningsmannens tidigare brottsbelastning och ålder*

Utöver brottsfördelningen finns det flera andra faktorer som kan utgöra naturliga förklaringar till skillnader i fängelseandelen mellan tingsrätter. Ett särskilt skäl för fängelse – vid sidan av brottets straffvärde och art – som stadgas i 30 kap. BrB, är gärningsmannens tidigare brottsbelastning. Detta innebär att tingsrätter som har att döma personer med en förhållandevis hög genomsnittlig brottsbelastning därmed även kan få högre fängelseandel och vice versa.

En annan faktor som kan påverka fängelseandelen i tingsrätter är andelen ungdomar bland de dömda. Enligt 30 kap. 5 § BrB ska fängelse endast dömas ut till personer under 18 år som begått brott om det föreligger synnerliga skäl. Beträffande ungdomar i åldern 18–20 år stadgas i samma paragraf, att fängelse endast får dömas ut om det krävs med hänsyn till brottets straffvärde eller om det finns särskilda skäl till detta. Den unges ålder ska sålunda beaktas vid straffmätningen. Domstolen får döma till lindrigare straff än vad som är stadgat för brottet när den tilltalade är en ungdom. Skillnader i andelen ungdomsmål i tingsrätterna kan därmed förklara en del av variationerna mellan tingsrätterna när fängelse utdöms.

Analysen av hur ovanstående två faktorer påverkar andelen fängelsedomar i tingsrätterna har gjorts med en multipel regressionsanalys<sup>5</sup>. Utifrån den matematiska ekvation som erhålls från regressionsanalysen, kan fängelseandelen skattas för en tingsrätt givet dess specifika värden i bakgrundsvariablerna, genomsnittligt tidigare antal lagföringar samt andel ungdomar. Denna ekvation används för att ytterligare standardisera tingsrätternas fängelseandelar. Vid den tidigare korrigeringen av effekterna för brotts-

---

<sup>5</sup> Regressionsmodell:  $y = a + b_1 \cdot x_1 + b_2 \cdot x_2 + \dots + b_i \cdot x_i$

där  $y$  är den standardiserade fängelseandelen som räknats fram för tingsrätterna när hänsyn tagits till skillnader i brottsfördelning.

fördelning var rikets brottsfördelning standardmallen. För att korrigera för skillnader i genomsnittligt antal tidigare lagföringar bland dömda och andelen ungdomar, används nu medelvärdena för dessa variabler i riket som standard i den gemensamma ekvation, med vilken man skattar fängelseandelen<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Beräkningsmodell:  $Y$  (standardiserad fängelseandel) =  $0,151 + 0,016 \times$  (snitt tidigare lagfö.) –  $0,233 \times$  (andel ungdomar.).

	R2	Adj R2	Residualspr.	F	SIG.
MODELL	0,595	0,345	0,033038	20,570	0,000
(konstant)	B	BETA	T	SIG	
Standardiserad fängelseandel	0,151		5,203	0,000	
Genomsnittligt antal tidigare lagföringar	1,600E-02	0,550	5,915	0,000	
Andel ungdomar	-0,233	-0,195	-2,093	0,040	

Metod: Forward Selection Procedure.



## Bilaga 4. Metodbeskrivning avseende Riksrevisionens studie av kriminalvårdens klienter; återfall och inkomstkällor.

### Inledning

SCB har fått uppgifter rörande personer, som varit föremål för någon form av straffpåföljd från Centrala Kriminalvårdsregistret, CKVR. Tillsammans med individuppgifter från SCB:s longitudinella databas kring utbildning, inkomst och sysselsättning, LOUISE, har SCB tagit fram ett särskilt data-material. Detta ligger till grund för tabeller med aggregerade data som redovisar försörjningssituationen för personer fördelade efter frivårdsområde och påföljd.

### Centrala Kriminalvårdsregistret, CKVR

KVS lämnade efter särskild prövning fem årgångar (årgångarna 1997–2001) kriminalvårdsdata till SCB. Varje årgång omfattar drygt 30 000 påföljder för ca 21 000 personer. Materialet är indelat i avgångar från fängelse, påbörjade påföljder för intensivövervakning med fotboja, frivård och villkorlig dom med samhällstjänst (endast för åren 2000 och 2001) samt påbörjade fängelsepåföljder.

SCB har med CKVR som utgångspunkt delat in påföljderna i åtta kategorier:

- Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan
- Skyddstillsyn med samhällstjänst
- Skyddstillsyn
- Villkorlig dom med samhällstjänst (endast för åren 2000 och 2001)
- Intensivövervakning med "fotboja" (högst 3 månaders fängelse)
- Anstaltsavgång med övervakning
- Anstaltsavgång
- Påbörjad fängelsepåföljd

## Undersökningspopulationer och uppföljningspopulationer

Riksrevisionen beställde tre *undersökningspopulationer* från KVS, en för vardera åren 1998, 1999 och 2000. Det årgångsvisa materialet som erhållits från KVS omfattar alla "händelser" som sker under ett år. En person kan således förekomma flera gånger och i olika påföljder. Tidsnoteringarna kan avse början eller slutet på en påföljd. När SCB fastställt den grupp som ska undersökas för ett år, undersökningspopulationen, har den sista händelsen under året styrt kategoriseringen. Om den sista händelsen varit en ny anstaltspåföljd har personen uteslutits ur undersökningspopulationen.

Varje undersökningspopulation har sedan följts upp för de efterföljande åren fram till år 2001 genom att SCB kartlagt individernas försörjningssituation. I ett första steg i uppföljningen studeras eventuell fortsatt brottslighet genom att årsvisa uppföljningspopulationer fastställs. Dessa bygger på kriminalvårdsmaterial. Populationerna omfattar alla personer med någon form av påföljd som sista notering under det aktuella uppföljningsåret. De personer som avlider eller emigrerar under något av uppföljningsåren förs till försörjningskälla "Okänd" i tabellmaterialet. En person med frivårdspåföljd som följs upp kan ett senare år hamna i en påbörjad fängelsepåföljd. De som återfinns i uppföljningspopulationerna förs till tabellkategorierna "I påföljd" eller "I ny påföljd".

Vid beräkningarna av ackumulerat återfall från år 1998, där åren 1999–2001 undersöks, har vi inte tagit hänsyn till personer som har avlidit eller emigrerat under perioden. Om dessa uteslöts från början skulle återfallsandelarna bli något högre. För undersökningspopulationen år 1998 redovisas även försörjningssituationen år 1997.

I tabell 1 nedan redovisas undersöknings- och uppföljningspopulationerna. Två grupper av personer uteslöts ur materialet när undersökningspopulationerna fastställdes. Det var dels klienter som var inskrivna vid frivårdsmyndighet men där påföljds kategorin är oklar, dels personer som inte var folkbokförda i Sverige den 31 december för respektive år. För de sistnämnda finns inte tillräckligt med data i SCB:s register.

Tabell 1. Undersökningspopulationerna för åren 1998–2000 och uppföljningspopulationerna för åren 1997 och 1999–2001



Kategori	1997	1998	1999	2000	2001
Skyddstillsyn med särskild behandlingsplan	874	833	920	844	890
Skyddstillsyn med samhällstjänst	528	545	859	889	936
Skyddstillsyn	4 122	4 354	4 060	3 878	4 092
Villkorlig dom med samhällstjänst				2 506	2 911
Intensivövervakning	3 501	3 613	3 223	2 141	1 886
Anstaltsavgång med övervakning	3 871	3 979	4 208	4 154	4 258
Anstaltsavgång	3 799	3 503	3 320	3 004	2 984
Ej specificerade	146	141	150	150	117
<b>Antal observationer</b>	<b>16 841</b>	<b>16 968</b>	<b>16 740</b>	<b>17 566</b>	<b>18 074</b>
varav folkbokförda i Sverige	16 426	16 504	16 270	17 094	17 593
varav ej folkbokförda i Sverige	415	464	470	472	481
<b>Antal i undersökningspopulationerna</b>	<b>16 280</b>	<b>16 363</b>	<b>16 120</b>	<b>16 944</b>	<b>17 476</b>
<b>Antal i påbörjad anstaltsvistelse</b>	<b>2 880</b>	<b>3 106</b>	<b>3 111</b>	<b>3 342</b>	<b>3 519</b>
varav ej folkbokförda i Sverige	314	371	357	444	490
<b>Antal i uppföljningspopulationerna</b>	<b>18 846</b>	<b>19 098</b>	<b>18 874</b>	<b>19 842</b>	<b>20 505</b>

## Frivårdsområden

Kriminalvårdens klienter är fördelade per påföljdskategori och per frivårdsområde. För att ha möjlighet att fördela de jämförande grupperna – arbetslösa respektive befolkning – på frivårdsområden framställdes nycklar mellan kommuner och det frivårds kontor som representerade frivårdsområdet. Indelningen i frivårdsområden för år 2001 har tillämpats för samtliga årgångar. På så sätt blir tabellerna jämförbara. I Göteborg och Malmö finns kontor som representerar stadsdelar inom kommunen. I sådana fall har stadsdelarna slagits samman till ett frivårdsområde. Med detta förfarande finns klienterna uppdelade på 37 frivårdsområden. I de fall angivelse saknas i CKVR, t.ex. för klienter med intensivövervakning, har klientens bostadskommun styrt placeringen i frivårdsområde.

Det material som belyser kopplingen frivårdsmyndighet/frivårds kontor och kommun och som SCB erhållit från BRÅ, har varit behäftat med vissa brister. Kommunerna Nynäshamn, Karlshamn, Orsa och Sandviken finns inte med i redovisningen. Även de nya kommunerna Nykvarn och Knivsta saknas. Registreringen av klienternas frivårds kontor i CKVR sker inte konsekvent; det finns olika varianter på namnen. I något fall anges, som SCB uppfattat det, en anstalt som frivårdsmyndighet. I dessa fall har anstalten kodats till det frivårdsområde där den är belägen. SCB har valt att införa begreppet ”myndighetskod”. Med det menas den kod som SCB angivit för de frivårds kontor som hör till samma kriminalvårdsmyndighet. Följande kodnycklar har använts:

- Frivårdsområdets namn – Myndighetskod
- Frivårdskontorens namn i CKVR – Myndighetskod
- Kommunnamn, Kommunkod – Myndighetskod

## Kriminalvårdspåföljd eller ny försörjning

När årspopulationerna 1998–2000 var fastställda följdes varje person upp för de påföljande åren. I ett första steg undersöktes om personen var föremål för en ny kriminalvårdsinsats. Om detta var fallet fördes personen till tabellkolumnen ”I ny påföljd”. Om denna påföljd var en intagning på anstalt och intagningen i sin tur sträckte sig över nästa uppföljningsår, var personen ”I påföljd” år två.

För de uppföljningsår, där personen inte hade påbörjat en frivårdspåföljd, alternativt påbörjat en fängelsepåföljd, inklusive fotboja, matchades personen i ett andra steg mot SCB:s longitudinella databas kring utbildning, inkomst och sysselsättning, LOUISE. På så sätt kartlades sysselsättnings- och inkomstförhållandena.

Om personen var klassificerad som sysselsatt/förvärvsarbetande i SCB:s statistik, klassificerades personen som sådan även i tabellerna oavsett om det fanns andra försörjningskällor. Personer som inte klassificerades som sysselsatta/förvärvsarbetande men som hade en löneinkomst högre än ett basbelopp som största inkomstkälla fördes till kolumnen ”Jobbinkomst”. För att klassificeras till någon av övriga försörjningskällor skulle personen uppnå en minsta ersättningsnivå på ett halvt basbelopp eller en nivå som motsvarade minst 6 månaders ersättning i de fall personen studerade eller gjorde sin värnplikt. Om inget av kriterierna uppfylldes, fördes individen till kolumnen ”Okänd inkomst eller för liten inkomst”.

Tabell 2. Basbelopp och beloppsgränser för studier och värnplikt

År	Basbelopp	Studier	Värnplikt
1997	36 300	9 900	7 280
1998	36 400	10 260	7 280
1999	36 400	10 260	7 280
2000	36 600	10 260	7 280
2001	36 900	14 482	9 100

## Referenser

- Bokslut över välfärden (SOU 2002:79)
- Brottsförebyggande rådet (BRÅ):
- BRÅ (2000) *Från anstalt till livet i frihet - inför muck.*
- BRÅ (2000) *Sannolikheten att dömas till fängelse. BRÅ-rapport 2000:13.*
- BRÅ (2001) *Efter muck. Från anstalt till livet i frihet. BRÅ-rapport 2001:2.*
- BRÅ (2003) *Från anstalt till frihet. Förstärkta frigivningsförberedelser*
- BRÅ (2003) *Samhällstjänst - i samhällets tjänst? BRÅ rapport 2003:3.*
- BRÅ (2003) *Fängelse i frihet. BRÅ rapport 2003:4.*
- Socialstyrelsen, Cus (1999) *Från brott till arbete – En studie av KrAmi-programmens värde för klienterna. Skrift 1999:5.*
- Kriminalvårdsstyrelsen (KVS):
- KVS (1997) *Frivårdens externa samverkan, idédokument.*
- KVS (1998) *What Works, svensk översättning – referat av en konferens.*
- KVS (1998) *Försöksverksamhet med samhällstjänst, en delrapport från frivårdsuppdraget.*
- KVS (1999) *Med sikte på framtiden, En debattskrift om framtidens kriminalvård.*
- KVS (1999) *Återfall och långtidsdömda, Kriminalvårdsstyrelsen 1999.*
- KVS (1999) *Fångars levnadsförhållanden, resultat från en levnadsnivåundersökning.*
- KVS (2000) *Projekt SOKRAMI och projekt MORGAN. Rapport nr 4.*
- KVS (2000) *Svar direkt om svensk kriminalvård.*
- KVS (2000) *Programmet arbete, Idéskrift, Normeringsenheten, Kriminalvårdsstyrelsen 2000.*
- KVS (2001) *Kriminalvårdens redovisning om återfall, uppföljningsperiod 1994-2000.*
- KVS (2001) *Klienterna och resurserna, Tidsåtgång och återfallsrisk.*
- KVS (2001) *Kriminalvård i Sverige, organisationsöversikter och adressförteckning.*
- KVS (2001) *Nordisk statistik för kriminalvården i Danmark, Finland, Norge och Sverige 1996-2000.*
- KVS (2001) *Tidsmätning inom frivården hösten 2000.*
- KVS (2001) *Kriminalvårdens redovisning om återfall, uppföljningstid 1994-2000.*
- KVS (2002) *What works III.*

KVS (2002) Kriminalvårdens arbete med att förnya den centrala styrningen och uppföljningsprocessen samt resultat- och ekonomistyrning. (Ju2002/3013/KRIM)

KVS (2002) Kriminalvårdens officiella statistik 2001.

KVS (2002) Motivations- och påverkansarbete inom frivården, Kriminalvårdens forskningskommitté, rapport 7.

KVS (2002) Kriminalvårdens redovisning om drogsituationen, KVS 2002.

KVS (2002) Programverksamhet för intensivövervakning, Nuläge och förslag till förändring, Rapport 8.

KVS (2002) Personalstatistik 2002:1.

KVS (2002) Personalstatistik 2002:2.

KVS (2002) What Works III.

KVS (2003) Årsredovisning 2002.

Mcguire James ed, (1995) What works: reducing reoffending: guidelines from research and practice.

NAO (2002) Reducing Prisoner Reoffending, report by the Comptroller and Auditor general HC 548 Session 2001-2002:31 January 2002.

Riksdagens revisorer (1995) Riksdagens revisorers förslag 1994/95:RR13. Den svenska kriminalvården.

*Riksrevisionsverket (RRV):*

RRV (1995) Frivårdsrapporten. RRV 1995:36.

RRV (1999) Effektivare kriminalvård. - En hinderanalys. Riksrevisionsverket 1999:27.

RRV (2002) Kriminalvårdens personal. Uppföljning av Riksrevisionsverkets granskning av personalfrågor år 1998/99 – ett regeringsuppdrag. RRV 2002:26.

Statskontoret (2003) Effektivitetsgranskning av kriminalvården, rapport 2003:20.

Straffsystemkommittén (1995) SOU 1995:91 Ett reformerat straffsystem.

Svensson Kerstin (2001) I stället för fängelse? En studie av vårdande makt, straff och socialt arbete i frivård. Lund 2001.