

Sammanfattning och policy- implikationer

I Sverige infördes 1999 påföljden sluten ungdomsvård för unga som var mellan 15 och 17 år (vid brottstillfället) och som dömts för så allvarlig brottslighet att påföljden annars skulle bli fängelse (32 kap. 5 § BrB). Verkställigheten avtjänas vid ett särskilt ungdomshem vid Statens institutionsstyrelse (Sis). Återfallsfrekvensen hos de LSU-dömda har tidigare visat sig vara hög och många av dem kan antas ha en lång brottskarriär framför sig. Att åstadkomma förändring bort från brottslighet för denna grupp är därför viktigt, för de ungas framtida liv, potentiella framtida brottsoffer och för att minska de omfattande kostnader samhället har framför sig om man misslyckas med detta. De dömda till sluten ungdomsvård, LSU (Lag 1998:603), har i de flesta avseenden mycket likartad problematik som de unga som socialnämnden placerar vid särskilda ungdomshem via LVU-lagstiftningen (Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga). Det innebär att gruppen redan i unga år, utöver eget problembeteende, också har levt ett liv präglat av exempelvis olika problem i familjen, skolmisslyckanden och psykisk ohälsa. Mot bakgrund av de problem deras liv ofta präglats av redan före domen och att de fortfarande är barn när de döms till sluten ungdomsvård, kan samhällets ansvar för att försöka bistå dessa unga till ett bättre liv anses vara betydande.

Det har visat sig vara svårt att uppnå positiva resultat genom låst institutionsvård och frihetsberövanden innebär flera negativa konsekvenser, inte minst för en så ung grupp som de dömda till sluten ungdomsvård. De skador det kan innebära med fängelse för barn var också ett av flera motiv till att sluten ungdomsvård infördes. Ett viktigt led i att minska skador från inlåsning är att bedriva utslusningsverksamhet och att de dömda efter verkställigheten får

det stöd de är i behov av. I det arbetet är socialtjänsten en central aktör runt de unga.

Mot denna bakgrund har syftet med studien varit att följa upp de dömda i återfall i brott och se på förändringar över tid, samt vilka faktorer som är förknippade med högre respektive lägre återfall. Givet de centrala delarna utslussning och eftervård utgör, och att vi idag vet mycket lite om hur denna verksamhet fungerar för de unga, är syftet också att undersöka vilken utslussningsverksamhet och planerat stöd den närmsta tiden efter en avtjänad verkställighet om slutna ungdomsvård som förekommer. Syftet är även att kartlägga vilka behov de unga har av stöd efter verkställigheten. Detta görs genom en uppföljning av de unga som påbörjat en verkställighet om slutna ungdomsvård mellan 1999 och 2017, samt genom intervjuer med personal vid Sis.

Studien visar i enlighet med tidigare studier att de dömda som grupp har omfattande problem bakom sig. Utöver behov av insatser relaterade till deras brottslighet har de ofta en problematisk skolgång bakom sig och många har även stora behov av hjälp med psykisk hälsa och narkotikabruk. Närmare hälften av dem har redan före domen varit föremål för placering vid ett särskilt ungdomshem genom tvångsvård (3 § LVU). Hjälpbehovet tycks dock ha minskat över tid, även om en sådan slutsats bör dras med viss försiktighet. En hög andel av de dömda har tidigare lagförts för brott men andelen med tidigare belastning har minskat något över tid. Sammanfattningsvis är det alltså en tungt belastad grupp som dömts till slutna ungdomsvård vilket leder till hög risk för återfall i brott liksom behov av omfattande stöd för gruppen under och efter verkställigheten. Andelen återfall är också hög och inom två år efter att verkställigheten har avslutats har cirka en tredjedel återfallit i brott som lett till en ny frihetsberövande påföljd. Men i motsats mot vad det är lätt att tro har återfallen hos gruppen *minskat* över tid i den studerade populationen. Även om det inte går att göra en direkt jämförelse med de återfall som Kriminalvården redovisar tycks andelen återfall ligga på liknande nivåer som de yngre som dömts till en anstaltspåföljd och trenden med minskade återfall återfinns även hos Kriminalvårdens klienter. Givet de omfattande problem och den tunga belastning gruppen har redan innan de döms till slutna ungdomsvård är det dock värt att notera att mer än hälften av de

dömda inte återfaller alls eller i mindre allvarlig brottslighet än den de dömts till slutet ungdomsvård för.

Trots utvidgad lagstiftning för att få till ökad utslussningsverksamhet verkar trenden snarare vara att utslussningsverksamheten i vissa avseenden *minskat* över tid, exempelvis skrivs färre ut från en öppen avdelning i slutet på den undersökta perioden. Detta kan höra samman med flera faktorer, bland annat om gruppen förändrats och exempelvis blivit mer avvigningsbenägen eller har en större hotbild mot sig. Enligt intervjuerna med personal tycks detta höra samman med ett ökat tryck på säkerhetsfrågor och vara kopplat till vissa allvarliga avvigningar av ett mindre antal av de LSU-dömda. Ett större fokus på strafftiden och därigenom mindre individuella bedömningar har också bidragit till denna utveckling enligt personalen. Det korrelerar däremot *inte* med ökade återfall hos de LSU-dömda, eller en tyngre tidigare belastning och problem inom gruppen, eftersom dessa faktorer tvärtom minskat över tid. I och med den beskrivna utvecklingen mot mindre individuella bedömningar och mer fokus på säkerhet har även de unga med lägre återfallsrisk fått en försämrad utslussningsverksamhet. Detta på grund av att verksamheten anpassats efter den mindre gruppen med högre risker.¹ Utslussningsarbetet vid Sis försvåras även av att vissa institutioner inte har hela utslussningskedjan vid samma institution. Eftersom att skrivas ut från en öppen avdelning är associerat med lägre återfall är utvecklingen problematisk. Flickor blir dessutom fortfarande kvar på låsta (läsbara) avdelningar under hela verkställigheten, trots att de återfaller mer sällan och har lägre riskfaktorer förknippade med återfall. Utifrån dessa resultat är det av vikt att framhålla att för att de dömda ska kunna ta del av utslussningsverksamhet i öppnare former som är till gagn för att minska återfallen måste olika risker *hanteras* snarare än helt undvikas. Något såväl Sis ledning och den politiska styrningen bör ha i åtanke.

Barn och ungdomar är individuella rättighetsbärare vilket även gäller dömda till slutet ungdomsvård. Barn som är dömda för brott ska som individer bistås i att återanpassa sig till samhället (enligt t.ex. Barnkonventionen, artikel 40). Utifrån detta perspektiv är det alltså problematiskt om vissa unga får betala priset för att andra dömda har

¹ Vid bedömning av risk för avvigningar används standardiserad risk- och behovsbedömningar. Personalintervjuerna visar entydigt att, även om gruppen dömda till slutet ungdomsvård generellt är en högriskgrupp, så det finns ändå skillnader i risk för exempelvis avvigningar eller fritagningar mellan de dömda.

misskött sig. Det gör det dessutom än mer problematiskt att flickor i vissa avseenden har sämre utslussningsmöjligheter än pojkar.

Givet den här studiens design kan kausala slutsatser inte dras kring faktorer relaterade till återfall. Däremot framgår vilka faktorer som, givet kontroll för övriga variabler, innebär en över- eller underrisk för återfall i brott. De faktorer som korrelerar positivt med risken för återfall är i samstämmighet med tidigare forskning, och innefattar exempelvis tidigare brottsbelastning och att ha varit placerad vid ett särskilt ungdomshem genom LVU. Båda faktorerna är relaterade till tyngre problematik och kan förväntas ha betydelse för risken för återfall. Faktorer som tyder på att det varit problem under institutionstiden, att den dömd avvikit eller varit avskild, är också relaterade till högre risk för återfall. Att skrivas ut från en öppen avdelning är, som redan nämnts, korrelerat med en lägre risk för återfall. Vilket huvudbrott man är dömd för har däremot liten betydelse för återfallsrisken. Endast sexualbrott har en signifikant betydelse och då i riktningen att de sexualbrottsdömda återfaller i lägre utsträckning. Även vid kontroll för andra faktorer av betydelse för återfall är återfallen *lägre* i slutet av perioden. Nedgången beror alltså inte på förändrad sammansättning i gruppen i de här undersökta faktorerna.

Efter verkställigheten urskiljs framför allt tre tydliga behov de unga har: att ha vardaglig sysselsättning (skola eller arbete), att ha en kontaktperson samt att många av dem skulle behöva flytta till en annan ort efter frigivningen. Samarbetet med socialtjänsten är centralt för att få till stånd detta. Av intervjuerna framgår dock att det fortsatt finns brister i socialtjänstens arbete med denna grupp, även om det enligt personalen tycks ha blivit bättre efter ändringar i lagstiftningen och förtydliganden av socialtjänstens roll. Det finns alltså skäl att ytterligare stärka socialtjänstens ansvar, och dess *kunskap* om sitt ansvar, för denna grupp. Kontakten med socialtjänsten liksom andra delar av utslussningen tycks också försvåras på flera sätt i de fall den dömda fyller 18 år under verkställigheten. Då det händer ganska ofta under verkställigheten är det viktigt att de problem som uppstår i detta avseende löses.

I samband med slutförandet av denna rapport överlämnades betänkandet från en pågående översyn av frihetsberövande påföljder för unga (SOU 2023:44). Kortfattat innebär utredningens förslag att slutna ungdomsvård avskaffas och att dessa barn istället ska dömas

till fängelse. Förslaget innebär även att en ny fängelselag för unga inrättas. Några inslag i denna, för dem som är under 18 år vid *verkställigheten* av påföljden, är att en särskild koordinator som följer barnet ska utses samt att socialnämnden i hemkommunen ansvarar för att utse en särskild handläggare för barnet. Delar av de förslag som ges i utredningen tar alltså sikte på att förstärka stödet för de unga, men huvudsakligen endast för de som är *under* 18 år under hela verkställigheten.

Det förslag som presenteras i SOU 2023:44 kan tolkas som att det i ännu högre utsträckning vill låta hela gruppen frihetsberövade barn påverkas baserat på frågor som endast rör en del av gruppen. Detta då ett motiv till förslaget är just säkerhetsfrågor relaterade till delar av gruppen (även om också andra motiv framförs, så som förväntningar på förlängda strafftider). Förslaget förändrar också på flera sätt förhållandena för de som fyller 18 år under verkställigheten.

Policyimplikationer

Mot bakgrund av studiens resultat kan ett antal implikationer för det fortsatta arbetet urskiljas, och de tar sikte på både Sis och socialtjänstens ansvarsområden. Det är exempelvis av vikt att inte avbryta eller försvåra den vårdkedja som ska förekomma under och efter verkställigheten. Det är likaså viktigt att utslussningsverksamhet och stöd efteråt i möjligaste mån kommer till stånd i den omfattning de dömda har behov av. För att uppnå detta bör följande åtgärder övervägas:

- Då utslussningen försvåras om det kräver byte till annan institution för att alla led i processen ska kunna genomföras bör alla institutioner som tar emot LSU-dömda ha hela kedjan av avdelningstyper som behövs, alltså även utslussningsavdelningar. Möjligen bör de säkerhetsinstitutioner som skapats inom Sis undantas från detta, men vid dessa bör man fullfölja ambitionen att de unga ska vara placerade så kort tid som möjligt samt att de *inte* ska vistas vid en säkerhetsinstitution under hela verkställigheten.

- Under hela den undersökta perioden har flickor i stort sett aldrig skrivits ut från en öppen avdelning, något som inte kan förklaras av exempelvis högre risk för återfall. Mot bakgrund av likvärdig behandling mellan könen är det av stor vikt att Sis arbetar för att även flickor dömda till slutet ungdomsvård får möjlighet att vistas på en öppen avdelning i slutet av verkställigheten.
- Det är viktigt att väl genomförda och i tid planerade eftervårdsinsatser erbjuds och i detta arbete är socialtjänsten central. Eftersom socialtjänstens ansvar för att planera och genomföra eftervårdsinsatser fortsatt tycks ha brister behöver detta arbete stärkas. Ett led i detta kan vara att även LSU-dömda omfattas av kravet att det ska finnas en av socialnämnden särskilt utsedd socialsekreterare som ansvarar för kontakterna med barnet eller den unge, liksom vid vård utanför hemmet (6 kap. 7 § Socialtjänstlagen). Tidigare forskning har visat att när flera aktörer är involverade kan det försvåra koordineringen av vården. Även ur den aspekten kan det var en fördel med en särskilt utsedd socialsekreterare som följer den unge genom hela processen. Ytterligare en lösning är att överväga en sammanhållen utslussningsverksamhet (under och efter verkställigheten) på en mer övergripande nivå än enskilda kommuners verksamhet. En sådan ska självfallet både Sis och socialtjänsten i berörda kommuner vara involverad. Den korta tiden mellan avslutad verkställighet och återfall i brott stärker resultatet i intervjustudien om att det är viktigt att stödet efter verkställigheten finns på plats i god tid och tar vid direkt.
- Den grupp dömda som blir myndiga under verkställigheten beskrivs som att de stöter på särskilda problem relaterade till utslussningen, framför allt i relation till socialtjänsten men även vad gäller skolan. Det är alltså viktigt att arbeta för att organisatoriska frågor inom socialtjänsten relaterade till ålder inte resulterar i ytterligare problem i utslussningen av de dömda. Att effekten av eftervård i forskningen visat sig vara större för äldre understryker betydelsen av att få till bra eftervård även för dessa dömda. Det finns alltså något paradoxalt i att intresset för förebyggande insatser tycks avta när

den unge blir myndig. I de fall den unge blir 18 år under verkställigheten vore det också av vikt att en eventuell särskilt utsedd socialsekreterare fortsatt får följa den unge. Om dessa i framtiden kommer att överföras till Kriminalvården i samband med att de fyller 18 år riskerar dessa problem med utslussningen att *ytterligare* försvåras, vilket bör beaktas i utarbetandet av en sådan reform.

- Sis bör även överväga att i större utsträckning använda sig av elektronisk övervakning för att möjliggöra för fler utevistelser för unga med hög risk och för att öka möjligheterna till utslussning utanför institutionen i de fall detta inte kan komma till stånd annars (av säkerhetsskäl). I nuläget verkar vård utanför Sis i slutskedet av verkställigheten i princip aldrig ske, vilket bör övervägas när det är både möjligt och lämpligt.
- En fara med allt för stort fokus på avvikningar och den lilla gruppen dömda med mycket hög risk är att säkerheten prioriteras på bekostnad av behandlingsuppdraget. Om man inte klarar av att *hantera* de risker som finns, snarare än att inte ta några risker (alls), minskar den återfallsförebyggande potentialen av öppnare former och utslussning. Detta riskerar i så fall att bidra till fler återfall. Det är alltså viktigt att inte låta den lilla grupp med högre risk som finns påverka *övriga* placerade. Detta är särskilt viktigt i perioder när tongångarna om hårdare straff och om ökad säkerhet är särskilt höga. Det krävs en förmåga att balansera mellan säkerhet och vårdinnehåll, även i kritiska lägen. Resultaten tyder på att fokus idag är på säkerhet, på bekostnad av dömda som *inte* har sådan risk för avvikning och återfall att de inte kan vistas i öppnare former.
- Majoriteten av de dömda skrivs efter verkställigheten ut till föräldrahemmet. Många av dem har dock behov av att efter verkställigheten flytta till annan ort för att stärka sina möjligheter att inte återfalla i brott. Detta är många gånger svårt att genomföra och kräver samarbete över kommungränserna men också att det tillsätts resurser för sådana lösningar. En organisering där denna fråga hanterades på en mer övergripande nivå än kommunerna skulle kunna stärka detta arbete.

- Slutligen har de dömda stora brister i sin tidigare skolgång, vilket innebär att ett centralt behov hos dem är att få hjälp med skolrelaterade frågor. I verkställigheten vid Sis är skolgång ett viktigt inslag och bör så förbli. Vid Sis uppstår synergieffekter i detta avseende eftersom skolan också är en viktig del av LVU-placeringar och finns alltså inom ramen för arbetet med samtliga Sis-placerade. Om dessa unga i framtiden ska överföras till Kriminalvården är det av stor vikt att detta inte påverkar deras möjlighet till skolgång i negativ riktning.

I denna studie har det inte ingått att göra beräkningar på kostnader och vinster med olika insatser. Att satsa på väl genomförda resurser för denna grupp unga kan vara kostsamt då deras behov av stöd är omfattande men är, enligt forskning om utslussningsverksamhet, ofta väl investerade pengar då kostnaderna för samhället, när stödet misslyckas, är omfattande. Inte heller har denna studie haft utrymme för att intervjua de dömda eller socialtjänsten. Eftersom socialtjänsten är en så viktig aktör, och forskning om hur de hanterar stödet till dömda till sluten ungdomsvård saknas, skulle det vara ett stort värde av en framtida sådan studie. Detsamma gäller skolverksamhet för LSU-dömda och stöd under och efter en Sis-placering relaterat till skolfrågor.

Avslutningsvis ges några avslutande kommentarer angående det förslag som presenterats om införande av ungdomsfängelse relaterat till denna studies policyimplikationer

- Hur utslussningsverksamheten, och den vårdkedja som krävs för detta, påverkas av förslaget är svårt att svara säkert på, men möjligen är tillgången till Kriminalvårdens upparbetade verksamhet kring frivård och villkorlig frigivning en fördel. Samtidigt bör noteras att villkorlig frigivning även innebär ökad repression mot gruppen, bland annat för att det innebär längre straff och att den förlängda tiden utgörs av villkorlig frigivning.
- Flickors situation tas upp särskilt i förslaget och utredningens huvudförslag kan möjligen leda till mer lika förutsättningar vad gäller frivård och utslussning för flickor jämfört med pojkar. Samtidigt innebär förslaget sannolikt att flickor kommer att vistas med vuxna. I den meningen innebär för-

slaget istället en ökad skillnad mellan flickor och pojkar, fast i en annan fråga. Det är svårt att se att Sis inte skulle kunna ordna bättre utslussning, framför allt genom att ge de få flickor det gäller möjlighet att vistas vid en öppen avdelning under slutet av verkställigheten.

- Den nya fängelselagen för unga, om den införs, kommer endast i undantagsfall gälla för den som är (eller blir) 18 år under verkställigheten. Det innebär att en stor andel av gruppen helt enkelt kommer att behandlas som vuxna under hela eller delar av verkställigheten, trots att de var barn när de begick brottet de dömts för. Detta innebär alltså stora skillnader för denna grupp unga mot idag. Ett minimikrav, utifrån resultaten i denna studie, vore att förslagen om den särskilt utsedda socialsekreteraren och den koordinator som ska utses för den unge inte påverkas av om barnet fyller 18 år före eller under verkställigheten.
- Om dessa unga i framtiden ska överföras till Kriminalvården är det av stor vikt att detta inte påverkar deras möjlighet till skolgång i negativ riktning. Det bör noteras att Sis arbetat med dessa frågor under mycket lång tid. Kriminalvården kan säkert dra viss nytta av Sis erfarenheter, men det kommer inte vara någon lätt uppgift att ordna skola i samma omfattning som vid Sis. Liksom i flera andra frågor innebär förslaget att de som fyller 18 år före eller under verkställigheten riskerar att få försämrat stöd.
- Det förslag som ges om att överföra dessa unga till Kriminalvården skulle innebära högre kostnader, i varje fall under en uppbyggnadsfas. Om det på goda grunder gick att anta att återfallen skulle bli lägre av denna reform så hade det varit väl investerade pengar. Men några sådana slutsatser går inte att dra. Man bör alltså ställa sig frågan om det samhälls-ekonomiskt skulle vara bättre att istället utveckla befintlig verksamhet vid Sis, sannolikt till en lägre kostnad.