



RIKSREVISIONEN

RiR 2009:27

# Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott

*Verkställighetsplanering och samverkan  
inför de intagnas frigivning*

ISBN 978 91 7086 200 1

RiR 2009:27

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2009

---

Till regeringen

Datum: 2009-12-10

Dnr: 31-2008-0828

## Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott

### *Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning*

Riksrevisionen har granskat Kriminalvårdens verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Regeringskansliet, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till rapport.

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

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Kriminalvården och Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen kommer att följa upp granskningen.

Riksrevisor Eva Lindström har beslutat i detta ärende. Revisionsledare Åsa von Sydow har varit föredragande. Programansvarig Tina J Nilsson, revisionsdirektör Johan van Eijsbergen, revisor Simon Olsson och revisionsledare Christina Sundelöf har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Eva Lindström

Åsa von Sydow

*För kännedom:*  
Kriminalvården  
Arbetsförmedlingen



# Innehåll

Sammanfattning	7
1 Granskningens bakgrund och inriktning	17
1.1 Motiv för granskningen	18
1.2 Syfte och avgränsning	19
1.3 Bedömningsgrunder	20
1.4 Metod	21
1.5 Rapportens disposition	23
2 Kriminalvårdens uppdrag	25
2.1 Kriminalvårdens dubbla uppdrag	25
2.2 Ekonomiska förutsättningar	25
2.3 Organisation	26
2.4 Styrning och ledning	27
2.5 Den operativa verksamheten	27
2.6 Kriminalvårdens klienter	30
2.7 Ekonomiska konsekvenser för samhället	34
3 Regeringens styrning och rapportering av det återfallsförebyggande arbetet	37
3.1 Regeringens mål, krav och prioriteringar för det återfallsförebyggande arbetet	37
3.2 Regeringens styrning av verkställighetsplaneringen	39
3.3 Regeringens styrning av samverkan	40
3.4 Regeringens rapportering till riksdagen	46
3.5 Sammanfattande iakttagelser	48
4 Verkställighetsplanering	51
4.1 Styrningen av verkställighetsplaneringen	51
4.2 Vikten av en verkställighetsplanering	53
4.3 Upprättande, fastställande och omprövning av planer	56
4.4 Innehållet i planerna	60
4.5 Frivårdens ansvar att samordna planeringen	63
4.6 Dokumentation i planerna	66
4.7 Uppföljning	68
4.8 Personalens förutsättningar	72
4.9 Sammanfattande iakttagelser	76

*forts. nästa sida*

5	Samverkan för Kriminalvårdens klienter	79
5.1	Förutsättningar för samverkan	79
5.2	Kriminalvårdens kontakter inför klientens frigivning	83
5.3	Hinder i samverkan för Kriminalvårdens klienter	85
5.4	Samverkan med Arbetsförmedlingen	89
5.5	Uppföljning av samverkan	93
5.6	Sammanfattande iakttagelser	94
6	Slutsatser och rekommendationer	97
6.1	Regeringens styrning av det återfallsförebyggande arbetet	97
6.2	Bristerna i verkställighetsplaneringens kvalitet påverkar effektiviteten i Kriminalvårdens arbete	98
6.3	Samverkan är inte enhetligt strukturerad och förutsägbar	103
6.4	Konsekvenser för Kriminalvårdens klienter	105
6.5	Rekommendationer	106
	Referenser	109
	Ordlista	117
	Bilaga 1 Bedömningsgrunder	119
	Bilaga 2 Ansvarsfördelning vid samverkan	123
	Bilaga 3 Metodbilaga	125
	Bilaga 4 Sammanfattning av konsultrapport	131

# Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Kriminalvårdens planering av de intagnas verkställighet samt samverkan mellan ansvariga myndigheter inför frigivningen. Riksrevisionens övergripande slutsats är att Kriminalvården inte lever upp till de krav som ställs på klienternas verkställighetsplanering. Det finns brister både i kvaliteten, dokumentationen och uppföljningen av planeringen. Samverkan inför klienternas frigivning genomförs på ett sådant sätt att klienter inte får samma möjligheter till stöd i alla delar av landet. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att de insatser som regeringen och ansvariga myndigheter gjort för verkställighetsplanering och samverkan inte är tillräckliga.

## Motiv för granskning

Verkställighetsplanering är ett viktigt instrument för Kriminalvården i arbetet med att minska risken för att klienter återfaller i brott. Riksrevisionens årliga revision har tidigare påpekat att verkställighetsplaner inte upprättas i tillräcklig omfattning och att kvaliteten i planerna brister. Även riksdagen och regeringen har uttalat sig om vikten av att höja kvaliteten i planerna.

Tiden direkt efter frigivning är avgörande för att klienten inte ska återfalla i brott. Det är först om Kriminalvårdens insatser kompletteras och fullföljs av andra aktörer som klienterna ges förutsättningar för ett liv utan kriminalitet. Ett effektivt återfallsförebyggande arbete förutsätter därmed att det finns en nära och effektiv samverkan mellan Kriminalvården och övriga berörda myndigheter och organisationer i samhället. En ofullständig planering eller bristande samverkan kan motverka klientens rehabilitering.

År 2008 dömdes knappt 10 000 personer till att avtjäna ett straff i svensk anstalt.<sup>1</sup> Av dessa beräknas cirka 40 procent återfalla i brott inom tre år.<sup>2</sup> Detta innebär stora kostnader för samhället. Varje återfall som kan förhindras innebär således en vinst både för individen och samhället.

---

<sup>1</sup> Brå (2009) Tabell 5.16. Personer dömda till fängelse som intagits i anstalt efter huvudbrott, ålder och kön, år 2008.

<sup>2</sup> Kriminalvården (2008) *Kriminalvårdens redovisning om återfall – Uppföljning t.o.m. 2006*. 40 procent återfall i brott inom tre år avser ny dom med anstaltspåföljd. Motsvarande siffra för alla påföljder är 50 procent.

## Granskningens syfte och avgränsning

Syftet är att granska två viktiga förutsättningar för ett effektivt återfallsförebyggande arbete: Kriminalvårdens verkställighetsplanering och samverkan inför klientens frigivning. Riksrevisionen har granskat planering och samverkan inför frigivning för klienter med anstaltspåföljd. Vi har däremot inte granskat verkställighetsplanering och samverkan för klienter med frivårdspåföljd.

I granskningen undersöks bland annat hur verkställighetsplaneringen genomförs i praktiken, hur den samordnas, styrs och följs upp samt förutsättningarna för personalen att arbeta med planering. I granskningen utvärderas däremot inte resultatet av planeringen, det vill säga vilka insatser klienten faktiskt får och vilka effekter det får för klienten och på återfallsfrekvensen. Vi har inte heller utvärderat de insatser som klienten får ta del av som exempelvis brotts- och missbruksprogram eller arbetsmarknadsutbildning.

Riksrevisionen har utöver Kriminalvården och regeringen även granskat Arbetsförmedlingen i dess egenskap av samverkanspartner till Kriminalvården. Då även kommuner och landsting är centrala samverkansaktörer för Kriminalvården har Riksrevisionen samlat information från dessa, även om de inte är granskningsobjekt.

## Riksrevisionens slutsatser

### *Regeringens styrning av samverkan är inte tillräcklig*

Riksrevisionen bedömer att regeringen i stort sett har ställt tydliga krav på Kriminalvårdens verkställighetsplanering i myndighetens instruktioner och regleringsbrev.

Regeringen ger i budgetpropositionerna sin syn på hur samverkan för Kriminalvårdens klienter bör fungera. Detta återspeglas dock inte i regeringens styrning av Arbetsförmedlingen och inte heller i lagstiftningen för kommuner och landsting. Däremot läggs ett särskilt ansvar på Kriminalvården att samverka med dessa aktörer.

Omfattningen av den samverkan för Kriminalvårdens klienter som sker i dag redovisas eller kommenteras inte i budgetpropositionerna. Därmed framgår inte hur olika genomförda insatser har påverkat samverkan i stort. Det saknas i dag en samlad bild av hur samverkan för Kriminalvårdens klienter fungerar i praktiken som underlag för styrning på området.

Riksrevisionen bedömer att samverkan kräver särskild styrning eftersom den bygger på att enskilda aktörer med ofta skilda uppdrag ska göra



prioriteringar som kompletterar varandra eller måste samordnas. Frånvaron av tydliga krav från regeringen på övriga aktörers ansvar har medfört att samverkan i praktiken utvecklats olika. Detta får konsekvensen att klienterna riskerar att behandlas olika beroende på vilken kommun de tillhör.

### *Verkställighetsplaneringens kvalitet brister*

#### **Alla klienter får inte en plan**

Riksrevisionen kan konstatera att alla klienter inte har en verkställighetsplan, trots att detta är ett lagkrav. I Riksrevisionens aktgranskning saknade 9 procent av klienterna helt en verkställighetsplan. Avsaknad av en plan innebär att risk- och behovsbedömning eller insatser för att förebygga återfall i brott inte dokumenteras, vilket väsentligt försvårar möjligheten till uppföljning av klientens verkställighet.

Kriminalvården lever inte heller upp till kraven i föreskriften om verkställighetsplanering. Riksrevisionens aktgranskning visar att hälften av planerna inte fastställs i tid, att var fjärde plan inte revideras i den omfattning som den ska och att de i hälften av fallen inte fastställs inför frigivningen.

Riksrevisionen bedömer att Kriminalvårdens återrapportering till regeringen om andel upprättade planer inte ger en rättvisande bild av hur det ser ut för det totala antalet klienter. Kvaliteten i underlagen för redovisning kan också ifrågasättas.

#### **Brister i planeringens olika steg**

Kriminalvårdens verkställighetsplanering genomförs i ett antal olika steg. Granskningen visar att det finns kvalitetsbrister både i planeringens olika steg och i den röda tråden.

Kriminalvården bedömer bland annat risken för att klienten återfaller i brott och risken för att klienten missköter sig under verkställigheten. I granskningen konstateras att riskbedömningarna är ofullständiga. Riksrevisionen ser allvarligt på detta eftersom riskbedömningarna bland annat ligger till grund för prioritering av klienter och planering av insatser. Vidare saknas målformuleringar i 38 procent av fallen. Genom målen konkretiseras klientens behov och önskvärt resultat. Avsaknaden av mål försvårar kontaktmannens arbete med klienten och påverkar vidare möjligheten till uppföljning. I granskningen konstateras brister i uppföljningen som bland annat innebär att resultatet av klientens insats går förlorad. Detta påverkar i sin tur möjligheten till kunskapsöverföring när klienten byter anstalt och kontaktman.

Den uppföljning som görs av klientens plan är bristfällig. Detta riskerar att påverka möjligheten till forskning om vilka insatser som är mest effektiva och därmed utvecklingen av det återfallsförebyggande arbetet.

För att säkerställa en planering av god kvalitet där klienten får rätt insats i rätt tid bör, enligt Riksrevisionen, planerna vara logiskt sammanhängande där val av insatser görs utifrån en risk- och behovsbedömning och uppsatta mål. Av intervjuer med personal och chefer i den operativa verksamheten framkommer dock att det återkommande saknas en röd tråd mellan planeringens olika steg. Kopplingen mellan de behov, mål och insatser som anges framkommer inte alltid.

Vidare framgår det sällan vem som dokumenterat informationen i planen och när det skedde. Detta påverkar tillförlitligheten i den information som finns i planen. Därmed finns en risk att det fattas felaktiga beslut om exempelvis insatser och utslussningsåtgärder eftersom uppgifter i verkställighetsplanen utgör en del i beslutsunderlaget.

### **Verkställighetsplaneringen bedrivs inte effektivt**

Riksrevisionen anser att kvalitetsbristerna i verkställighetsplaneringen är så pass omfattande att det påverkar Kriminalvårdens möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet. Det påverkar också förutsättningarna att minska återfallen i brott.

Kvalitetsbristerna i planeringen samt den bristande tillförlitligheten i informationen i planerna innebär att det inte är ovanligt att planeringen görs om från början när en klient får en ny kontaktman.

Riksrevisionen kan vidare konstatera att frivårdens ansvar för att internt samordna verkställighetsplaneringen i praktiken inte fungerar fullt ut. En förklaring till detta som lyfts fram är kulturella skillnader mellan anstalt och frivård. Bristerna i samordningsansvaret påverkar både möjligheten att arbeta effektivt internt och samverka med andra aktörer. Kompetens, kunskap och kontakter som finns inom de olika verksamhetsgrenarna utnyttjas inte maximalt och planering kan pågå på två ställen samtidigt.

### **Orsaker till bristerna**

Riksrevisionen anser att huvudorsaken till bristerna är att Kriminalvårdens ledning inte varit tillräckligt tydlig i sin styrning. Riksrevisionen bedömer att de utbildningsinsatser som personalen fått i verkställighetsplanering inte varit tillräckliga. Det finns därmed ett behov av att se över vilken kompetens som krävs för planeringen samt hur denna ska säkerställas. Frågan är om det i praktiken är rimligt att alla kriminalvårdare ska vara kontaktmän med ansvar för verkställighetsplanering. Föreskrifter och allmänna råd har vidare inte gett personalen tillräcklig vägledning i det dagliga arbetet. Ledningen

har inte tydliggjort vad som är en planering av god kvalitet och vad frivårdens samordningsansvar innebär.

Den förstärkta organisation som syftar till att stödja verksamheten och förstärka verkställighetsplaneringens kvalitet har inte varit tillräcklig. Den förstärkta organisationen är inte permanentad utan kvarstår så länge Kriminalvården anser att behov finns. Mot bakgrund av de brister som framkommit under granskningen menar Riksrevisionen att det är viktigt att Kriminalvården prioriterar fortsatt stöd för verkställighetsplaneringen.

IT-stödet är enligt Riksrevisionen inte utformat på ett sådant sätt att det fullt ut stödjer verkställighetsplaneringen. Det saknas en logisk sammanhållning av olika delar, vilket försämrar kvaliteten i planen och försvårar möjligheten att följa upp insatserna. Den bristande samordningen med myndighetens övriga system leder också till minskad effektivitet.

En samlad uppföljning av myndighetens arbete med verkställighetsplaneringen är ett viktigt underlag för ledningens styrning. Riksrevisionens granskning visar på brister i Kriminalvårdens uppföljning av verkställighetsplaneringen. De årliga granskningarna och uppföljningen av frivårdens samordningsansvar har inte genomförts på ett sätt som säkerställt god kvalitet. En utgångspunkt för att förbättra det återfallsförebyggande arbetet borde enligt Riksrevisionen vara klienternas verkställighetsplaner och uppföljningen av dessa. I dag utnyttjas inte denna möjlighet tillräckligt.

### *Samverkan saknar strukturer*

#### **Kriminalvården tar inte kontakt i god tid**

Granskningen visar att det i 39 procent av de granskade planerna inte framgår att några externa kontakter tagits inför klientens frigivning. Enligt intervjuerna med Kriminalvårdens samverkanspartners tas kontakter från Kriminalvårdens sida i alltför hög utsträckning för sent. Det förekommer också att anstalt och frivård tar separata kontakter med exempelvis klientens hemkommunen och föreslår olika insatser.

Verkställighetsplaneringen ska tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Kriminalvården och andra aktörer. I granskningen har brister konstaterats i ansvarsfördelningen men också i frivårdens samordningsansvar. Bristerna i den interna samordningen gör att Kriminalvården inte framstår som *en* tydlig samverkanspart för andra aktörer, vilket försvårar samverkan.

### **Strukturer för samverkan saknas**

Riksrevisionens granskning visar att det i stor utsträckning saknas strukturer för samverkan kring Kriminalvårdens klienter. Strukturer som underlättar och främjar samverkan krävs enligt Riksrevisionen för Kriminalvårdens klienter eftersom de är en grupp som kan ha svårt att bli prioriterade hos andra aktörer. Avsaknaden av samverkansstrukturer medför att samverkan i dag i hög grad är personberoende och sårbar. Det kan också innebära att klienter med liknande behov behandlas olika beroende på hur samverkan fungerar.

Krami, ITOK, Järntorgsmottagningen och RPÖV lyfts fram av Kriminalvården som exempel på lyckade samverkansprojekt. I dessa fall har Kriminalvården samlokaliserat sig med landsting, kommuner eller Arbetsförmedlingen för att bättre kunna möta klientens behov genom att samordna aktörernas insatser. Riksrevisionen kan dock konstatera att dessa exempel endast avser begränsade målgrupper på ett fåtal ställen i landet.

### **Arbetsförmedlingen ger olika stöd i landet**

Kriminalvårdens samverkan med Arbetsförmedling är den som, enligt Kriminalvården, fungerar bäst i praktiken. Riksrevisionen kan dock konstatera att det finns omotiverade skillnader i Arbetsförmedlingens insatser i Kriminalvårdens sex regioner. Uppdraget är också olika prioriterat över landet. Vidare har Arbetsförmedlingen och frivården ännu inte slutit överenskommelser annat än i begränsad omfattning trots att behovet finns.

### **Orsaker till bristerna**

Riksrevisionen anser att regeringen inte gjort tillräckligt för att underlätta samverkan för Kriminalvårdens klienter. Det handlar bland annat om reglering av kommuners och landstings ansvar att samverka med Kriminalvården. Den pågående utredningen av missbruks- och beroendevården<sup>3</sup> har därför en viktig roll att fånga upp och utreda möjligheterna att förbättra förutsättningarna för samverkan.

Kriminalvårdens ledning har inte varit tillräckligt tydlig i sin styrning av myndighetens samverkan med andra aktörer. Det saknas riktlinjer samtidigt som chefer och personal i den operativa verksamheten upplever att det är otydligt vad de förväntas göra. Kriminalvården följer vidare inte upp samverkan systematiskt, vilket gör att ledningen saknar överblick och underlag för sin styrning.

---

<sup>3</sup> Dir. 2008:48.

Varken Kriminalvården eller Arbetsförmedlingen har följt upp de lokala överenskommelserna mellan myndigheterna och har således ingen tillförlitlig överblick över hur samverkan fungerar. Den bristande uppföljningen är problematisk för myndigheternas styrning och återrapportering. Myndigheterna avser att börja följa upp både överenskommelserna och Krami.

### *Konsekvenser för Kriminalvårdens klienter*

För att planen ska kunna omsättas i praktiken måste den vara förankrad hos klienten eller åtminstone känd. Är klienten inte delaktig kan det påverka klientens motivation och mottaglighet för insatser. Granskningen visar att klientens delaktighet och motivation endast dokumenteras i begränsad omfattning.

Avsaknad av samverkansstrukturer och den höga graden av personberoende i samverkan innebär en risk för att klienter med likartade förutsättningar inte behandlas lika och att klienten inte får de insatser som han eller hon behöver.

Riksrevisionens bedömning är att de brister som konstaterats i granskningen påverkar klienternas möjlighet att få ändamålsenliga frigivnings- och utslussningsåtgärder i anslutning till frigivningen. I dag friges 45 procent av Kriminalvårdens klienter utan någon utslussningsåtgärd.<sup>4</sup> Andelen klienter med utslussningsåtgärd måste enligt regeringen öka.<sup>5</sup>

Riksrevisionens granskning har visat på skillnader mellan olika grupper. Bland annat visar granskningen att var femte ung förstagångsdomd inte hade någon plan.

Bristerna i Kriminalvårdens verkställighetsplanering och samverkan med andra aktörer inför frigivningen riskerar att medföra att de insatser som klienten fått under tiden i anstalt inte möts upp av något stöd vid frigivning. En annan risk är att stöd inte kommer till stånd direkt i anslutning till frigivning. I båda dessa fall riskerar Kriminalvårdens insatser att bli verkningslösa och klienten återfalla i brott.

---

<sup>4</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2008, s. 18.

<sup>5</sup> Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 4, s. 46.

## Riksrevisionens rekommendationer

Nedan följer rekommendationer till regeringen, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen.

### Regeringen rekommenderas att:

- Förbättra möjligheterna för samverkan för Kriminalvårdens klienter. Detta genom att formalisera krav på samverkan i Arbetsförmedlingens och Kriminalvårdens instruktioner och genom att verka för att i lagstiftning tydliggöra kraven på kommuner och landsting att samverka med Kriminalvården.
- Ge pågående utredning om missbruks- och beroendevård i tilläggsdirektiv att utreda hur förutsättningarna för strukturerad samverkan kan förbättras och se över möjligheterna till en gemensam utredning av klienten under tiden i häkte eller anstalt. Utredningen bör också ta ställning till vilken aktör som ska ha ett huvudansvar för detta.

### Kriminalvården rekommenderas att:

- Förbättra uppföljningen av verkställighetsplaneringen och de enskilda planerna. Detta för att säkerställa att en rättvisande bild återspeglaras till regeringen och för att ge underlag för utveckling av det återfallsförebyggande arbetet.
- Utreda kompetensbehovet och utifrån detta säkerställa kompetensnivån för verkställighetsplaneringen.
- Se till att personalens förutsättningar för arbetet med verkställighetsplaneringen förbättras på följande punkter:
  - Utarbeta en vägledning som tydliggör hur kraven i föreskriften (KVFS 2008:12) ska tillgodoses i planeringen.
  - Prioritera fortsatt stöd, genom exempelvis en förstärkt organisation för verkställighetsplaneringen.
  - Utveckla IT-stödet så att det stöder verkställighetsplanering, uppföljning och dokumentation. Utnyttja informationen i IT-systemen effektivare.
- Säkerställa att myndighetens interna arbete med verkställighetsplanering samordnas.
- Tydliggöra kraven på samverkan och arbeta stödjande för att skapa samverkansstrukturer i landet.
- Säkerställa en nationell sammanhållen uppföljning av samverkan för att skapa överblick, underlag för styrning och möjligheter att sprida goda exempel.

**Arbetsförmedlingen rekommenderas att:**

- Följa upp samverkan med Kriminalvården för att skapa överblick och förbättra underlaget för styrning.
- Se över behovet av antalet timmar för Arbetsförmedlingens kontaktpersoner och stöd för att genomföra uppdraget.





# 1 Granskningens bakgrund och inriktning

År 2008 dömdes knappt 10 000 personer till att avtjäna ett straff i svensk anstalt.<sup>6</sup> Av dessa beräknas cirka 40 procent återfalla i brott inom tre år.<sup>7</sup> Detta innebär stora kostnader för samhället. Varje återfall som kan förhindras innebär således en vinst inte bara för individen utan också för samhället. Kriminalvården har, utöver uppdraget att verkställa straff, som mål för sin verksamhet att minska återfall i brott. Det finns två viktiga förutsättningar för ett effektivt återfallsförebyggande arbete för klienter inom Kriminalvården: verkställighetsplanering och samverkan inför frigivning.

För att minska risken för återfall ska Kriminalvården tillhandahålla en individanpassad verkställighet där klienterna får insatser utifrån sina behov. Kriminalvården själva uttrycker det som att rätt klient ska ha rätt insats i rätt tid. Detta kräver planering och det sker genom verkställighetsplaneringen.

Verkställighetsplanen följer klienten under hela verkställigheten vare sig klienten är häktad, placerad på anstalt eller inom frivården. Klienter med längre straff hinner passera ett flertal olika avdelningar på häktet och ett flertal olika placeringar på olika anstalter innan han eller hon slutligen kommer till frivården. Vid varje placering hinner klienten dessutom ofta ha ett flertal olika kontaktmän<sup>8</sup> som ansvarar för planeringen under verkställigheten. Det krävs en uppdaterad dokumentation gällande klienten och en planering av sådan kvalitet att nästa kontaktman kan arbeta vidare med planen utan onödig fördröjning. Många klienter återfaller i brott efter frigivningen. Att då ha tillgång till en verkställighetsplan från föregående verkställighet, där tidigare insatser följts upp och dokumenterats på ett ändamålsenligt sätt, kan vara till stor hjälp vid planeringen av den nya verkställigheten. Sammanfattningsvis är verkställighetsplanen en viktig förutsättning för att kunna få effektivitet i Kriminalvårdens arbete.

<sup>6</sup> Brå (2009). Tabell 5.16. Personer dömda till fängelse som intagits i anstalt efter huvudbrott, ålder och kön, år 2008.

<sup>7</sup> Kriminalvården (2008). *Kriminalvårdens redovisning om återfall – Uppföljning t.o.m. 2006*. 40 procent återfall i brott inom tre år avser ny dom med anstaltspåföljd. Motsvarande siffra för alla påföljder är 50 procent.

<sup>8</sup> Kontaktmannaskapet är ett funktionsansvar utanför arbetslinjen. Detta innebär bl.a. ett ansvar för planeringen av klientens verkställighet. I dag är de flesta kriminalvårdare kontaktmän för en eller flera klienter.

Verkställighetsplaneringen är också en förutsättning för att matcha klientens behov med rätt insats i syfte att minska risken för återfall och därmed få effekter på återfallsfrekvensen. En avgörande faktor är också klientens egen motivation.

Verkställighetsplaneringen är dessutom en förutsättning för att Kriminalvården ska kunna samverka ändamålsenligt med aktörer utanför Kriminalvården. I planeringen identifieras klientens behov och insatser och därmed också vilka aktörer som Kriminalvården måste samverka med för att möta dessa behov.

Samverkan, både mellan Kriminalvårdens olika delar och med andra aktörer i samhället inför klientens frigivning, är ytterligare en förutsättning för ett effektivt återfallsförebyggande arbete. Behoven hos klienten är många gånger komplexa och det krävs samordnade insatser från flera aktörer. Det är först om Kriminalvårdens insatser kompletteras och fullföljs av andra aktörer som klienterna ges förutsättningar för ett liv utan kriminalitet. Om Kriminalvårdens insatser inte kompletteras med exempelvis sysselsättning, bostad och missbruksvård vid frigivning är risken stor att Kriminalvårdens insatser inte får önskvärd effekt.

En utgångspunkt i denna granskning är att en verkställighetsplanering, som resulterar i att klienten får rätt insats utifrån sina behov, och en samverkan, som resulterar i att klienten får det fortsatta stöd som behövs vid frigivning, ökar sannolikheten för att klienten inte ska återfalla i brott.

## 1.1 Motiv för granskningen

Sedan nuvarande lagstiftning trädde i kraft 1974 har det funnits krav på att alla klienter ska ha en behandlingsplan.<sup>9</sup> Under många år har Kriminalvården inte levt upp till detta krav. Men efter diverse insatser som en ny föreskrift<sup>10</sup>, IT-stöd, utbildning och förstärkt organisation har andelen planer ökat.

Samtidigt som antalet fastställda planer ökade konstaterade dock Kriminalvårdens controllerfunktion i en rapport från 2006 att det förelåg kvalitetsproblem.<sup>11</sup> Bland annat skiftade kvaliteten i verkställighetsplanerna mellan verksamhetsställen och mellan enskilda handläggare, och frivården kom in för sent i planeringen.

---

<sup>9</sup> Lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt (Kval).

<sup>10</sup> KVFS 2001:3. Kriminalvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd m.m.

<sup>11</sup> Kriminalvården (2006). *Rapport från verksamhetskontrollen avseende Planering av kriminalvårdspåföljd och frigivningsförberedelser*. Daterad 2006-06-15.

Regeringen påpekade i budgetpropositionen för 2007 att det är anmärkningsvärt att det på många håll fortfarande kvarstår omfattande brister i verkställighetsplanernas kvalitet, detta särskilt mot bakgrund av att det är avgörande för en lyckad rehabilitering att de individuella behoven identifieras.<sup>12</sup> I budgetpropositionen för 2008 skrev regeringen att det inte är tillfredställande att Kriminalvården trots utbildningsinsatser inte kommit till rätta med kvalitetsbristerna i verkställighetsplaneringen.

Riksrevisionen har inom ramen för den årliga revisionen framfört iakttagelser rörande verkställighetsplanerna. I en promemoria till Kriminalvården från 2005 framhåller Riksrevisionen att Kriminalvården borde komma till rätta med de underliggande problemen till att verkställighetsplaner inte upprättas i tillräcklig omfattning.<sup>13</sup> Under 2008 framförde Riksrevisionen att det fortfarande fanns brister i kvaliteten i verkställighetsplanerna och att Kriminalvården i sin årsredovisning inte redovisat kvalitetsstatusen på ett riktigt sätt.<sup>14</sup> Vid en läsning av Kriminalvårdens årsredovisning kunde man, enligt promemorian, få en uppfattning att hanteringen av verkställighetsplaner var betydligt bättre än vad som var fallet.

Med anledning av vad som beskrivits ovan beslutade Riksrevisionen att genomföra en förstudie. I denna konstaterades att det fanns fortsatta indikationer på kvalitetsbrister i planeringen. Riksrevisionen kunde också konstatera att det i praktiken fanns svårigheter att få till stånd samverkan inför klientens frigivning. Eftersom verkställighetsplaneringen och samverkan är centrala i Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete beslutade Riksrevisionen att inleda en granskning.

## 1.2 Syfte och avgränsning

Syftet är att granska två viktiga förutsättningar för att Kriminalvården ska kunna bedriva ett effektivt återfallsförebyggande arbete: verkställighetsplanering och samverkan inför klientens frigivning. Granskningen utgår från följande revisionsfrågor:

- Styr regeringen Kriminalvården enligt riksdagens intentioner så att det skapas goda förutsättningar för Kriminalvårdens planering av klientens verkställighet och för samverkan med berörda myndigheter inför klientens frigivning?

---

<sup>12</sup> Prop. 2006/07:1 utgiftsområde 4.

<sup>13</sup> Promemoria från Riksrevisionen, dnr 32-2004-0456.

<sup>14</sup> Promemoria från Riksrevisionen, dnr 32-2007-0696.

- Använder Kriminalvården verkställighetsplaneringen på ett effektivt sätt i det återfallsförebyggande arbetet?
- Genomför Kriminalvården en ändamålsenlig samverkan med berörda myndigheter inför klientens frigivning?

I granskningen undersöks bland annat hur verkställighetsplaneringen genomförs i praktiken, hur den samordnas, styrs och följs upp samt förutsättningarna för personalen att arbeta med planering. Riksrevisionen har granskat planering och samverkan inför frigivning för klienter med anstaltspåföljd. Vi har däremot inte granskat verkställighetsplanering och samverkan vid frivårdspåföljd. I granskningen utvärderas inte resultatet av planeringen, det vill säga vilka insatser klienten faktiskt får och vilka effekter det får för klienten och på återfallsfrekvensen. Vi har inte heller utvärderat de insatser som klienten får ta del av som exempelvis brotts- och missbruksprogram eller arbetsmarknadsutbildning.

Granskningen inriktas mot Kriminalvården, regeringens styrning och Arbetsförmedlingens samverkan med Kriminalvården. Ytterligare aktörer är viktiga för Kriminalvården att samverka med i det återfallsförebyggande arbetet. Riksrevisionens avgränsning följer av att vårt mandat sträcker sig till att granska statlig verksamhet. Då samverkan med kommuner och landsting återkom som en central förutsättning under våra intervjuer under förstudien har även information från kommuner och landsting samlats in, även om dessa inte är granskningsobjekt.

### 1.3 Bedömningsgrunder

I bedömningen av om regeringen har skapat goda förutsättningar för verkställighetsplanering och samverkan har Riksrevisionen utgått från om regeringen har ställt tydliga mål och krav för verkställighetsplanering och samverkan. I detta ligger också att följa upp resultaten som underlag för den löpande styrningen.

Utgångspunkten för den delen av granskningen som berör verkställighetsplanering är KvaL och förordning (1974:248) om kriminalvård i anstalt (KvaF). I KvaL finns krav på att den intagnes tid i anstalt ska planeras och redan från början inriktas på förberedelser för den intagnes liv efter frigivningen. I KvaL sägs också att planeringen ska ske i samråd med den intagne. Förutom KvaL har Riksrevisionen bedömt utifrån Kriminalvårdens föreskrift, KVFS 2008:12, avseende verkställighetsplanering.

När det gäller samverkan har bedömningsgrunden dels varit mer allmänt hållna bestämmelser om krav på samverkan inom staten, som finns i myndighetsförordningen (2007:515) och förvaltningslagen (1986:223), dels

mer specifika bestämmelser som riktar sig till olika aktörer som till exempel landsting, kommuner eller Kriminalvården. Även KvaL har bestämmelser om att Kriminalvården ska samverka med andra aktörer i de fall de behövs för att förverkliga vårdens syfte.

Några mer precisa krav på hur en väl fungerande samverkan ska se ut finns inte uppställda. Riksrevisionen har operationaliserat de krav som finns i ovanstående bestämmelser och anser att en förutsättning för en väl fungerande samverkan är att det finns en tydlig styrning, en etablerad, känd och genomtänkt struktur för samverkan samt en samsyn kring hur arbetet ska bedrivas och en inbördes förståelse för att man har olika uppdrag.

Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd (KVFS) samt Kriminalvårdens utbildningsmaterial har också utgjort bedömningsgrund.

Vi har också härlett bedömningsgrunder från riksdagens och regeringens uttalanden om arbetet med att förebygga återfall i brott. Samtliga bedömningsgrunder redovisas i bilaga 1.

## 1.4 Metod

Granskningen bygger på material som samlats in med såväl kvalitativa som kvantitativa metoder. Riksrevisionen har till att börja med genomfört en aktgranskning av Kriminalvårdens verkställighetsplaner. Den population som undersöks är de klienter som frigavs från anstalt under perioden mellan den 1 april och den 30 september 2008, vilket var 4 953 stycken. För att avgränsa materialet togs tre urvalsgrupper fram – långtidsdömda, återfallsbenägna och unga förstagångsdömda – för vilka en totalundersökning genomfördes.<sup>15</sup> Dessa tre urvalsgrupper valdes därför att de är samhällsekonomiskt kostsamma. De tre urvalsgrupperna resulterade i 493 klienter att granska.

Frågeformuläret för aktgranskningen utgår från Kriminalvårdens föreskrift om planering av anstaltspåföljd och häktesvistelse (KVFS 2008:12). Till hjälp för bedömningarna har, utöver föreskriften, även Kriminalvårdens allmänna råd och riktlinjer samt utbildningsmaterial använts.

Förutom aktgranskningen har även 153 intervjuer genomförts. Intervjuerna genomfördes främst under perioden mars till och med september 2009. Företrädare för Justitiedepartementet, Arbetsmarknadsdepartementet och Socialdepartementet har intervjuats, liksom olika personalkategorier och funktioner inom Kriminalvården:

---

<sup>15</sup> Långtidsdömda, det vill säga klienter med en strafftid på minst fyra år. Denna grupp är kostsam genom sin långa verkställighet. Återfallsbenägna, det vill säga klienter med minst sju domar till kriminalvård under de senaste fem åren. Denna grupp är kostsam både genom den stora mängd brott de begår samt det stora antalet verkställigheter. Gruppen unga förstagångsdömda, det vill säga klienter som är 25 år eller yngre som fått sin första fängelsepåföljd, kan förväntas bli samhällsekonomiskt kostsam om inte återfall i brott förhindras.

generaldirektör, chefer och samordnare på huvudkontoret, regionchefer, kriminalvårdschefer, kriminalvårdsinspektörer, frivårdsinspektörer, klienthandläggare och vårdare/kontaktmän. Riksrevisionen har förutom huvudkontoret besökt fyra anstalter och fyra frivårdskontor. Under anstaltsbesöken intervjuades också ett antal klienter. Vidare har de olika aktörer som Kriminalvården samverkar med intervjuats, bland annat Arbetsförmedlingen, socialtjänsten, rättspsykiatri, beroendevården, Sveriges Kommuner och Landsting samt länsstyrelser.

Vi har också genomfört gruppintervjuer i tre kommuner där vi har samlat Kriminalvården och de olika aktörer som Kriminalvården samverkar med lokalt, exempelvis Arbetsförmedlingen, psykiatri och socialtjänsten. Under gruppintervjuerna diskuterades samverkan kring tre olika klienter som Riksrevisionen konstruerat utifrån erfarenheterna i aktgranskningen. Dessutom har Riksrevisionen besökt olika samverkansprojekt där Kriminalvården är samlokaliserade med andra aktörer (ITOK, Järntorgsmottagningen och Krami, se ordlista).

I en dokumentstudie har Kriminalvårdens och Arbetsförmedlingens lokala och centrala överenskommelser granskats. Riksrevisionen har även skickat ut en enkät via e-post till Arbetsförmedlingens kontaktpersoner som arbetar med Kriminalvårdens klienter. 44 personer svarade, vilket betyder en svarsfrekvens på drygt 80 procent.

Vi har också gått ut med en förfrågan till Kriminalvårdens regionkontor där de har fått rapportera in vilken samverkan som bedrivs i regionen.

Relevanta offentliga publikationer, såsom propositioner, utredningsbetänkanden, utredningsdirektiv, årsredovisningar och liknande har gåtts igenom.

Slutligen har Riksrevisionen låtit ta fram en kostnadsberäkning där de kostnader som kriminaliteten påfört samhället lyfts fram och kontrasteras mot kostnaderna för Kriminalvårdens påverkansarbete och kostnaderna för samverkan. Därefter beräknas vilken nedgång i återfallsfrekvens som krävs för att en insats ska kunna sägas vara samhällsekonomiskt lönsam. Kostnadsberäkningen bygger bland annat på uppgifter från Kriminalvården. Konsulten har diskuterat uppgifterna med Kriminalvården. Professor Lars Hultkrantz, Handelshögskolan, Örebro universitet har på uppdrag av Riksrevisionen läst och kommenterat konsultrapporten.

Rapportutkast exklusive slutsatser har lämnats till Justitiedepartementet, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen för faktagranskning. Owe Horned, lagman vid Länsrätten i Östergötland och tidigare expert i regeringens utredning om Kriminalvårdens effektivitet, har läst och kommenterat rapportutkastet. Intern kvalitetssäkring har utförts enligt Riksrevisionens rutiner. Utkast till texten har granskats av myndighetens kvalitetssäkrare. En mer omfattande genomgång av granskningens metoder och tillvägagångssätt finns i bilaga 3.

## 1.5 Rapportens disposition

I kapitel 2 redogörs för Kriminalvårdens uppdrag och förutsättningar för detta samt myndighetens styrning och ledning. Kapitel 3 beskriver regeringens styrning av det återfallsförebyggande arbetet och mer specifikt styrning kopplad till verkställighetsplaneringen respektive samverkan. Riksrevisionens iakttagelser av Kriminalvårdens arbete med verkställighetsplaneringen presenteras i kapitel 4. I kapitel 5 behandlas Kriminalvårdens samverkan med andra aktörer, bland annat Arbetsförmedlingen. Riksrevisionen klargör förutsättningar för samverkan och beskriver sedan hur denna samverkan ser ut. I det sjätte och avslutande kapitlet presenteras Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.





## 2 Kriminalvårdens uppdrag

Kriminalvården har till uppdrag att verkställa utdömda påföljder på ett effektivt och rättssäkert sätt. Nedan följer en genomgång av de förutsättningar som styr Kriminalvårdens verksamhet.

Riksrevisionen har låtit göra en beräkning av de samhällsekonomiska kostnaderna kopplade till klienter som återfaller i brott. En sammanfattning av denna beräkning presenteras sist i kapitlet.

### 2.1 Kriminalvårdens dubbla uppdrag

Kriminalvården har både uppgiften att verkställa utdömda påföljder på ett säkert, humant och effektivt sätt och att förebygga återfall i brott.<sup>16</sup> Det kan uttryckas som att Kriminalvården har det dubbla uppdraget att både ”vårda och vakta”. Regeringen framhåller i budgetpropositionen för 2010 att målen inte ska ställas mot varandra, utan att det ena förutsätter det andra. Förutsättningar för ett lyckat återfallförebyggande arbete är att klienten till exempel inte missbrukar droger eller avviker från anstalt.<sup>17</sup> Det ligger dock en stor utmaning för Kriminalvården i att balansera vårdande insatser med säkerhets- och samhällsskyddsintressen.

### 2.2 Ekonomiska förutsättningar

I budgetpropositionen för 2010 föreslår regeringen att Kriminalvården ska få en anslagshöjning om 700 miljoner kronor, vilket betyder ett ramanslag på drygt 7 300 miljoner kronor. Kriminalvården har under flera år tillförts extra anslag för att möta det växande platsbehovet.

Under åren 2002–2004 tillfördes Kriminalvården sammanlagt 1 230 miljoner kronor, framför allt i syfte att tillskapa fler anstaltsplatser. För att bland annat ge Kriminalvården möjlighet att fullfölja sin planerade platsutbyggnad har myndighetens anslag för åren 2005–2007 tillförts ytterligare ramhöjningar med sammanlagt 1 430 miljoner kronor. Under 2009 ökade anslaget med 100 miljoner kronor.

<sup>16</sup> Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

<sup>17</sup> Prop. 2009/10:1 utgiftsområde 4, s. 30.

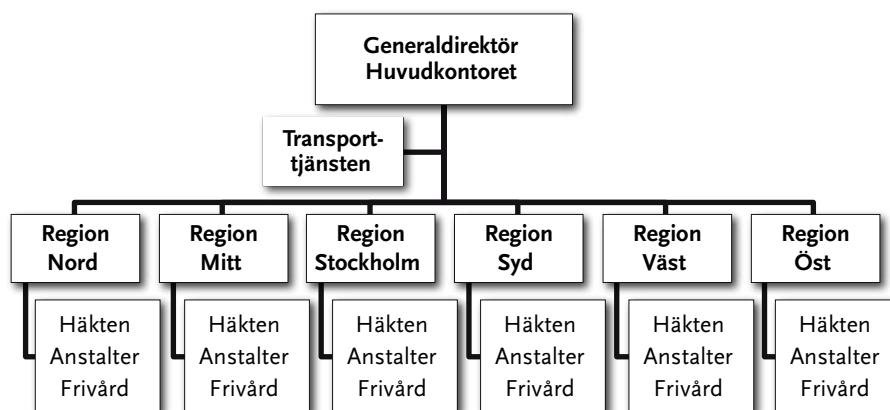
Trots de ökade ekonomiska tillskotten räcker inte pengarna, enligt Kriminalvården. I budgetunderlaget för 2010 redovisar Kriminalvården ett prognostiserat ackumulerat driftunderskott om 5 324 miljoner kronor i löpande priser till och med 2012. Den planerade platsutbyggnaden de kommande åren kommer inte att kunna genomföras enligt planerna, menar Kriminalvården.

Kriminalvården påverkas naturligen av satsningar på övriga myndigheter inom rättskedjan i och med att dessa får återverkningar på inflödet av klienter. Regeringen och riksdagen har möjlighet att påverka detta inflöde inte bara ur resurshänseende utan också genom möjligheter till lagförändringar som till exempel villkor för frigivning och alternativ till fängelsevistelse. Även förändringar av vilka handlingar som är kriminaliserade eller fängelsestraffens längd kan få sådana effekter.

## 2.3 Organisation

Den 1 januari 2006 gick Kriminalvården från att bestå av 35 lokala kriminalvårdsmyndigheter till att bli en myndighet.<sup>18</sup> Det övergripande syftet med reformen var att ge Kriminalvården förutsättningar att bedriva en mer effektiv verksamhet från häkte till frigivning. Kriminalvården är numera indelad i sex geografiska regioner, ett huvudkontor och en transporttjänst. Den operativa verksamheten bedrivs vid 31 häkten, 55 anstalter och 35 frivårdskontor indelade efter regionerna. Kriminalvårdens organisation framgår av figuren nedan.

Figur 1: Kriminalvårdens organisation



<sup>18</sup> Prop. 2004/05:176, bet. 2005/06:JuU2, rskr. 2005/06:21.

## 2.4 Styrning och ledning

Innan enmyndighetsreformen 2006 styrde Kriminalvårdsstyrelsen de 35 lokala kriminalvårdsmyndigheterna genom myndighetsspecifika uppdrag och budgetramar. Respektive kriminalvårdsmyndighet gjorde sedan sin egen budget, efter att ha fått vissa direktiv från ledningen.

Av Kriminalvårdens arbetsordning framgår att ansvaret för verksamhetsutvecklingen åligger generaldirektören och huvudkontoret. Regioncheferna ska leda, samordna, följa upp och utveckla verksamheten inom regionen i enlighet med det årliga uppdraget.<sup>19</sup> Resurser fördelas till de sex regionerna som sedan fördelar medel till respektive verksamhetsområde. Detta sker i huvudsak genom Kriminalvårdens ettåriga verksamhetsplan utifrån fem strategiska områden.<sup>20</sup> Verksamhetsplanen tar sin utgångspunkt i de uppdrag och mål som regeringen har beslutat om i myndighetens regleringsbrev.

Utöver uppdragen i verksamhetsplanen styrs verksamheten bland annat genom föreskrifter och allmänna råd och riktlinjer. Övrig styrning inkluderar till exempel uppdrag utöver de som finns i verksamhetsplanen, särskilda handlingsplaner, exempelvis handlingsplanen mot narkotika som är ett regeringsuppdrag, uppföljning av olika slag och beredningsgrupper och nätverk.

Kriminalvården styr i stor utsträckning regionerna genom finansiell styrning. Till ett antal kvantitativa mål, till exempel vårddygn och programtimmar, sätts ett ekonomiskt värde.

Kriminalvården är en regeltung myndighet, myndigheten har också valt att styra en stor del av verksamheten genom detaljerade föreskrifter med allmänna råd.

## 2.5 Den operativa verksamheten

I häkte sitter personer som misstänks för att ha begått brott och som häktats av domstol.<sup>21</sup> År 2008 var medelbeläggningen per dygn i häkte 1 704 klienter, vilket var en liten minskning jämfört med 2007. År 2008 kostade en häktesplats 2 280 kronor per dygn.<sup>22</sup>

<sup>19</sup> Arbetsordning för Kriminalvården, KVAf (Ao) 2009:1.

<sup>20</sup> Verksamhetsplanens fem strategiska områden är Säkerhet samt ordning och reda, Påverkan och behandling, Medarbetare och ledning, Resursanvändning, Utveckling. Verksamhetsplanen konkretiseras vidare i den regionala verksamhetsplanen. Den senare preciseras i sin tur inom respektive verksamhetsområde i en handlingsplan. Fördelningen av resurser föregås av resultat- och planeringsdialoger mellan generaldirektören och regioncheferna.

<sup>21</sup> I häktena kan också finnas gripna, anhållna, asylsökande som ska aviseras samt missbrukare eller psykiskt sjuka som tvångsomhändertagits och ska placeras på institution.

<sup>22</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2008, s. 9.

Som framgår av tabell 1 är Kriminalvårdens anstalter indelade i sex olika säkerhetsklasser. Säkerhetsklasserna A–E är slutna anstalter medan säkerhetsklass F är öppna anstalter. I september 2009 fanns det totalt 4 971 ordinarie anstaltsplatser.

**Tabell 1:** Anstaltsplatser fördelade per säkerhetsnivå<sup>23</sup>

Säkerhetsnivå	Ordinarie platser
A	433
B	374
C	695
D	615
E	1 659
F	1 195
Total	4 971

*Källa: Kriminalvårdens statistikdatabas.*

Under 2008 var medelbeläggningen per dygn på anstalterna 4 675 klienter. Genomsnittliga kostnaden per vårddygn i anstalt uppgick till 2 219 kronor. Uppdelat på slutna och öppna anstalter var kostnaden 2 455 respektive 1 499 kronor per vårddygn.<sup>24</sup> Kriminalvårdens mål för beläggningsgraden för anstalt är 90 procent. Beläggningsgraden har varierat över åren och även varit över 100 procent vid några tillfällen. Målet om 90 procent är satt utifrån förutsättningar att intagna ska placeras på ett sätt som överensstämmer med säkerhets- och behandlingsbehoven.

Ett fängelsestraff kan variera från 14 dagar till livstid. För klienter i anstalt råder sysselsättningsplikt.<sup>25</sup> Sysselsättningen kan bestå av arbetsdrift, utbildning, annan strukturerad verksamhet eller deltagande i behandlingsprogram.<sup>26</sup>

För att förbättra frigivningsförberedelserna och därmed underlätta övergången mellan livet i anstalt och livet i frihet har det under 2000-talet skett flera lagförändringar.<sup>27</sup> Bland annat finns i dag fyra former av särskilda

<sup>23</sup> Siffrorna avser anstaltsplatser i genomsnitt september 2009.

<sup>24</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2008, s. 20 och 80.

<sup>25</sup> 12 § KvaL.

<sup>26</sup> Arbetsdrift på anstalterna ska finnas i form av exempelvis verkstads- och monteringsarbeten, snickeri, städ, tvätt och kökshandräckning och på några anstalter finns det jord- och skogsbruk. Klientutbildningen omfattar vuxenutbildning, yrkesutbildning och högskolestudier. Kriminalvården har eget huvudmannaskap, egen betygsrätt och står under Skolverkets tillsyn. Programverksamheten omfattar fjorton ackrediterade brott- och missbruksprogram. Att de är ackrediterade innebär att programmen genomgår en kvalitetstest, där en oberoende forskarpanel granskar programmets innehåll och sättet att genomföra det på. Programmen ska på vetenskaplig grund kunna påvisa att de har effekt på risken för återfall i brott.

<sup>27</sup> Prop. 2000/01:76, bet. JuU21, rskr. 198 & prop. 2005/06:123, bet. 2005/06:JuU33, rskr. 2005/06:292.

utslussningsåtgärder, dessa är frigång, vårdvistelse, vistelse i halvvägshus och utökad frigång.<sup>28</sup> Antalet frigivningar från slutan stalt utan någon av ovanstående utslussningsåtgärder i direkt anslutning till frigivningen var 45 procent år 2008, en minskning med två procentenheter från 2007.<sup>29</sup> Utslussning kan även ske på annat sätt genom till exempel permission eller förflyttning till öppnare förhållanden.

Det finns 35 frivårdskontor utspridda över hela landet. År 2008 var medelantalet frivårdsklienter per dag 13 634 stycken. Den genomsnittliga kostnaden för en frivårdsklient per vård dygn var samma år 190 kronor.<sup>30</sup>

Frivården ska verkställa frivårdspåföljder, det vill säga skyddstillsyn med föreskrift om samhällstjänst eller kontraktsvård samt vid villkorlig dom föreskrift om samhällstjänst. Frivården ska också övervaka klienter som blir villkorligt frigivna från fängelse och klienter med fotboja<sup>31</sup>. Frivården har också samordningsansvar för verkställighetsplaneringen för klienter i häkte och intagna i anstalt. Frivården genomförde år 2008 drygt 28 000 personutredningar samt avgav cirka 10 000 yttranden avseende dömda under övervakning på uppdrag av domstolarna.

I tabell 2 nedan visas en sammanställning av medelbeläggning och kostnader per vård dygn för häkte, anstalt och frivård.

**Tabell 2:** Medelbeläggning och kostnader per vård dygn

	Häkte	Anstalt (slutna och öppna)	Frivård
Medelbeläggning/medelantal	1 704	4 675	13 634
Kostnad i kronor	2 280	2 219 (2455/1499)	190

Källa: Kriminalvårdens årsredovisning 2008.

<sup>28</sup> *Frigång* innebär att klienten får tillstånd att under dagtid lämna anstalten för att till exempel arbeta eller delta i annan verksamhet som kan främja en stabil tillvaro efter frigivning. *Vårdvistelse* innebär att en klient som är i behov av vård eller behandling mot missbruk som har samband med kriminaliteten ska kunna beviljas vistelse utanför anstalt. Den intagne vistas då på ett familjehem eller ett vårdhem och får vård mot sitt beroende. *Halvvägshus* innebär att den intagne är placerad i ett av Kriminalvården kontrollerat hem som är anpassat för att ge intagna särskilt stöd och tillsyn. *Utökad frigång*, det vill säga elektronisk fotboja, gör det möjligt för klienten att avtjäna slutet av ett fängelsestraff i hemmet. Det är endast halvvägshus som är en helt ny utslussform.

Regeringen har gett Brå i uppdrag att utvärdera de förändringar avseende utslussning i kriminalvårdslagstiftningen som trädde i kraft 1 januari 2007. Två delrapporter har publicerats. I delrapport två, från 2009, konstaterar Brå att antalet intagna som fick utslussning var högre 2008 än 2007 (Brå, rapport 2009:18). Slutrapporten ska överlämnas 1 april 2010.

<sup>29</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2008, s. 18.

<sup>30</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2008, s. 28. I kostnaden ingår bland annat personalkostnader, lokalkostnader och övriga driftskostnader.

<sup>31</sup> Den som är dömd till fängelse i högst sex månader kan ansöka om att få avtjäna straffet utanför fängelse i form av intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV), så kallad fotboja, enligt lagen (1994:451) om intensivövervakning med elektronisk kontroll.

År 2004 inrättades en central placeringsenhet för hela Kriminalvården, som ansvarar för de intagnas placering vid och förflyttning mellan anstalterna.<sup>32</sup> Placeringsenheten fattar drygt 15 500 beslut per år.

För män som är dömda till fängelse i fyra år eller mer och kvinnor dömda till två år eller mer, och som befinner sig i häkte när domen blir verkställbar, görs en utredning innan anstaltsplacering vid någon av de två riksmottagningarna (en för kvinnor och en för män).

## 2.6 Kriminalvårdens klienter

Kriminalvårdens klienter är en heterogen grupp. Detta framgår i tabell 3 nedan. Den består av personer i varierande ålder, med varierande problematik, med olika lång kriminell historik och som är dömda för olika typer av brott, har olika etnisk bakgrund och i olika utsträckning är motiverade till ett liv utan kriminalitet. Kriminalvårdens klienter har också i allt högre utsträckning komplexa problem.<sup>33</sup> Samsjuklighet, det vill säga missbruk eller beroende och psykisk sjukdom eller störning, är allt mer vanligt förekommande.

---

<sup>32</sup> Förutsättningarna för placering av de intagna beskrivs i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt, KVFS 2006:13.

<sup>33</sup> Kriminalvården (2007) *Kriminalvårdens årsbok 2007*, s. 24.

**Tabell 3:** Kriminalvårdens klienter i siffror

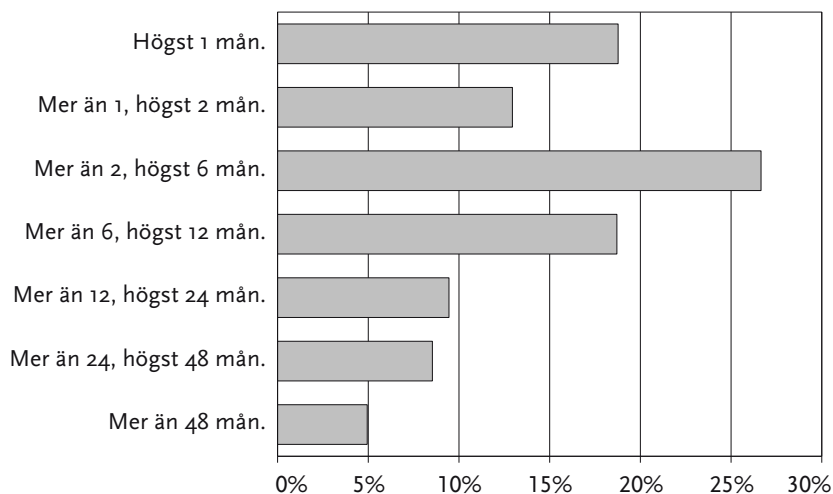
<b>Social situation</b>	<b>Psykisk hälsa</b>
93 % är män	50 % eller mer har en personlighetsstörning
72 % är svenska medborgare	40 % har blivit utsatta för psykisk misshandel
60 % har högst grundskoleutbildning	33 % har självmordstankar
40 % saknar arbete	30 % beräknas ha antisocial personlighetsstörning eller psykopati
40 % är återfallsförbrytare	25 % beräknas ha neuropsykiatriska funktionshinder, främst ADHD
35 % har bistånd från socialtjänsten eller ersättning från Försäkringskassan	21 % har försökt begå självmord
28 % har sin huvudsakliga inkomstkälla i olaglig verksamhet	20 % är deprimerade
15 % är bostadslösa	2 % har psykosor som inte var upptäckta vid domstillfället
15 % har folkpension	<b>Fysisk hälsa</b>
8 % är 55 år eller äldre	45 % har blivit utsatta för fysisk misshandel
6 % är 20 år eller yngre	39 % av kvinnliga narkomaner har blivit sexuellt misshandlade
<b>Missbruk/beroende</b>	35 % har hepatit C
83 % är tobaksrökare eller snusare	15 % har hepatit B
70 % av de intagna missbrukar droger och alkohol	5 % är hivpositiva
50 % har injicerat narkotika	4 % av männen har blivit sexuellt misshandlade
<b>Brott</b>	
22 % av de intagna har begått narkotikabrott	
17 % har begått våldsbrott	
16 % har begått tillgreppsbrott	
3 % har begått sexualbrott	

Källa: Kriminalvårdens årsbok 2007, s 24.

Kriminalvården verkställer både frivårdspåföljder och påföljd i anstalt. I denna granskning har Riksrevisionen avgränsat sig till den senare. De flesta som är intagna i anstalt är dömda till förhållandevis korta straff. Av totalt cirka 10 400 personer som togs in i anstalt 2008 var 6 060 personer, det vill säga nära 60 procent, dömda till högst sex månader.<sup>34</sup> I figur 2 framgår hur strafftidens längd fördelade sig under 2008.

<sup>34</sup> Brå (2009) *Kriminalstatistik 2008, Rapport 2009:17*, s. 223.

**Figur 2:** Andel personer som intagits i kriminalvårdsanstalt, efter strafftidens längd, 2008



Källa: Brå (2009) *Kriminalstatistik 2008*, s 223 (del av figur).

I figur 3 nedan illustreras en klientresa genom kriminalvården vid anstaltspåföljd. Anstaltsvistelsen ska utformas så att klientens anpassning i samhället främjas och skadliga följder av frihetsberövandet motverkas.<sup>35</sup> Utgångspunkten vid placering ska vara öppen anstalt.<sup>36</sup> Placering vid sluten anstalt kan vara nödvändig av säkerhetsskäl eller för att klienten ska få tillgång till särskild behandling, utbildning eller arbete som inte finns på öppen anstalt. Vid placering ska klientens behov av utbildning eller särskilda behandlingsåtgärder beaktas.<sup>37</sup> Hänsyn ska också tas till möjligheten att få till stånd en ändamålsenlig planering av frigivningen. Vidare ska verksamheten, i den utsträckning det kan ske utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, redan från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron efter frigivningen.

Klienten är skyldig att delta i den sysselsättning som anvisats honom eller henne.<sup>38</sup>

<sup>35</sup> 4 § KvaL.

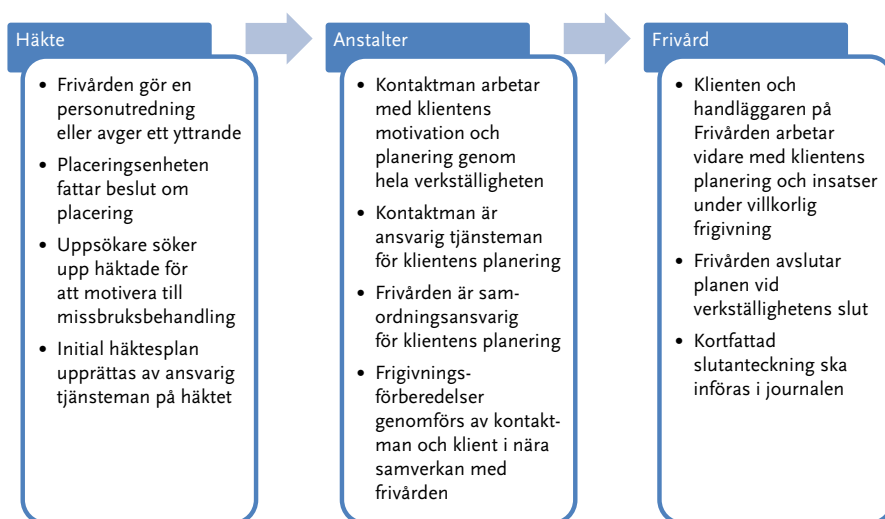
<sup>36</sup> 7 § KvaL.

<sup>37</sup> 7 a § KvaL.

<sup>38</sup> 12 § KvaL.



Figur 3: Klient i Kriminalvården vid anstaltspåföljd och övervakning



Klienten har under verkställigheten en kontaktman, det vill säga en kriminalvårdare som är klientens kontaktperson i allt som gäller verkställigheten. Det är kontaktmannens ansvar att planera klientens verkställighet och förberedelser för frigivningen. Kontaktmannen byts vartefter klienten förflyttas eller vid personalförändringar såsom semester, utbildning, uppsägning och liknande. Det är inte ovanligt att en klient som verkställer ett straff på några år hinner ha sex till tio kontaktmän.<sup>39</sup>

Mot slutet av verkställigheten ska klienten slussas ut genom att placeras mer öppet ju närmare frigivningen klienten kommer eller bli föremål för utslussningsåtgärder. Många klienter frigges dock direkt från slutan anstalt. Antalet frigivningar från slutan anstalt utan någon utslussningsåtgärd i direkt anslutning till frigivningen var 45 procent 2008.<sup>40</sup> Detta kan bero på exempelvis riskbedömningen (till exempel att klienten ska utvisas eller avvisas efter frigivning eller är medlem i en extremorganisation), misskötsamhet, eller bristande motivation.

Klienter som dömts till mer än en månads fängelse avtjänar vanligtvis två tredjedelar av sitt straff innan de blir villkorligt frigivna.<sup>41</sup> Efter villkorlig frigivning från anstalt ställs de flesta klienter med längre straff under övervakning.<sup>42</sup> Övervakningen innebär både stöd och kontroll och det är frivården som är ansvarig. Frivården ska genom praktisk hjälp samt motivations- och påverkansarbete bidra till att minska risken för återfall i

<sup>39</sup> Riksrevisionens aktgranskning.

<sup>40</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2008, s. 18.

<sup>41</sup> 26 kap. 6 § brottsbalken (1962:700).

<sup>42</sup> 26 kap. 10 § brottsbalken.

brott. Misskötsamhet rapporteras till en övervakningsnämnd som bland annat kan ge klienten föreskrifter och/eller tilldela klienten en varning. Vid allvarlig misskötsamhet kan övervakningsnämnden besluta om att förverka högst 15 dagar av återstående strafftid (vid ett och samma tillfälle, men flera gånger i samma ärende), som då måste avtjänas i fängelse.<sup>43</sup>

## 2.7 Ekonomiska konsekvenser för samhället

För att belysa vikten av ett effektivt återfallsförebyggande arbete har Riksrevisionen låtit en konsult göra en samhällsekonomisk analys av det påverkansarbete och den samverkan som görs för Kriminalvårdens klienter. Kostnadsberäkningarna visar att en kriminell person i genomsnitt kostar samhället 1 miljon kronor per år. Om en påverkansåtgärd gör att personen inte återfaller i brott efter frigivningen medför detta en intäkt i form av reducerad kostnad för samhället.

Då det inte finns någon entydig forskning om vilken effekt olika behandlingsprogram och andra påverkansåtgärder har på återfallsfrekvensen utgår beräkningarna i stället från vilken nedgång i återfallsfrekvens som krävs för att kostnaden för en åtgärd ska kunna sägas vara motiverad och insatsen därigenom lönsam.

Beräkningarna bygger dels på en genomgång av de kostnader som en persons fortsatta kriminalitet för med sig, dels på en kartläggning av kostnaderna för det återfallsförebyggande arbetet. För att kunna beräkna lönsamheten görs ett antagande om hur hög risken är för att en person återfaller i brott efter frigivning. Endast i de fall då påverkansåtgärden ändrar utfallet, det vill säga att åtgärden får en person som annars skulle ha återfallit att inte återfalla, går åtgärden att räkna hem som en intäkt. Beräkningarna visar hur stor nedgång i återfallsfrekvens som krävs för att en insats ska vara lönsam. Beräkningarna har gjorts avseende Riksrevisionens tre urvalsgrupper: unga förstagångsdömda, återfallsbenägna och långtidare.

Kartläggningen av Kriminalvårdens kostnader visar att de normalt lägger 11–12 procent av kostnaderna på påverkansåtgärder. Hit räknas bland annat personutredning, revideringar av verkställighetsplaner, anstaltsbyten för att klienten ska få adekvat vård, olika terapeutiska program, utbildning, vårdvistelser och samverkan inför frigivning. En mycket stor del av kostnaderna utgörs av subventioneringen av arbetsdriften. Om arbetsdriften inte räknas med så halveras kostnaderna för påverkansarbetet.

---

<sup>43</sup> 26 kap. 19 § brottsbalken.

Efter beräkningen av kostnaderna för en fortsatt kriminalitet framgår att det, för att dessa åtgärder ska löna sig, krävs att återfallsfrekvensen minskar med mellan 0,3 och 3,7 procentenheter, beroende på vilken av Riksrevisionens tre urvalsgrupper man räknar på. En vanlig uppskattning bland forskare är att enbart behandlingsprogrammen reducerar återfallen med mellan 5 och 10 procent. Kriminalvårdens åtgärder är utifrån detta resonemang, och givet att rätt insats ges till rätt klient, inom marginalen för att vara samhällsekonomiskt lönsamma.

Dessa beräkningar utgår alltså från de påverkansinsatser som i dag bedrivs inom Kriminalvården. Det går också att tänka sig mer intensifierade insatser för att lyfta fler ur kriminalitet. Som exempel på mer omfattande insatser kan exempelvis det så kallade ITOK-projektet tas. Det riktar sig till kriminella med ett kraftigt drogberoende och kostar cirka 80 000 kronor per klient. Samma summa skulle naturligtvis också kunna läggas på andra former av påverkansinsatser, som exempelvis intensifierat stöd efter frigivning. Eftersom kostnaderna för fortsatt kriminalitet är stora – mer än 10 miljoner kronor per klient – krävs det därför, trots att kostnaderna för Kriminalvården ökar, inte att återfallen minskar särskilt mycket för att en intensifierad påverkan ska löna sig. Intensifieringen av påverkan kräver mellan 0,9 och 4,5 procentenheters minskning av återfallsfrekvensen.



## 3 Regeringens styrning och rapportering av det återfallsförebyggande arbetet

Riksrevisionen har granskat regeringens styrning av det återfallsförebyggande arbetet inom Kriminalvården och om regeringen gett förutsättningar för Kriminalvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting.

### 3.1 Regeringens mål, krav och prioriteringar för det återfallsförebyggande arbetet

Regeringens mål för verksamhetens verkställighet av påföljd inom rättsväsendet är att påföljder ska verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt och att antalet återfall i brott ska minska.<sup>44</sup> En genomgång av budgetpropositioner för perioden 2004–2010 visar att detta mål har legat fast under hela perioden.

I de senaste budgetpropositionerna säger regeringen att ”målen för verksamheten inte ska ställas mot varandra utan ska ses som jämställda och kompletterande. Ett aktivt återfallsförebyggande arbete förutsätter att de dömda avhåller sig från kriminalitet och droger under verkställigheten, att de inte avviker från anstalt och annan placering och att de regler som gäller för verkställigheten respekteras”.<sup>45</sup>

Regeringen skriver också att en engagerad och kompetent personal är Kriminalvårdens främsta resurs. Här skiftar regeringen fokus från att i budgetpropositionerna för 2007 och 2008 tala om personalens kompetens för att Kriminalvården ska klara sitt uppdrag på säkerhetens område, till att 2009 och 2010 i stället tala om att ”personalens kunskap och kontakter med klienterna är av avgörande betydelse för hur Kriminalvården ska klara av sitt uppdrag”.<sup>46</sup>

Enligt regeringen ställer ett effektivt återfallsförebyggande arbete krav på en tidig kartläggning av risker, behov och andra förutsättningar som kan knytas till klienterna samt på en noggrann planering av

<sup>44</sup> Prop. 2003/04:1, prop. 2004/05:1, prop. 2005/06:1, prop. 2006/07:1, prop. 2007/08:1, prop. 2008/09:1, prop. 2009/10:1.

<sup>45</sup> Prop. 2006/07:1, prop. 2007/08:1, prop. 2008/09:1, prop. 2009/10:1.

<sup>46</sup> Prop. 2008/09:1, s. 23, prop. 2009/10:1, s. 31.

insatser under verkställigheten. Det förutsätter också ett nära samarbete mellan kriminalvården och socialtjänsten, hälso- och sjukvården och arbetsmarknaden.

I budgetpropositionen för 2010 pekar regeringen på att man genom reformer på flera viktiga områden har skapat förutsättningar för ett effektivt återfallsförebyggande arbete. Det handlar bland annat om tillgång till arbetsmarknadsåtgärder, möjlighet till studier och utökade möjligheter till utslussning. Regeringen skriver att de under hösten 2009 ska lämna förslag till en ny fängelselag som ska ersätta 1974 års lag om kriminalvård i anstalt. I och med detta fullföljs enligt regeringen det reformarbete som pågått under de senaste åren och som syftar till att ge Kriminalvården bättre förutsättningar att förebygga återfall i brott genom att anpassa innehållet i verkställigheten till den intagnes förutsättningar och behov.<sup>47</sup>

### 3.1.1 *Regeringen lyfter fram fem prioriteringar*

Regeringen lyfter i budgetpropositionerna fram följande fem prioriterade områden för det återfallsförebyggande arbetet. Prioriteringarna har legat fast under perioden 2006–2010, med vissa skillnader i vad som lyfts fram och betonas under varje prioritering.

#### **Individuell verkställighetsplan för alla**

Regeringen är tydlig med att Kriminalvården måste se till att det redan från början upprättas en individuell verkställighetsplan för alla klienter. För att innehållet i verkställigheten ska bli meningsfullt måste de individuella riskerna, behoven och förutsättningarna identifieras i ett tidigt skede.

#### **Missbruket ska bekämpas**

Regeringen uttrycker att samverkan mellan kriminalvård, socialtjänst och psykiatri måste stärkas. I budgetpropositionen för 2008 pekar regeringen särskilt på att de åtgärder som vidtas inom kriminalvården måste mötas av lika kraftfulla satsningar på vårdkedjan. Detta återkommer dock inte i de efterföljande budgetpropositionerna. Regeringen pekar också på att det måste finnas en realistisk plan för utslussningen i samhället. I budgetpropositionen för 2009 lyfter regeringen fram behovet av att det för all programverksamhet ska finnas en klar målsättning och former för utvärdering och uppföljning.

---

<sup>47</sup> Prop. 2009/10:1, s. 32.

### **Innehållet i verkställigheten**

Här pekar regeringen på betydelsen av en ordnad sysselsättning under verkställigheten. Regeringen pekar särskilt på att samverkan mellan Kriminalvården och Arbetsförmedlingen måste utvecklas och stärkas. Kramiverksamheten<sup>48</sup> lyfts fram i budgetpropositionen för 2008 som ett område där samverkan bör fördjupas.

### **Frigivningen ska förberedas**

Ett effektivt återfallsförebyggande arbete och meningsfulla frigivningsförberedelser förutsätter enligt regeringen ett nära samarbete mellan Kriminalvårdens egna verksamhetsgrenar och övriga berörda aktörer i samhället. Vidare säger regeringen att ett effektivt samarbete mellan Kriminalvården och socialtjänsten, hälso- och sjukvården och arbetsmarknaden är nödvändigt. ”Det är först om Kriminalvårdens insatser genom ett sådant samarbete kan fullföljas och följas upp efter verkställighetens slut som de har förutsättningar att vara riktigt verkningsfulla” säger regeringen.<sup>49</sup>

### **Överförande av straffverkställighet**

Denna prioritering avser verkställighet av frihetsberövande påföljder för personer utan svenskt medborgarskap, vilket inte berörs i denna granskning.

Sammantaget pekar regeringen i budgetpropositionerna på vilka förutsättningar och prioriteringar som är viktiga för ett effektivt återfallsförebyggande arbete. Även om det skett vissa mindre förändringar i regeringens skrivningar så bedömer Riksrevisionen att regeringens mål för det återfallsförebyggande arbete är tydligt. Ett effektivt återfallsförebyggande arbete förutsätter en bra planering under verkställigheten och en fungerande samverkan mellan Kriminalvården och övriga berörda aktörer i samhället.

## **3.2 Regeringens styrning av verkställighetsplaneringen**

Som en del i granskningen av det återfallsförebyggande arbetet har Riksrevisionen gått igenom hur regeringen styrt och följt upp Kriminalvårdens verkställighetsplanering.

---

<sup>48</sup> Samverkan mellan Kriminalvården, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten.

<sup>49</sup> Bl.a. prop. 2006/07:1, s. 33, prop. 2008/09:1 s. 24.

### 3.2.1 *Kriminalvårdens uppdrag att förebygga återfall i brott*

Enligt Kriminalvårdens instruktion ska myndigheten verka för att återfall i brott förebyggs och att anstaltsorganisationen ska vara utformad på ett sådant sätt att det bland annat främjar en ändamålsenlig planering av de intagnas frigivning.<sup>50</sup>

Regeringen har genom bemyndigande i förordning<sup>51</sup> gett Kriminalvården rätt att utfärda bestämmelser i form av föreskrifter för verksamheten. Kriminalvården har därmed möjlighet att i mera detaljerade bestämmelser meddela de föreskrifter i organisatoriskt hänseende som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet inom kriminalvårdsverksamheten. Dessa reglerar mer i detalj de krav som ställs på myndighetens verksamhet.

### 3.2.2 *Regeringens återrapporteringskrav på Kriminalvården*

Enligt regleringsbrevet för 2006 ska Kriminalvården göra en bedömning av hur arbetet utvecklas med avseende på kvaliteten i verkställighetsplanerna. Vidtagna åtgärder för att utveckla verkställighetsplaneringen och förberedelserna för frigivning ska redovisas och bedömas. För frivårdens verksamhet ska samverkan med anstalterna i samband med upprättandet av verkställighetsplaner samt omfattningen av frivårdens medverkan i frigivningsförberedande arbete redovisas. Dessa krav återkommer inte i senare regleringsbrev. Det finns inga återrapporteringskrav avseende antal verkställighetsplaner.

I regleringsbreven för åren 2007, 2008 och 2009 finns återrapporteringskrav för antal verkställighetsplaner i förhållande till antal klienter. Slutsatser samt effekter av insatser och kvalitetsarbete ska ingå i analysen. Enligt 2009 års regleringsbrev ska Kriminalvården dessutom redovisa vilket kvalitetsarbete som bedrivits avseende verkställighetsplanering.

## 3.3 **Regeringens styrning av samverkan**

Riksrevisionen har också gått igenom regeringens styrning och uppföljning av samverkan för Kriminalvårdens klienter. Särskilt fokus ligger på styrningen av samverkan mellan Kriminalvården och Arbetsförmedlingen samt Kriminalvårdens samverkan med kommuner och landsting.

---

<sup>50</sup> 2 och 3 §§ förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

<sup>51</sup> 8 § och 43 § KvaF.



### 3.3.1 *Regeringen ställer generella krav på myndigheters samverkan*

Krav på myndigheters samverkan ställs i myndighetsförordningen. Förordningen gäller generellt för alla förvaltningsmyndigheter under regeringen och innehåller bland annat bestämmelser om obligatoriska inslag i en myndighets organisation och ansvarsfrågor. "Myndigheten skall verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet."<sup>52</sup>

Även i förvaltningslagen<sup>53</sup> anges att myndigheter ska samverka. I 6 § står att varje myndighet ska lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

I Riksrevisionens intervju med företrädare för Justitiedepartementet framkommer att de anser att det inte finns något behov av att i lagstiftning förtydliga ansvaret för samverkan mellan myndigheter. De anser att det är tillräckligt med de bestämmelser om samverkan som finns i myndighetsförordningen.

### 3.3.2 *Och specifika krav på Kriminalvårdens samverkan*

Enligt normaliseringsprincipen, som fastslogs i 1974 års kriminalvårdsreform, ska Kriminalvårdens klienter ha samma rätt till stöd- och vårdinsatser som övriga medborgare.<sup>54</sup> Normaliseringsprincipen innebär att det generella ansvar som andra myndigheter har för till exempel bostad, arbete och hälso- och sjukvård även gäller Kriminalvårdens klienter. Kriminalvården har således inte till uppgift att tillgodose behov av arbete, vård, bostad med mera för sina klienter. Däremot måste Kriminalvården samverka med andra samhällsorgan när det behövs för att förverkliga vårdens syfte<sup>55</sup>. Kriminalvården ska förmedla kontakter mellan klienten och olika samhällsorgan samt vara drivande när det gäller att utveckla formerna för samarbete med andra huvudmän.<sup>56</sup>

I Kriminalvårdens instruktion<sup>57</sup> sägs att frivårdsorganisationen ska vara utformad så att den främjar ett effektivt samarbete med Kriminalvårdens övriga verksamheter och med andra myndigheter.

En genomgång av regleringsbrev för Kriminalvården 2006–2009 visar att regeringen inte har några genomgående återrapporteringskrav avseende samverkan motsvarande de krav som finns för bland annat antal upprättade

<sup>52</sup> 6 § myndighetsförordningen.

<sup>53</sup> Förvaltningslag (1986:223).

<sup>54</sup> Bet. JuU 1972:2 & prop. 1974:20, bet. 1982/83 JuU26 & prop. 1982/83:85 samt prop. 2000/01:76.

<sup>55</sup> 5 § KvaL.

<sup>56</sup> Bet. 2005/06:JuU33.

<sup>57</sup> Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

verkställighetsplaner. I stället begär regeringen återrapportering på specifika områden som narkotikamissbruk eller yrkesutbildning. Därmed finns inte underlag för överblick eller för regeringen att bedöma utvecklingen över tid på samverkansområdet.

Regeringen ger i regleringsbrevet för 2006 Kriminalvården i uppdrag att fortsätta satsningen på att bekämpa narkotikamissbruket bland Kriminalvårdens klienter i enlighet med vad som anges i propositionen Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner (prop. 2005/06:30). Kriminalvården ska, i syfte att förbättra samverkan mellan Kriminalvården, kommunerna och andra aktörer

- upprätta samverkansavtal med kommunerna avseende förfarandet för såväl kontraktsvård som placeringar 34 § lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt<sup>58</sup>
- fortsätta utvecklingen med lokalt utformade baskontrakt för kontraktsvård avseende olika klientgrupper
- verka för att samverkan med andra aktörer på området utvecklas.

I regleringsbrevet för 2007 tilldelas Kriminalvården 50 miljoner kronor för fortsatt bekämpning av narkotikamissbruket bland Kriminalvårdens klienter. Av beloppet ska 10 miljoner kronor användas till åtgärder för att förbättra samverkan mellan Kriminalvården, kommunerna och andra aktörer på området.

Av regleringsbrevet för 2008 framgår att Kriminalvården ska redovisa erfarenheter av yrkesutbildningsverksamhet. Av denna redovisning ska erfarenheter av samverkan med Arbetsförmedlingen framgå. Även erfarenheter kring den så kallade Kramiverksamheten ska redovisas. Kriminalvården ska också redovisa en bedömning av i vilken omfattning psykiskt störda klienter förekommer i anstalt respektive frivård samt vilka särskilda åtgärder som vidtas för denna grupp. Av redovisningen ska framgå omfattningen av Kriminalvårdens samverkan med andra huvudmän rörande denna grupp samt hur samverkan på området utvecklats.

I regleringsbrevet för 2009 återkommer kraven på redovisning av samverkan med andra huvudmän avseende psykiskt störda klienter.

### 3.3.3 *Men inget utpekat samverkansansvar på Arbetsförmedlingen*

Riksrevisionen kan konstatera att det, utöver de generella krav på samverkan som framgår av myndighetsförordningen och förvaltningslagen, inte finns ett särskilt utpekat ansvar för Arbetsförmedlingen avseende Kriminalvårdens klienter. I regleringsbrevens för 2006–2008 anger regeringen

<sup>58</sup> Numera återfinns bestämmelsen i § 54 KvaL.

dock att Arbetsförmedlingen ska prioritera de grupper som befinner sig långt från arbetsmarknaden. Dessa allmänna formuleringar kan omfatta Kriminalvårdens klienter. Som en del av regeringens ändrade former för myndighetsstyrning är kravet borttaget i regleringsbrevet för 2009 men återfinns i Arbetsförmedlingens myndighetsinstruktion i stället.

### 3.3.4 *Och inte heller något utpekat krav på kommuner och landsting att samverka med Kriminalvården*

Regeringen uttrycker i budgetpropositionerna att ett effektivt återfallsförebyggande arbete förutsätter ett nära samarbete bland annat mellan Kriminalvården, socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Trots detta kan Riksrevisionen konstatera att det i lagstiftningen inte finns något utpekat ansvar för kommuner och landsting att samverka med Kriminalvården och för Kriminalvårdens klienter.

Av hälso- och sjukvårdslagen respektive socialtjänstlagen framgår att kommuner och landsting får träffa överenskommelse med Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att inom ramen för landstingets eller kommunens uppgifter samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser. Kommun och landsting ska bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.<sup>59</sup> Av förarbeten till lagstiftningen framgår att skrivningarna avser rehabiliteringsområdet. En stor andel av Kriminalvårdens klienter har problem med missbruk eller beroende samt psykisk sjukdom och har därmed också ett stort behov av vård och rehabilitering. Riksrevisionen noterar att Kriminalvården trots detta inte utpekats i ovan nämnda lagstiftning.

### 3.3.5 *I stället styr regeringen samverkan genom enskilda samarbetsavtal*

Riksrevisionen konstaterar att regeringen i stället har genomfört ett antal enskilda samarbetsavtal, bland annat på missbruks- och psykiatriområdet.

#### **Strategi för utveckling av missbruks- och beroendevård**

Regeringen tillsatte 2007 en arbetsgrupp för samverkan inom alkohol- och narkotikapolitiken inklusive missbruksområdet.<sup>60</sup> I denna grupp ingår även

<sup>59</sup> 3 § Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), 2 kap 6 § socialtjänstlagen (2001:453).

<sup>60</sup> Socialdepartementet SAMANT, S 2007:E.

representanter från Kriminalvården. Syftet med arbetsgruppen är bland annat att vara ett forum där erfarenheter och information kan utbytas och att utveckla samarbetet mellan politikområdena för att kunna nå de övergripande målen.<sup>61</sup>

Regeringen beslutade i april 2008 om en strategi för utveckling av missbruks- och beroendevård.<sup>62</sup> Strategin syftar till att ge en samlad bild av regeringens insatser för att utveckla missbruks- och beroendevården. Den anger inriktning på längre sikt och har som övergripande mål en förbättrad kvalitet, ökad likvärdighet och tillgång till insatser för grupper som har svårt att få sina vårdbehov tillgodosedda.

Inom ramen för strategin tillsattes också en utredning för översyn av missbruks- och beroendevården.<sup>63</sup> Utredningens uppdrag är bland annat att tydliggöra kommunernas och landstingens ansvar för missbruks- och beroendevården. Även ansvaret för personer med både missbruk och psykiska problem ska tydliggöras. Utredaren ska även överväga eventuella lagförändringar och ansvarsfördelningen mellan huvudmännen. Kriminalvårdens roll ska belysas så att möjligheterna till samverkan med huvudmännen inom missbruksvården ska stärkas för att ge en bra behandling till klienterna. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2010.

Ytterligare en del i strategin är en satsning på att sprida Socialstyrelsens nya nationella riktlinjer om missbruksvård. Ett syfte med riktlinjerna är att få en gemensam kunskapsbas och ett gemensamt språk för att skapa nya möjligheter till samverkan.<sup>64</sup> Regeringen har anslagit cirka 30 miljoner kronor per år under perioden 2008 till 2010 för att se till att de nya riktlinjerna blir implementerade. I regeringsbeslutet lyfts Kriminalvården fram som en viktig aktör som ska finnas med i regeringsbeslutet. Staten har träffat en överenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) som innebär att SKL har en viktig roll i implementeringen av riktlinjerna. I överenskommelsen poängteras att Kriminalvården är en bland de många viktiga samverkansaktörerna. Det lokala utvecklingsarbetet ska därför främja samverkan med både myndigheter och andra aktörer. För budgetåret 2008 tilldelades 10 miljoner kronor för att användas till åtgärder som förbättrar samverkan mellan Kriminalvården, kommunerna och andra aktörer på området.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2007-10-18 III:7.

<sup>62</sup> Strategi för utveckling av missbruks- och beroendevården – inriktning till och med 2010 och insatser 2008, 2008-04-24 regeringsprotokoll nr III:5.

<sup>63</sup> Kommittédirektiv 2008:48.

<sup>64</sup> Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2008-04-24 nr III:5.

<sup>65</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2007 avseende Kriminalvården.

### **”Miltionsatsningen”**

Riksdagen beslöt 2004 att genomföra en satsning på psykiatri och socialtjänst för personer med psykiska sjukdomar och funktionshinder. Satsningen bestod av två delar. Den första delen omfattade 400 miljoner kronor 2005 och 100 miljoner kronor 2006 och gällde satsningar på vård, sysselsättning och boende. Den andra delen, 100 miljoner kronor vardera åren 2005 och 2006, gällde en särskild satsning på verksamhetsutveckling, till exempel inom områdena samverkan, rehabilitering, sysselsättning, kvalitet och arbetssätt. Satsningen har inriktats på vissa områden, främst på insatser som kommun och landsting gör tillsammans för personer med komplex och sammansatt problematik.

Socialstyrelsen har följt upp satsningen och redovisade resultatet i en rapport i augusti 2007.<sup>66</sup> Enligt Socialstyrelsen har samverkan mellan kommun och landsting förbättrats genom satsningen. En övergripande slutsats är emellertid att punktinsatser med statliga projektmedel endast i mycket liten grad bidrar till att långsiktigt lösa de resurs-, kompetens- och strukturproblem som fortfarande finns inom psykiatrin och socialtjänsten. Socialstyrelsen menar att sådana förändringar ofta går trögt till en början och därför behöver bedrivas systematiskt under flera år.

Kriminalvården har under flera år varit involverad i några projekt som syftar till att förstärka samverkan mellan kriminalvård, missbruks- och beroendevård och psykiatri. Verksamheterna omfattar en rad områden och riktar sig till klienter under verkställigheten i anstalt eller frivård eller efter villkorlig frigivning från ett fängelsestraff. En del av verksamheterna har finansierats med stöd av Nationell psykiatrisamordning (se avsnitt 5.2.2).

### **Proposition om vissa psykiatrifrågor**

I regeringens proposition 2008/09:193 finns förslag till olika insatser som berör psykiatrifrågor m.m. I propositionen föreslår regeringen ändringar av flera lagar. Bland annat ska kommuner och landsting bli skyldiga att ta fram en överenskommelse om sitt samarbete när det gäller personer med psykisk sjukdom och psykisk funktionsnedsättning och att upprätta individuella planer.

### **Krimpaketet**

På arbetsmarknadsområdet har regeringen fattat beslut om olika satsningar för att förbättra förutsättningarna för tidigare kriminella att komma in på arbetsmarknaden.

---

<sup>66</sup> Satsning på psykiatri och socialtjänst 2005–2006, Socialstyrelsens uppföljning.

En av dessa satsningar är det så kallade krimpaketet som kom 2007 och som genomförts i samarbete mellan Arbetsmarknadsdepartementet och Justitiedepartementet. Som en del i åtgärds paketet genomfördes förändringar i flera förordningar<sup>67</sup> för att skapa förutsättningar för fängelsedömda att redan innan tidpunkten för villkorlig frigivning påbörja en anställning.

Departementen sammankallade också generaldirektörerna för Kriminalvården och Arbetsförmedlingen för samtal. Det resulterade inte i några beslut utan snarare i en uppmuntran till att jobba vidare.

Brottsförebyggande rådet har i uppdrag att utvärdera om fängelsedömdas medverkan i *nystartsjobb, jobb- och utvecklingsgarantin och jobbgarantin för unga* underlättat för denna grupp att återinträda på arbetsmarknaden. I uppdraget ingår även att följa upp och utvärdera resultatet av yrkesutbildning för intagna. Även effekter på återfall i brott ska beaktas. Brå ska delredovisa uppdraget senast den 1 december 2009 och slutredovisa senast den 1 juli 2010.

#### **Strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden**

I februari 2007 fattade regeringen även beslut om en strategi för att motverka hemlöshet och utestängning från bostadsmarknaden. Strategin bygger på en ökad samverkan och ett bredare ansvarstagande. Regeringen har tillsatt en interdepartemental arbetsgrupp i syfte att följa och driva på myndigheterna inom sina respektive ansvarsområden. För att främja samverkan mellan myndigheter på såväl nationell som regional och lokal nivå har Socialstyrelsen inrättat en styrgrupp där även Kriminalvården ingår.<sup>68</sup> Inom ramen för denna strategi har cirka 50 miljoner kronor avsatts till lokalt utvecklingsarbete.

### **3.4 Regeringens rapportering till riksdagen**

Riksrevisionen har gjort en genomgång av regeringens budgetpropositioner avseende Kriminalvården för perioden 2006–2010. Regeringen redovisar där sin syn på det återfallsförebyggande arbetet. Däremot utgör inte budgetpropositionen i formell mening någon del av styrningen gentemot Kriminalvården och Arbetsförmedlingen.

---

<sup>67</sup> Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb, förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin samt förordning (2007:813) om jobbgarantin för ungdomar. Ändringarna i förordningarna trädde i kraft den 1 juli 2008.

<sup>68</sup> Pm Socialstyrelsen, 2009-03-17.

### 3.4.1 Regeringen kritiserar antalet planer och kvaliteten i planerna

Riksrevisionens genomgång av de senaste årens budgetpropositioner visar att regeringen kritiserar Kriminalvården för att andelen klienter med verkställighetsplan är för låg och för att kvaliteten i planerna brister. Var tyngdpunkten i regeringens kritik ligger varierar mellan åren.

I budgetpropositionen för 2006 konstaterar regeringen att Kriminalvården inte har lyckats upprätta verkställighetsplaner i tillräcklig omfattning och att kvaliteten i vissa avseenden har varit bristfällig. Följande år skriver regeringen i budgetpropositionen att Kriminalvården har infört instrument för verkställighetsplanering som ska vara ändamålsenliga och anpassade till den praktiska verksamheten. Samtidigt framförs kritik mot att planer inte upprättats för samtliga intagna.<sup>69</sup>

I budgetpropositionen för 2008 hänvisar regeringen till en granskning av Kriminalvårdens controllerfunktion<sup>70</sup> som visar på omfattande kvalitetsbrister på många håll i verkställighetsplaneringen. Regeringen anser det anmärkningsvärt att det fortfarande, trots omfattande utbildningsinsatser, brister i verkställighetsplanernas kvalitet. Det är inte tillfredsställande att Kriminalvården inte lyckats komma till rätta med kvalitetsbristerna, menar regeringen. Kriminalvården måste därför öka ansträngningarna för att komma till rätta med bristerna.

I 2009 års budgetproposition nämner regeringen inget om kvaliteten på verkställighetsplaneringen utan konstaterar i stället att Kriminalvården uppvisar ett förbättrat resultat när det gäller antalet planer.

Regeringens budgetproposition för 2010<sup>71</sup>, som kom under slutfasen av Riksrevisionens granskning, innehåller återigen uppmaningar till Kriminalvården om att förbättra kvaliteten i verkställighetsplaneringen. Enligt regeringen måste Kriminalvården se till att det redan från början upprättas en individuell verkställighetsplan av hög kvalitet för alla klienter. Vidare sägs att verkställighetsplanens centrala roll som instrument i det återfallsförebyggande arbetet ställer höga kvalitetskrav och att regeringen noga kommer följa myndighetens arbete med att säkerställa att klienternas verkställighetsplaner håller en god kvalitet. Regeringen framhåller även att en hög kvalitet är en grundförutsättning för att myndigheten ska kunna följa upp resultatet av gjorda insatser och att det är viktigt att Kriminalvården arbetar med att säkerställa kvaliteten i verkställighetsplaneringen.

Riksrevisionen noterar att regeringen, trots de tydliga kraven på att alla klienter ska ha en plan, inte har kommenterat att Kriminalvårdens redovisning av andelen upprättade planer inte avser samtliga klienter som ska ha en fastställd plan.

<sup>69</sup> Prop. 2006/07:1.

<sup>70</sup> Kriminalvården (2006) *Rapport från Kriminalvårdens controllerfunktion avseende Planering av kriminalvårdspåföljd och frigivningsförberedelser*. Versionsnr. 02-2006-20286.

<sup>71</sup> Prop. 2009/10:1.

### 3.4.2 *Regeringen redovisar inte samverkan för Kriminalvårdens klienter*

Riksrevisionens genomgång av budgetpropositionerna visar att regeringen i huvudsak inte redovisar eller kommenterar hur samverkan fungerar för Kriminalvårdens klienter. I stället återkommer det resonemang som redovisas avseende målen för det återfallsförebyggande arbetet. Bland annat säger regeringen att ”för att Kriminalvårdens inledande åtgärder ska ha avsedd effekt efter verkställighetens slut krävs också att andra aktörer i samhället fortsätter det arbete som påbörjats under verkställigheten. Kriminalvårdens insatser måste därför utgöra en del i en större helhet. Ett effektivt samarbete mellan Kriminalvården, socialtjänsten, hälso- och sjukvården och arbetsmarknaden är nödvändigt.”<sup>72</sup>

I budgetpropositionen för 2009 pekar regeringen dock på problemen med missbruk. Regeringen menar att det är angeläget att uppmärksamma de särskilda behov av insatser och samverkan mellan olika huvudmän som aktualiseras i de fall klienter med olika former av missbruk också uppvisar någon form av psykiatriska sjukdomssymtom.

I budgetpropositionen för 2010 betonar regeringen att samverkan mellan Kriminalvården och Arbetsförmedlingen måste utvecklas vidare. Regeringen säger vidare att Kriminalvården i samverkan med andra aktörer måste vidta åtgärder för att skapa arbete och meningsfull sysselsättning under verkställigheten.

Sammantaget kan dock Riksrevisionen konstatera att det saknas en samlad bild av hur samverkan för Kriminalvårdens klienter fungerar i praktiken.

## 3.5 Sammanfattande iakttagelser

- En bra planering under verkställigheten och en fungerande samverkan mellan Kriminalvården och andra myndigheter och aktörer är enligt regeringen avgörande för ett effektivt återfallsförebyggande arbete. Regeringens mål för det återfallsförebyggande arbetet har legat fast under perioden 2004–2010 och omfattar bland annat fem prioriteringar: en individuell verkställighetsplan för alla, missbruk ska bekämpas, innehållet i verkställigheten, frigivningen ska förberedas och överförande av straffverkställighet.

---

<sup>72</sup> Prop 2008/09:1, s. 41.



- Regeringens krav på verkställighetsplaneringen i Kriminalvårdens regleringsbrev avser bland annat redovisning av antal verkställighetsplaner i förhållande till antal klienter. Regeringen har i budgetpropositionerna pekat på att antalet planer är för få samt på brister i kvaliteten i verkställighetsplaneringen. Regeringen verkar inte ha reagerat på att Kriminalvårdens redovisning av andel upprättade planer inte avser alla klienter som ska ha en fastställd plan.
- Regeringen redovisar eller kommenterar i huvudsak inte i budgetpropositionerna hur samverkan för Kriminalvårdens klienter fungerar i praktiken. I stället återkommer regeringen till sin syn på hur samverkan bör fungera. Regeringen pekar i ett fall på problem vad gäller missbruk.
- Regeringen ställer endast generella krav på myndigheternas samverkan i det återfallsförebyggande arbetet, bland annat för Arbetsförmedlingen. På Kriminalvården ställs mer specifika samverkanskrav och även på återrapportering av samverkan.
- Det finns i lagstiftningen inte något utpekat ansvar för kommuner och landsting att samverka med Kriminalvården. Kriminalvården finns inte med bland de aktörer som kan ingå överenskommelser med kommuner och landsting enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen. Detta trots att samverkan avser rehabilitering.
- Regeringen har genomfört ett antal enskilda samarbetsåtaganden, bland annat det så kallade krimpaketet och strategin för utveckling av missbruks- och beroendevård. Regeringen har inom ramen för strategin också tillsatt en utredning för översyn av missbruks- och beroendevården. Vissa av insatserna har följts upp.



## 4 Verkställighetsplanering

Kriminalvården har slagit fast att en sammanhängande plan för hela verkställigheten är grunden för att myndigheten ska kunna fullgöra uppdraget att motverka återfall i brott.<sup>73</sup>

### 4.1 Styrningen av verkställighetsplaneringen

Att det ska finnas en verkställighetsplanering och hur denna ska se ut regleras i både lag och förordning.<sup>74</sup> För att komma till rätta med brister i planeringen beslutade Kriminalvården 2006 om en förstärkt organisation med uppdrag att stärka och utveckla verkställighetsplaneringen.<sup>75</sup> Den förstärkta organisationen innebar att sju helårsresurser, i form av en nationell och sex regionala samordnare, avsattes för att samordna arbetet med verkställighetsplanerna. På varje verksamhetsställe utsågs också lokalt ansvariga för utvecklingen av detta arbete. Andra insatser som gjorts för att komma till rätta med kvalitetsbristerna är bland annat ett IT-stöd, att frivården lyftes fram som central aktör för verkställighetsplaneringen samt utbildning kring verkställighetsplaneringen. Kriminalvården har även tagit fram checklistor för att följa upp frivårdens samordningsansvar. Uppdraget om satsningen på verkställighetsplaneringen har funnits under flera år i verksamhetsplanen. För 2009 finns också ett uppdrag gällande redovisning kring kvalitetsarbetet.

Som framgår av avsnitt 2.4 Styrning och ledning använder Kriminalvården sig utöver finansiell styrning i stor utsträckning av detaljerade föreskrifter med allmänna råd för att styra verksamheten. Riksrevisionen konstaterar att implementeringen av föreskriften avseende verkställighetsplanering har dragit ut på tiden. De initiala utbildningsinsatserna för 150 personer som skulle stötta implementeringen lokalt var enligt Kriminalvården otillräckliga sett till den stora förändring som implementeringen innebar. Utbildningsinsatser för kontaktmän och frivårdsinspektörer dröjde flera år. När det gäller frivårdens utpekade samordningsansvar är detta inte heller implementerat fullt ut enligt

<sup>73</sup> KVFS 2008:12.

<sup>74</sup> 5 § KvaL; 6 § KvaF.

<sup>75</sup> Beslut angående förstärkt organisation med mera för arbetet med verkställighetsplanering 2006-11-29, diarienummer 55-2006-026046.

Kriminalvårdens controllerfunktion.<sup>76</sup> Denna uppfattning framkommer också i Riksrevisionens intervjuer med alla nivåer inom Kriminalvården och även i intervjuer med Kriminalvårdens externa samverkanspartners. Kriminalvårdens internrevision har konstaterat att implementeringen av myndighetens föreskrifter ofta brister.<sup>77</sup> Det saknas enligt internrevisionen myndighetsgemensamma rutiner för Kriminalvårdens implementeringsarbete med verkställighetsplaneringen.

Kriminalvårdens ledning anser att den förstärkta organisationen för verkställighetsplaneringen är ett exempel på att man försökt ha en bättre implementeringsstrategi. Det finns en medvetenhet om att det är viktigt att implementera prioriterade områden på ett bra sätt för att de ska få avsedd verkan. Samtidigt har det i Riksrevisionens granskning framkommit att den förstärkta organisationen i praktiken inte fungerat fullt ut. Två av de sju resurssatta helårsresurserna har inte varit besatta under hela perioden och dessutom har det framkommit skillnader i såväl kunskap som engagemang bland de lokala utvecklarna. Den förstärkta organisationen är inte permanentad utan kvarstår enligt Kriminalvården så länge behov finns.

Ledningen framför i intervjuerna att det finns områden kvar att arbeta med. Exempel på sådana områden är kvaliteten i verkställighetsplanerna, ytterligare implementering av samordningsansvaret för frivården, bättre IT-stöd, mer utbildning och handledning. Frågan om en eventuell specialisering av vådarrollen togs också upp i detta sammanhang samt att uppföljningen behöver utvecklas.

Sammantaget anser ledningen att det återstår en del att göra för att uppnå målet med en verkställighetsplanering i rätt tid med hög kvalitet. Det framhålls i intervjuerna att detta i stor utsträckning är en lednings- och prioriteringsfråga. Cheferna ute i verksamheten måste bättre förklara och motivera varför verkställighetsplaneringen är viktig, samtidigt som det också måste tydliggöras hur prioriteringarna är tänkta att göras, enligt ledningen. Även Kriminalvårdens controllerfunktion framför att utvecklingen av verkställighetsplaneringen på många sätt är en fråga för den lokala ledningen från regionchef till kriminalvårdsinspektör.<sup>78</sup>

---

<sup>76</sup> Kriminalvården (2009) *Rapport från Kriminalvårdens controllerfunktion avseende Uppföljning av verkställighetsplanering*. Rapport 24, 2009-03-12.

<sup>77</sup> Kriminalvården (2008) *Kriminalvårdens internrevision, Baspersonalens informationsmiljö*. Rapport 2008:1.

<sup>78</sup> Kriminalvården (2009) *Rapport från Kriminalvårdens controllerfunktion avseende Uppföljning av verkställighetsplanering*. Rapport 24, 2009-03-12.

Riksrevisionens granskning visar också att den lokala ledningens förhållningssätt till och prioritering av verkställighetsplaneringen är av stor betydelse. Samtidigt visar intervjuerna att det är otydligt för den lokala ledningen vad som ska uppnås och vad som är en tillräckligt god kvalitet i planeringen, vilket även har framförts av en regionchef och i intervjuer med regionala verkställighetsplaneringsansvariga. Det finns även en oklarhet i vad frivårdens samordningsansvar innebär. En fråga som hela organisationen däremot är överens om är att IT-stödet som utvecklades för verkställighetsplaneringen är bristfälligt och svårarbetat och därmed behöver utvecklas.

## 4.2 Vikten av en verkställighetsplanering

Kriminalvård i anstalt ska utformas så att den främjar den intagnes återanpassning i samhället. Verksamheten ska från början inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten.<sup>79</sup> För att uppnå detta är det viktigt att de individuella riskerna, behoven och förutsättningarna identifieras.<sup>80</sup> Kriminalvård i anstalt ska planläggas<sup>81</sup> genom att det för varje intagen ska finnas en verkställighetsplan.<sup>82</sup> Detta gäller för alla klienter i anstalt och alla klienter som står under övervakning efter villkorlig frigivning.<sup>83</sup> I Kriminalvårdens föreskrifter finns närmare krav på verkställighetsplaneringen.

### 4.2.1 Verkställighetsplaneringens olika moment

Den anstalt eller det frivårdskontor där klienten är inskriven ansvarar för att en verkställighetsplan upprättas och fastställs och att en ansvarig tjänsteman utses för varje klient.<sup>84</sup> I normalfallet är det klientens kontaktman som ansvarar för att en verkställighetsplan upprättas.<sup>85</sup>

---

<sup>79</sup> 4 § KvaL.

<sup>80</sup> Prop. 2008/09:1 utgiftsområde 4, s. 23.

<sup>81</sup> 5 § KvaL.

<sup>82</sup> 6 § KvaF. När det i förordningen står behandlingsplan menas det som i dag kallas för verkställighetsplan.

<sup>83</sup> KVFS 2008:12.

<sup>84</sup> 2 § KVFS 2008:12.

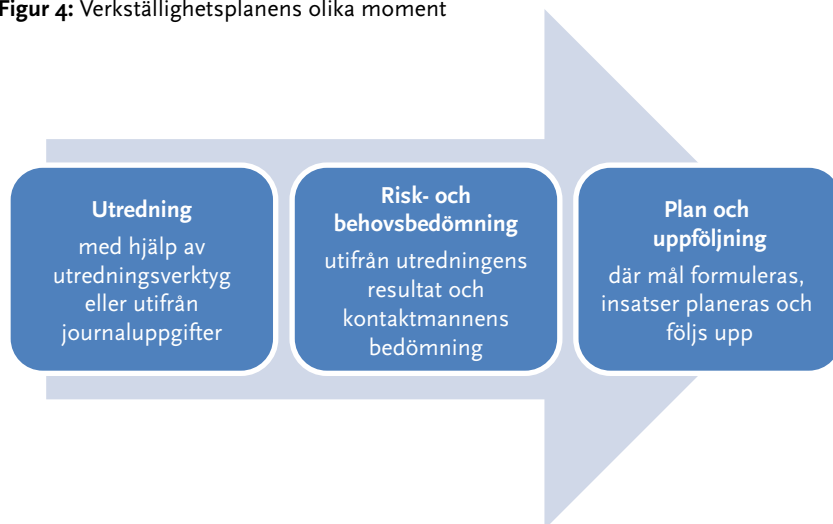
<sup>85</sup> 2 § KVFS 2008:12.

En verkställighetsplan ska upprättas inom en månad från intagningen på anstalt.<sup>86</sup> Under pågående verkställighet ska verkställighetsplanen omprövas och fastställas på nytt vid behov och vid särskilda händelser, dock som minst enligt vissa angivna tider som beror på återstoden av verkställighetstiden. Planen ska också omprövas inför och efter förflyttning mellan anstalter och inför villkorlig frigivning.<sup>87</sup>

För klienter som efter villkorlig frigivning står under övervakning ska den plan som upprättats under anstaltstiden omprövas och fastställas inom en månad från övervakningens början och därefter ska den omprövas och fastställas på nytt enligt fastlagda tider och vid särskilda händelser.<sup>88</sup>

Efter villkorlig frigivning gäller att den plan som upprättats under anstaltsvistelsen ska omprövas och fastställas på nytt.<sup>89</sup> Före första fastställande och före omprövning senast efter sex månader ska en verkställighetsplan normalt tas upp i frivårdskollegium<sup>90</sup>.

**Figur 4:** Verkställighetsplanens olika moment



<sup>86</sup> 10 § KVFS 2008:12 – Bestämmelserna om när verkställighetsplan ska fastställas fanns tidigare i anstaltsföreskrifterna. Tidigare gällde enligt 3 kap. 2 § anstaltsföreskrifterna (KVFS 2006:26) att verkställighetsplanen skulle upprättas inom sex veckor. Denna föreskrift ersattes den 1 april 2008 av anstaltsföreskriften (KVFS 2008:3) (som nu ersatts av KVFS 2009:4) och samtidigt flyttades bestämmelsen om när verkställighetsplan skulle upprättas till föreskriften om planering (KVFS 2008:12), där det i 10 § anges att verkställighetsplanen ska upprättas inom en månad. Långtidsdömd häktad klient (män med minst fyra år, kvinnor med minst två år) placeras på riksmottagning och genomgår en där en utredning på cirka sex veckor som underlag för beslut om särskilda villkor. På riksmottagningen ska ingen verkställighetsplan upprättas. När klienten sedan placeras på lämplig anstalt ska en plan upprättas inom en månad.

<sup>87</sup> 10 § KVFS 2008:12.

<sup>88</sup> 12 § KVFS 2008:12 Planen ska omprövas och fastställas var tredje månad, då ansvaret övergår till annat verksamhetsställe, inför övervakningens upphörande samt vid behov.

<sup>89</sup> 12 § KVFS 2008:12.

<sup>90</sup> Frivårdskollegium är ett forum inom frivården för bland annat avstämningar inför beslut i klientärenden som exempelvis verkställighetsplanering. Sammansättning kan variera men i frivårdskollegiet bör ingå en befattningshavare med beslutsdelegation för de ärenden som behandlas.

Verkställighetsplaneringen består av tre olika moment: en utredning, en risk- och behovsbedömning samt planering och uppföljning, se figur 4 ovan.

Utredningen utgår från en kartläggning av de så kallade kriminogena faktorerna, det vill säga de förhållanden hos den intagne som bidrar till att brott begås. Dessa faktorer är antingen statiska och opåverkbara, exempelvis ålder vid första dom och antal tidigare domar, eller dynamiska och möjliga att påverka, exempelvis utbildningsnivå, psykisk ohälsa, alkohol- och drogmisshandling samt arbetslöshet. De statiska och dynamiska faktorerna ligger till grund för de riskbedömningar som Kriminalvården gör för att uppskatta den intagnes risk för att återfalla i brott. För att identifiera de insatser som måste till för att minska denna risk görs en behovsbedömning utifrån de dynamiska faktorerna och den riskbedömning som gjorts.

En individanpassad planering sker utifrån vad som framkommer i risk- och behovsbedömningarna. När klientens behov identifierats ska de omsättas till konkreta insatser. För att göra detta formuleras i verkställighetsplanen mål och delmål och därefter bestäms insats, tidsplan samt vem som är ansvarig.<sup>91</sup>

Verkställighetsplanen ska vara ett instrument både för planering och för dokumentation. Alla insatser som en klient får del av, som exempelvis påverkansprogram, arbetsdrift och studier, ska planeras, dokumenteras och följas upp i planen.<sup>92</sup>

Verkställighetsplanen ska följa klienten under hela verkställigheten oavsett verksamhetsställe, ska vara framåtsyftande och sikta mot utsluss och tiden efter frigivning.<sup>93</sup>

Alla planer ska normalt behandlas i behandlingskollegium innan de fastställs.<sup>94</sup> Kollegium hålls vanligtvis en gång i veckan och normalt deltar kriminalvårdsinspektör och kontaktman. I de allra flesta fall, enligt Riksrevisionens intervjuer på anstalterna med både klienter och personal, deltar klienten vid det initiala kollegiet, därefter varierar det om klienten deltar eller ej. Frivården ska vara informerad inför det första kollegiet och bör redan då ha tagit ställning till frågan om övervakning, då detta dels påverkar hur planeringen inför frigivningen ska se ut, dels är avgörande för om frivårdens samordningsansvar aktualiseras.

I figur 5 nedan illustreras de olika stegen i verkställighetsplaneringen. Under Riksrevisionens drygt 100 intervjuer med Kriminalvården har alla de olika stegen i planeringen diskuterats. Intervjuerna genomfördes främst under perioden mars till september 2009.

<sup>91</sup> 5 § KVFS 2008:12 med tillhörande allmänna råd.

<sup>92</sup> 7 § KVFS 2008:12 samt 3 och 20 §§ KVFS 2008:11.

<sup>93</sup> Anstalten ansvarar för planen för de klienter som i sin utsluss beviljats frigång eller vårdvistelse, för planeringen för klienter som beviljats utökad frigång och vistelse i halvvägshus ansvarar frivården. 2 § KVFS 2008:12 Allmänna råd.

<sup>94</sup> 10 § KVFS 2008:12.

Under aktgranskningen har alla steg utom utredning, behovsbedömning och val av insats granskats. Bedömningarna har främst gjorts utifrån föreskriften om verkställighetsplanering, KVFS 2008:12. Där bedömningsgrund saknats i föreskriften har Kriminalvårdens utbildningsmaterial använts. Riksrevisionen har i aktgranskningen, så långt det varit möjligt, utgått från den senast fastställda planen.

**Figur 5:** De olika stegen i verkställighetsplaneringen



## 4.3 Upprättande, fastställande och omprövning av planer

Riksrevisionen har granskat Kriminalvårdens återrapportering till regeringen avseende andelen planer samt hur Kriminalvården uppfyller kraven i lag och föreskrift.

### 4.3.1 Kriminalvårdens återrapportering om andelen planer är inte rättvisande

I årsredovisningen för 2008 redovisar Kriminalvården att 97 procent av klienterna har en verkställighetsplan. Denna siffra baseras dock på intagna med en fängelsedom på mer än tre månader och som avtjänat minst



två månader. Det är därför oklart hur stor andel av samtliga klienter som har en verkställighetsplan. Den redovisning som Kriminalvården ger i årsredovisningen kan inte anses vara rättvisande eftersom den inte omfattar samtliga klienter som ska ha en plan.

Riksrevisionens årliga revision har framfört synpunkter på hur Kriminalvården presenterade kvaliteten på verkställighetsplaner i årsredovisningen 2007. Riksrevisionen hänvisade då till den interna utvärdering som Kriminalvården låtit utföra under 2007. Denna visade att andelen fastställda verkställighetsplaner som uppfyllde kraven enligt Kriminalvårdens föreskrifter var avsevärt lägre än det som presenterades i årsredovisningen. I den skriftliga avrapporteringen till Kriminalvården framförde Riksrevisionen att innebörden av detta var att läsaren kunde få uppfattningen att hanteringen av verkställighetsplanerna var avsevärt bättre än vad den verkligen var.<sup>95</sup>

#### 4.3.2 Nio procent av klienterna saknar en plan

Riksrevisionen har i aktgranskningen analyserat hur stor andel av klienterna som har en plan. Resultatet är att nio procent av klienterna i Riksrevisionens urval saknar en plan. Fördelat på urvalsgruppen saknar cirka 20 procent av de unga förstagångsdömda och de återfallsbenägna klienterna en plan medan alla långtidsdömda klienterna har en plan. En förklaring till skillnaderna mellan grupperna är att en majoritet av de unga förstagångsdömda och de återfallsbenägna avtjänar kortare straff. Under intervjuer med Kriminalvården har det påtalats att det är svårare att hinna med planeringen för dessa klienter. Lagstiftningens krav är dock att alla intagna ska ha en plan, och Riksrevisionen kan konstatera att Kriminalvården inte lever upp till det kravet.

**Tabell 4:** Andel klienter som fått en verkställighetsplan<sup>96</sup>

	Ja	Nej
<b>Totalt</b>	<b>91 %</b>	<b>9 %</b>
Långtidsdömda	100 %	0 %
Unga förstagångsdömda	81 %	19 %
Återfallsbenägna	80 %	20 %

*Källa: Riksrevisionens aktgranskning.*

<sup>95</sup> Promemoria från Riksrevisionens avdelning för årlig revision, dnr 32-2007-0696.

<sup>96</sup> I dessa siffror ingår inte verkställigheter under en månad.

### 4.3.3 Kriminalvården uppfyller inte kraven i föreskriften

Verkställighetsplanen ska vara ett levande dokument som följer klienten under tiden inom Kriminalvården. Den ska uppdateras för att spegla klientens aktuella situation i förhållande till planen. Därför har Kriminalvården specificerat olika tillfällen då planen ska omprövas. Riksrevisionen har granskat om Kriminalvården lever upp till de egna kraven på fastställande och omprövning av planerna utifrån de olika tidsramar som anges i föreskriften.

JO har i ett flertal fall framfört kritik mot Kriminalvården för att verkställighetsplaner inte upprättats eller omprövats inom de tidsgränser som anges i Kriminalvårdens föreskrifter. Den senaste JO-anmälningen som lett till kritik i detta avseende avsåg en verkställighetsplan som omprövades först fem månader efter föregående fastställande.<sup>97</sup> I ett ärende från september 2009 noteras att JO kommer att vara uppmärksam på anmälningar av denna typ av fråga.<sup>98</sup>

**Tabell 5:** Andelen klienter med planer som är fastställda och omprövade enligt föreskrift

	Första fastställan inom en månad <sup>99</sup>	Omprövad under verkställigheten	Omprövad inför frigivning
<b>Totalt</b>	<b>56 %</b>	<b>26 %</b>	<b>50 %</b>
Långtidsdömda	26 %	20 %	48 %
Unga förstagångsdömda	75 %	39 %	53 %
Återfallsbenägna	65 %	26 %	52 %

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

Enligt föreskriften ska alla klienter ha en fastställd plan inom en månad från intagningen, alternativt inom en månad efter utplacering på anstalt för de klienter som först placeras på riksmottagning.<sup>100</sup> Av Riksrevisionens aktgranskning framgår att 56 procent av planerna är fastställda i tid.<sup>101</sup> Att en plan inte är fastställd behöver inte betyda att planeringen är obefintlig; delar av planeringen kan vara klar. Enligt Kriminalvården kan det formella fastställandet dröja då exempelvis kollegium inte hinner hållas inom

<sup>97</sup> JO-beslut 2009-09-29, dnr 4535-2009.

<sup>98</sup> JO-beslut 2009-09-16, dnr 62-2009.

<sup>99</sup> Här ingår inga planer för klienter som påbörjade sin verkställighet före oktober 2005, då IT-stödet ännu inte var implementerat i hela organisationen.

<sup>100</sup> 10 § KVFS 2008:12.

<sup>101</sup> Sedan den 1 april 2008 ska planen fastställas inom en månad, tidigare skulle planen fastställas inom sex veckor. En stor del av planerna, 309 stycken, omfattas av den tidigare tidsfristen om sex veckor. Riksrevisionen tog hänsyn till detta i granskningen och har bedömt efter gällande föreskrift, vilket alltså innebär att flertalet planer bedömts mot en längre tidsfrist än den nu gällande. En bedömning mot den nu gällande föreskriften hade troligen gett en betydligt lägre andel planer fastställda i tid.

tidsramen. Kriminalvården menar vidare att många planer fastställs i nära anslutning till tidsramen. Att endast hälften av alla klienter har en verkställighetsplan fastställd i tid kan dock inte anses vara en godtagbar nivå.

Verkställighetsplanerna ska också omprövas och fastställas på nytt var tredje månad om det kvarstår mer än ett år av verkställigheten och varannan månad under det sista året av verkställigheten.<sup>102</sup> Riksrevisionens aktgranskning visar att endast 26 procent av planerna uppdaterats enligt föreskriften och kan därmed konstatera att Kriminalvården inte lever upp till de krav som de själva formulerat i föreskriften.

Inför en villkorlig frigivning ska en slutgiltig omprövning av planen göras.<sup>103</sup> Detta är viktigt för att säkerställa att klientens verkställighet finns dokumenterad inför frigivningen. För klienter som ska stå under övervakning är det viktigt för frivårdens fortsatta arbete.

Vad begreppet ”inför frigivningen” konkret innebär preciseras inte närmare i föreskriften.<sup>104</sup> Enligt den nationella samordnaren ska detta förstås som ”så nära inpå frigivningen som möjligt”. Den ansvariga tjänstemannen har tillgång till verkställighetsplanen i tio dagar efter det att klienten lämnat anstalten och kan då avsluta planen under denna tid. I Riksrevisionens kontakter med företrädare för Kriminalvården har det dock uttryckts att det är rimligt att sista omprövningen inför frigivningen äger rum senast två till tre dagar före frigivningen för klienter med korta straff och två till tre veckor före frigivningen för klienter med längre straff.<sup>105</sup> Med utgångspunkt i detta kan Riksrevisionen, utifrån aktgranskningen, konstatera att enbart hälften av planerna fastställts inför frigivningen. Det finns därmed en risk att dokumentationen om klientens verkställighet är ofullständig, vilket är olyckligt för Kriminalvårdens uppföljning samt i de fall frivården ska arbeta vidare med klienten eller om klienten skulle återfalla i brott och få en ny kriminalvårdspåföljd.

Riksrevisionens aktgranskning baseras på ett strategiskt urval av klienter. De klienter som valts ingår i tre konstruerade grupper som anses vara samhällsekonomiskt kostsamma. Aktgranskningen visar att det finns skillnader mellan grupperna när det gäller fastställande och omprövning av planerna. Dessa skillnader är obefogade då Kriminalvårdens egen föreskrift säger att samtliga klienter ska ha en fastställd plan och att alla planer ska omprövas med viss regelbundenhet.

---

<sup>102</sup> 10 § KVFS 2008:12.

<sup>103</sup> 10 § KVFS 2008:12.

<sup>104</sup> Intervjuer med Kriminalvårdens chefsjurist och en nationell VSP-samordnare.

<sup>105</sup> Intervju med Kriminalvårdens jurist.

## 4.4 Innehållet i planerna

### 4.4.1 Riskbedömningarna är ofullständiga

Riskbedömningar av klienterna avseende risken för återfall i brott och risken för misskötsamhet görs inledningsvis när planen först upprättas, och sedan fortlöpande under verkställigheten.<sup>106</sup> Syftet med riskbedömningarna är dels att skapa en säker miljö för klienter och personal, dels att se till att rätt klienter får rätt insats genom att insatserna fokuseras till medel- och högriskklinter.<sup>107</sup> Riskbedömningarna är en del av verkställighetsplaneringen men också underlag för beslut om placering, permissioner, utslussningsåtgärder, uppskjuten villkorlig frigivning och övervakning vid villkorlig frigivning med mera.

Aktgranskningen visar att det i 63 procent av de granskade planerna finns en tillfredsställande genomgång av de kriminogena faktorer som ska ligga till grund för bedömningen av risken för återfall i brott och i 34 procent för bedömningen av risken för misskötsamhet.<sup>108</sup> Övriga planer tar upp felaktig information eller utelämnar väsentlig information. Exempel på brister är att de statistiska faktorer (exempelvis tidigare brottslighet) som enligt forskning påverkar risken för återfall inte anges. Vidare blandas risk för återfall och misskötsamhet ihop. Det finns även en tendens att blanda in behovsbedömningar i riskbedömningen, och i 14 procent av fallen förekommer det också planering av insatser i rutan för riskbedömning.

Vid intervjuerna med personal på anstalter framkommer olika bilder. Vissa kontaktmän anser att föreskriften med allmänna råd är en bra hjälp för att göra riskbedömningar, och de känner sig kompetenta att göra dem. Ett flertal kontaktmän anser dock att föreskriften inte är ett tillräckligt stöd för riskbedömningarna och att de känner att de inte har kompetens att göra dessa bedömningar.

Riskbedömningarnas innehåll lever alltså inte alltid upp till kraven, och därmed finns en risk för att underlaget för gradering av risknivån, för verkställighetsplanering samt för bland annat beslut om permission och utslussningsåtgärder är ofullständigt. Att riskbedömningarna inte är korrekt beskrivna är, enligt Kriminalvården, inte samma sak som att riskbedömningarna inte genomförts eller är felaktiga. Då riskbedömningarna är en grundläggande del i arbetet med verkställighetsplaneringen bedömer Riksrevisionen dock att en korrekt motivering till riskbedömningen är av betydelse.

<sup>106</sup> 3§ KVFS 2008:12. Förutom riskbedömningarna görs också en bedömning av skyddande faktorer. Dessa är sådana positiva, stödjande faktorer hos klienten som kan tänkas minska risken för återfall i brott. Vad som avses med skyddande faktorer beskrivs inte närmare i föreskriften.

<sup>107</sup> Kriminalvården (2009) *Kriminalvårdens utbildningsmaterial – VSP Riskbedömning*. Hämtat från Kriminalvårdens intranät i februari 2009.

<sup>108</sup> Riksrevisionens bedömningar har gjorts utifrån föreskriften KVFS 2008:12 och utbildningsmaterial.

#### 4.4.2 Klientens planering saknar ofta målformuleringar

När kontaktmannen konstaterat att det föreligger ett behov för klienten på ett område, som exempelvis arbete eller narkotika, ska behovet konkretiseras genom en målformulering. Mål formuleras för att matcha behovet med en insats. Huvudmålet ska vara framtidsinriktat och beskriva ett önskvärt tillstånd eller resultat. Delmålen ska baseras på huvudmålet, utgöra steg på vägen mot detta och gärna vara direkt mätbara.

Riksrevisionen har i aktgranskningen granskat målformuleringarna och kan konstatera att det i 38 procent av fallen saknas en målformulering. Under intervjuer med personal på anstalter framkommer att många anser att det är svårt att formulera mål. Målformuleringarna är viktiga av flera skäl, bland annat för att operationalisera behoven och sätta in en lämplig insats samt för att ge klienten mål att nå under verkställigheten och mål som Kriminalvården kan följa upp.

#### 4.4.3 Oklara tidsplaner och ansvarsfördelningar

För de insatser som ska vidtas under verkställighetstiden bör det konkretiseras vem som är ansvarig för genomförandet samt när insatserna ska påbörjas och avslutas.<sup>109</sup> Då ansvaret för genomförandet av olika insatser kan ligga på olika personer är det viktigt att det klargörs vem som är ansvarig för den enskilda insatsen. För att undvika krockar och för att varje insats ska ge resultat är det också viktigt att det i planen framgår när de olika insatserna är tänkta att sättas in.

Med hjälp av aktgranskningen kan Riksrevisionen konstatera att ansvarig för genomförande av insatserna anges i 43 procent av fallen.<sup>110</sup> Tidsplan anges endast i 17 procent av insatserna. Det råder alltså osäkerhet om vem som är ansvarig för att en insats genomförs och när den ska genomföras. Under en dag ska en klient delta i olika verksamheter, det kan vara arbetsdrift, studier, programverksamhet, myndighetssamtal eller annat. För att kunna koordinera de olika insatserna och för att klargöra vad som ska göras under anstaltstiden respektive efter frigivning är det viktigt att tydliga tidsplaner anges. Genom att ange vem som är ansvarig för en insats blir det också tydligt vilka insatser Kriminalvården själva kan arbeta med och vilka som kräver samverkan. Ansvarsfördelningen tydliggörs i och med detta. Att uppgifterna om en ansvarig och tidsplan saknas försvårar informationsöverföringen och därmed den fortsatta planeringen när klienten byter anstalt eller kontaktsman. Det försvårar också uppföljningen och samverkan.

<sup>109</sup> Allmänna råd till 5 § KVFS 2008:12.

<sup>110</sup> Riksrevisionen har i aktgranskningen undersökt hur ofta en ansvarig tjänsteman anges. Eftersom klienterna inte har något ansvar för genomförandet av planen har de fall där klienten angetts som ansvarig bedömts som "ansvarig ej angiven", även om klientens aktiva medverkan är önskvärd. Beträffande tidsplanerna har Riksrevisionen bedömt att skrivningar i stil med: "under verkställigheten" inte är precisa nog för att kunna anses utgöra en tidsplan.

#### 4.4.4 *Brister i den röda tråden och i överskådligheten*

Enligt föreskriften utgör en sammanhängande plan för varje klient grunden för att Kriminalvården ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Det bör således finnas en logisk koppling mellan de olika stegen i planeringen. Ovan har iakttagelser redovisats som visar på brister i kvaliteten i de olika stegen av verkställighetsplaneringen. Under arbetet med aktgranskningen gjorde Riksrevisionen också iakttagelser av en mer övergripande karaktär, nämligen att den röda tråden i planeringen ibland saknas. Mot bakgrund av verkställighetsplanens risk- och behovsbedömning samt kartläggningen av de dynamiska faktorerna, framstår inte målen och valen av insatser som logiska.

Under intervjuer med chefer som har till uppgift att fatta beslut om att fastställa verkställighetsplaner och utslussningsåtgärder har dessa påtalat att brister i den röda tråden förekommer återkommande. När planen eller utslussningsåtgärden kommer upp för beslut kan cheferna i dessa fall inte förstå varför klienten, utifrån den utredning och planering som finns i planen, föreslås de insatser som anges. Det har enligt intervjuerna förekommit att klienter fått avslag på exempelvis utslussningsåtgärder på grund av bristande kvalitet i planeringen. Vanligare är dock att planen eller beslutsunderlaget skickas tillbaka till kontaktmannen för bearbetning tills en tillfredsställande kvalitet uppnås.

Bristerna i den röda tråden förstärks av att en motivering till val av insatser ofta saknas eller är ytterst kortfattad samt att överskådligheten i IT-stödet är mycket begränsad. Planeringen bör vara överskådlig så att det är tydligt när en insats är tänkt att komma, hur den förhåller sig till övriga insatser och vilket behov den är tänkt att lösa. Att planen ska vara överskådlig innebär också att det på ett enkelt sätt framgår var i klientresan en klient befinner sig. Enligt Riksrevisionens bedömning saknas denna överskådlighet i IT-stödet. Bristen på överskådlighet påtalas även som ett problem av kontaktmän och frivårdsinspektörer. Det är tidskrävande att klicka sig fram mellan en mängd flikar och successivt själv pussla ihop denna överskådlighet varje gång en kontaktman eller frivårdsinspektör får en ny klient.

Sammantaget innebär bristen på logisk koppling mellan planens olika insatser att de riskerar att komma i fel ordning och därmed inte ge full effekt. Om det inte av planen framgår vilket problem som först bör tas omhand, så riskerar man att ge insatser till en klient som ännu inte är mottaglig för just den insatsen. En tydlig plan där klienten kan se hur de olika insatserna kan hjälpa honom eller henne fungerar motivationshöjande.

## 4.5 Frivårdens ansvar att samordna planeringen

Kriminalvårdens internrevision konstaterade 2004 att verksamheterna inom Kriminalvården jobbade i slutna öar kring enskilda klienter och föreslog därför att frivården skulle ges ansvaret för en sammanhållen verkställighet.<sup>111</sup> Efter två års försöksverksamhet gavs frivården den 1 april 2008 samordningsansvar för verkställighetsplaneringen för alla klienter som ska stå under övervakning efter villkorlig frigivning.<sup>112</sup> Syftet var att varje klient ska ha en sammanhängande verkställighetsplan, från personutredningen till övervakningstidens slut, för att Kriminalvården med framgång ska kunna utföra sitt uppdrag om att antalet återfall i brott ska minska.<sup>113</sup>

Av föreskriften framgår att samordningsansvaret innebär att obligatoriska samråd ska ske mellan anstalten och frivården inför fastställandet och omprövningen av verkställighetsplanerna vid frågor som rör permission, val av program, lekmanövervakare, förflyttning och utslussningsåtgärder.<sup>114</sup> En ansvarsfördelning mellan anstalten och frivården ska upprättas. Det är anstalten som har ansvaret att kontakta frivården i den intagnes hemkommun då klienten kommer till anstalten. Därefter har anstalten och frivården ett ömsesidigt ansvar för kontakt vid till exempel förflyttningar och byte av kontaktman. Enligt Kriminalvården säkras informationsöverföring genom samordning samtidigt som risken för dubbelarbete minskas.

### 4.5.1 Samordningsansvaret är ännu inte fullt ut implementerat

Kriminalvårdens controllerfunktion skriver i en rapport från 2009 att arbetet med samordningsansvaret är under utveckling och ännu inte är fullt ut implementerat.<sup>115</sup> Controllerfunktionen konstaterar att det finns ett ökat samarbete och engagemang, men att variationerna är stora och att frivården inte alltid tar det samordningsansvar som åligger dem.

---

<sup>111</sup> Kriminalvårdsstyrelsen (2004) *Revisionsrapport – Granskning av frivårdsverksamheten*. Bet. 2004-015124.

<sup>112</sup> Generaldirektören beslutade den 19 december 2005 om ett försöksprojekt som inleddes 2006. Under 2006 skulle minst en frivårdsenhet i varje region testa arbetsmetoden på ett antal utvalda klienter. År 2007 utvidgades försöksverksamheten till att gälla alla frivårdsenheter men fortfarande med ett bestämt antal utvalda klienter. Efter beslut av generaldirektören infördes den 1 april år 2008 frivårdens samordningsansvar för verkställighetsplanering för klienter i anstalt och häkte i ordinarie verksamhet. Kriminalvården (2008) *Rapport från sammanställning av regionernas checklistor*. 2008-01-18.

<sup>113</sup> Kriminalvården (2008) *Rapport från sammanställning av regionernas checklistor*. 2008-01-18.

<sup>114</sup> Allmänna råd till 9 § KVFS 2008:12.

<sup>115</sup> Kriminalvården (2009) *Uppföljning av verkställighetsplanering*, rapport 24. 2009-03-12.

Riksrevisionens intervjuer visar genomgående att hela myndigheten ställer sig positiv till frivårdens samordningsansvar. Frivården har bland annat i större utsträckning än anstalterna kunskap om klienten (sedan personutredningen eller en tidigare frivårdspåföljd) och kontaktnät på klientens hemort samt redan från början siktet inställt på frigivningen. Genomgående är också att kontakten mellan anstalterna och frivården har blivit bättre sedan samordningsansvaret infördes, även om det ännu inte är fullt fungerande. Fortfarande tas kontakterna mellan anstalten och frivården inte alltid i god tid inför frigivningen, och frivården är i praktiken inte en samordnare av planeringen under hela verkställigheten.

Riksrevisionens aktgranskning visar att det i endast 64 procent av planerna framgår att en kontakt tagits mellan klienten och frivården. Under Riksrevisionens intervjuer med Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting framkommer tydligt uppfattningen att frivårdens samordningsansvar ännu inte fått genomslag i verksamheten. Det visar sig att det ofta är anstalterna som arbetar med frigivningsförberedelserna och att det ibland sker utan, och inte tillsammans med, frivården. Det kan till och med förekomma att en kontaktman på en anstalt och en kontaktman på frivården ringer och ställer olika krav om samma klient.

#### *4.5.2 Ansvar och mandat upplevs som otydligt*

Både personal och chefer i den operativa verksamheten anser att det är oklart vad samordningsansvaret innebär i praktiken, vem som har ansvar och vilket mandat som olika aktörer har. Frivårdsinspektörerna upplever att de lägger sig i anstalternas arbete när de går in och har åsikter om planeringen samt att det är anstalten som äger frågan om anstaltsklienternas planering. Flera frivårdsinspektörer menar att frivården bara ska följa processen under anstaltstiden. Samtidigt förväntar sig flera av kontaktmännen på anstalterna att frivården ska komma in och agera under anstaltstiden och vara en aktiv part att diskutera planeringen med. Vid intervjuer med kontaktmännen om hur det går till att upprätta en plan så nämns inte frivården som en aktiv part i den processen.

Personalen upplever att ansvarsfördelningen mellan frivård och anstalt är oklar. Det råder exempelvis osäkerhet kring frågan om vem som har ansvar att kontakta vem. Det finns heller inte uttalat vem av anstalten och frivården som har det avgörande mandatet om det råder oenighet i en fråga. Från huvudkontorets sida anser man dock att samordningsansvaret är tydligt uttryckt i föreskriften och via checklistorna. Där anges att samråd ska hållas, och då ska anstalten och frivården enas om planeringen.

Frivårdsinspektörerna återkommer till att de har svårt att hinna med samordningsansvaret. Även om de tidigare haft ansvar för klienterna vid



villkorlig frigivning anser de att samordningsansvaret innebär att de totalt sett lägger ned mer tid på en intagen nu än tidigare. Bland annat upplevs det som svårt att hinna vara med och göra risk- och behovsbedömningen inför det första behandlingskollegiet. Det blir i praktiken så att frivårdsinspektörerna först prioriterar klienter med frivårdspåföljd, därefter intagna som närmar sig villkorlig frigivning eller är aktuella för utslussningsåtgärder och sist verkställighetsplanering för intagna som inte är aktuella för villkorlig frigivning eller särskilda utslussningsåtgärder ännu.

Frivården ska utföra samordningsansvaret inom ramen för den ordinarie verksamheten. Under många intervjuer med frivårdsinspektörer framkommer en frustration kring att de klienter som är intagna på anstalt inte räknas in i den ordinarie resurssatta ärendebalansen. På huvudkontoret anser man att det är en fråga om prioriteringar och arbetssätt. På några ställen har lokala lösningar vuxit fram där kontor prövat nya arbetssätt och fördelat om sina resurser. På ett av de frivårdskontor som Riksrevisionen har besökt har en så kallad mottagningsenhet bildats med ett antal frivårdsinspektörer som arbetar med de klienter som är intagna. Syftet är att tidigt identifiera möjligheter till utslussningsåtgärder. I dag kommer detta arbete ofta i gång för sent.

En negativ konsekvens av samordningsansvaret som nämnts under några av intervjuerna med frivården är att den förbättrade kontakten mellan anstalterna och frivården har skett på bekostnad av kontakten med klienten. Denna kontakt har minskat, och man upplever att det finns en risk att klienten glöms bort och att beslut fattas över huvudet på klienten mellan kontaktmannen och frivårdsinspektören.

En förklaring till bristerna i samordningen som framförts under intervjuerna med frivården och regionala ledningar, är de kulturella skillnaderna mellan personal på anstalt och på frivårdskontor. Skillnaderna ligger dels i utbildningsnivå och dels i traditioner. Frivårdsinspektörerna är vanligen högskoleutbildade, medan kriminalvårdarna på anstalterna till största delen har högst gymnasieutbildning. Traditionellt har arbetet på frivårdskontoren präglats av en behandlingsinriktad kultur, något som inte varit lika utbrett på anstalterna där en stor del av arbetet består av att övervaka klienterna. Även Kriminalvårdens controllerfunktion har i en rapport beskrivit de kulturella skillnaderna mellan personal på anstalt och på frivårdskontor.<sup>116</sup> Bland annat påpekas i rapporten att kontaktmän och frivårdsinspektörer inte upplever sig som jämbördiga parter ansvars- och kompetensmässigt. Vidare beskrivs också att det kan vara svårt för frivårdsinspektörerna att komma i kontakt med klientens kontaktsman, samtidigt som kontaktmännen inte alltid vet vem han eller hon ska vända sig till då de olika frivårdskontoren organiserar sig på olika sätt.

---

<sup>116</sup> Kriminalvården (2009) *Rapport från Kriminalvårdens controllerfunktion avseende Uppföljning av verkställighetsplanering*. Rapport 24, 2009-03-12.

## 4.6 Dokumentation i planerna

Verkställighetsplanerna ska dels vara ett stöd för planering, dels ett verktyg för dokumentation samt ge möjlighet till insyn.

### 4.6.1 *Det saknas tillförlitlighet för det som dokumenteras*

Enligt Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd ska så mycket som möjligt av dokumentationen om innehållet och utfallet av verkställigheten ske i verkställighetsplanen.<sup>117</sup> Det innebär att det i verkställighetsplanerna i stor utsträckning återfinns underlag till olika beslut som Kriminalvården fattar rörande klienterna. Det är därför av stor vikt att dokumentationen i verkställighetsplanerna håller en hög kvalitet och att uppgifterna är tillförlitliga och kontrollerbara.

Vid aktgranskningen har det framkommit att det ytterst sällan framgår av verkställighetsplanen vem som skrivit in uppgiften och när det skett. Enligt Kriminalvården framhålls i utbildnings- och handledningssammanhang vikten av att uppgifter signeras.

I föreskrifterna ställs det inga krav på att den som lägger in uppgifter i verkställighetsplanen ska uppge namn och datum. Däremot anges det att rättade uppgifter som läggs in i en fastställd verkställighetsplan ska innehålla datum och namn på den som lagt in uppgiften. Anledningen till detta är att när en verkställighetsplan fastställts utgör den en allmän handling. Detta innebär att den inte får förstöras, göras oläslig eller utplånas om det inte finns ett så kallat gallringsbeslut. Om en rättelse görs måste den felaktiga uppgiften markeras och den rätta lydelsen föras in med notering om vem som lagt in uppgiften och när det skett.<sup>118</sup> Det vill säga endast i de fall då en verkställighetsplan har fastställts och någon för in en ny uppgift eller rättar en gammal finns det krav på att man noterar vem som fört in uppgiften och när det skett.

Klienterna flyttar mellan anstalter och avdelningar och byter kontaktman vid flera tillfällen under en verkställighet. Samtidigt vill Kriminalvården att alla personalkategorier ska skriva i planerna, att läraren skriver om studieresultat, programledaren om hur klienten tagit emot ett behandlingsprogram etcetera. Att det då inte framgår vem som lagt in en specifik uppgift eller när det gjordes försvårar möjligheterna att kontrollera riktigheten i informationen.

---

<sup>117</sup> Allmänna råd till 20 § KVFS 2008:11. Det står "ska" i allmänna rådet, vilket inte brukar förekomma i allmänna råd. I normala fall brukar det stå "bör".

<sup>118</sup> 24 § KVFS 2008:11.

Riksrevisionen anser att avsaknaden av datum och namn på den som lägger in uppgifterna skapar osäkerhet kring informationen i planerna. Under intervjuer med kontaktmän och frivårdsinspektörer framkommer att det är svårt att veta om informationen i planen är aktuell, vilket leder till att de har svårt att lita på det som står angivet i planen. Detta resulterar i sin tur i att kontaktmän och frivårdsinspektörer ibland dubbelkollar eller arbetar om delar av planen. Det förekommer till och med att hela planen görs om. Den bristande tillförlitligheten för den information som står i planen leder därmed i viss mån till dubbelarbete.

#### 4.6.2 Klientens delaktighet och motivation dokumenteras endast i begränsad omfattning

Enligt krav som framgår av lagstiftning ska planeringen ske i samråd med klienten.<sup>119</sup> I föreskriften görs det tydligt att klientens aktiva medverkan i planeringen är viktig.<sup>120</sup> Om klienten inte vill medverka bör det göras klart för denne att det kan få konsekvenser för planeringen, och detta ska även beaktas vid riskbedömningarna.<sup>121</sup> I de fall klienten inte varit delaktig i planeringen bör detta dokumenteras.<sup>122</sup>

Enligt Kriminalvårdskommitténs betänkande *Framtidens kriminalvård* finns det inget behov av att kunna överklaga en verkställighetsplan, eftersom man förutsätter att verkställighetsplanen omprövas både kontinuerligt och vid behov.<sup>123</sup> Detta, anser kommittén, utgör en tillräcklig rättssäkerhetsgaranti för den intagne. Klienternas delaktighet måste därför anses vara av särskilt stor vikt då de inte har någon möjlighet att överklaga en verkställighetsplan.

Av aktgranskningen framgår att det endast i en tredjedel av de granskade planerna dokumenterats att klienten varit delaktig i planeringen. I verkställighetsplanen finns en ruta där kontaktmannen ska markera med ett kryss om klienten varit delaktig. Enligt Kriminalvården finns erfarenheter från tidigare granskningar av att kryssrutan ofta glöms bort trots att klienten varit delaktig i planeringen. Sedan våren 2009 är det obligatoriskt att kryssa i rutan.

Vid intervjuer med kontaktmän på anstalterna framkommer att de allra flesta klienterna deltar på det initiala behandlingskollegium som hålls då den första planen fastställs. Efter detta första collegium varierar det; vissa

<sup>119</sup> 5 § KvaL.

<sup>120</sup> 3 § KVFS 2008:12.

<sup>121</sup> Allmänna råd till 3 § KVFS 2008:12.

<sup>122</sup> Allmänna råd till 5 § KVFS 2008:12.

<sup>123</sup> SOU 2005:54 *Framtidens kriminalvård*.

klienter vill vara med men många väljer bort att delta på kollegierna. Under intervjuer med klienter har det framkommit att de ofta inte känner till innehållet i planen och att de många gånger inte ser verkställighetsplanen som "sin" plan. För att planen ska kunna omsättas i verklighet måste den vara förankrad hos klienten eller åtminstone känd. Är klienten inte delaktig kan det påverka klientens motivation och mottaglighet för insatser. Om klienten inte upplever planen som "sin" plan kan det vara svårt att leva upp till kravet på att planeringen ska genomföras i samråd.

Under aktgranskningen noterade Riksrevisionen att det var svårt att i planen utläsa om klienten var motiverad eller ej. Kontaktmän och frivårdsinspektörer återkom under intervjuerna till att klientens motivation är central i deras arbete med klienten, bland annat för val av insatser. Personalen efterfrågade möjligheter att i planen tydliggöra hur motiverad klienten är till behandling. Även på huvudkontoret har vikten av klientens motivation påtalats.

Klientens delaktighet och motivation är centrala i Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Därför riskerar verkställighetsplanernas användbarhet att minska om det inte går att utläsa i vilken utsträckning klienten är motiverad att följa planen.

## 4.7 Uppföljning

Riksrevisionen har granskat den uppföljning som Kriminalvården gör i planerna samt den uppföljning som Kriminalvården gör av verkställighetsplaneringen och frivårdens samordningsansvar.

### 4.7.1 *Avslutade och avbrutna insatser redovisas inte alltid*

Vissa insatser är specifika för respektive anstalt medan andra går att överföra mellan anstalterna. De anstaltsspecifika insatserna ska avslutas inför förflyttning, före frigivning eller när målen uppnåtts. Mer generella insatser, som exempelvis utbildning som i dag kan fullföljas helt oberoende av anstaltsplacering, avslutas tillsammans med planen före frigivning eller när målen uppnåtts.<sup>124</sup> Insatserna kan också behöva avbrytas, exempelvis om klienten inte är motiverad eller blir omplacerad till en anstalt där insatsen inte är tillgänglig.

---

<sup>124</sup> Kriminalvården (2009) *Kriminalvårdens utbildningsmaterial VSP – Föreskrifterna*. Hämtat från Kriminalvårdens intranät i februari 2009.

Under aktgranskningen har Riksrevisionen noterat att det i en majoritet av planerna finns oavslutade insatser vid villkorlig frigivning. Det har i intervjuer med frivården bekräftats att de ofta får avsluta anstaltsspecifika insatser. Det har i intervjuer med anstaltspersonal också framkommit att anstaltsspecifika insatser inte alltid avslutas vid förflyttning. Detta betyder alltså att många insatser avslutats av någon annan än den som har kunskap om insatsens utfall. Insatser avslutas därmed utan någon möjlighet till uppföljning eftersom frivårdsinspektören eller kontaktmannen som avslutar insatsen inte vet varför den avslutats eller avbrutits eller vad resultatet blev av insatsen. Information inför kommande insatser eller verkställigheter går därmed förlorad.

Riksrevisionens bedömning är att detta dels påverkar kvaliteten i planeringen i det enskilda fallet, dels försvårar Kriminalvårdens möjligheter att följa upp den bedrivna verksamheten.

#### 4.7.2 *Bristfällig och otillräcklig uppföljning av klientens planering*

Av föreskrift och allmänna råd framgår att uppföljning ska ske vid varje tidpunkt då ett enskilt delmål borde uppnåtts. Utfallet ska dokumenteras, och om målet uppnåtts fortsätter arbetet enligt planen, men i annat fall bör planen omprövas med avseende på tidsplan, insatser eller mål.<sup>125</sup> Planen bör också vara tydlig och logiskt ordnad så att det är möjligt att följa upp utfallet av insatserna.<sup>126</sup>

I verkställighetsplanerna gör Kriminalvården en uppföljning av insatserna. När en insats avslutas måste kontaktmannen eller frivårdsinspektören välja ett av fyra alternativ för uppföljning: att insatsen gick enligt plan, att den gick delvis enligt plan, att den inte gick enligt plan alternativt att den inte längre är aktuell. Av intervjuer med kontaktmän, frivårdsinspektörer och lokala utvecklare framkommer dock att det inte finns en samstämmighet avseende innebörden av de olika uppföljningsalternativen. Olika alternativ används för samma utfall. Därmed blir kvaliteten på uppföljningen bristfällig.

När ett uppföljningsalternativ har valts ska kontaktmannen eller frivårdsinspektören också förklara hur utfallet faktiskt blev med en kommentar. Eftersom klienterna ofta byter kontaktman flera gånger under en verkställighet är detta centralt för kunskapsöverföringen och kanske extra viktigt de gånger då en insats inte gått enligt planen. Riksrevisionens

<sup>125</sup> 7 § KVFS 2008:12 med tillhörande allmänna råd.

<sup>126</sup> Allmänna råd till 5 § KVFS 2008:12.

aktgranskning visar att endast 53 procent av insatserna kommenteras i uppföljningen. Dessutom förklarar kommentarerna ofta inte utfallet. Två vanligt förekommande behovsområden är kriminalitet och narkotika. Riksrevisionens aktgranskning visar att 33 procent av de avslutade insatserna för kriminalitet har följts upp med en kommentar som förklarar utfallet. Motsvarande siffra för narkotika är 39 procent. De kommentarer som bedömts som relevanta har alltså förklarat hur en avslutad insats påverkat klienten, alternativt förklarat varför en insats avbrutits. Dessa kommentarer är viktiga då en insats kan avslutas eller avbrytas av många olika skäl, exempelvis för att klienten är omotiverad, för att ett behandlingsprogram anses vara olämpligt eller för att klienten förflyttats till en annan enhet.

Riksrevisionens bedömning är att Kriminalvården främst följer upp enskilda insatser. Däremot framgår det sällan om ett delmål nåtts eller inte nåtts, eller om en insats bidragit till att uppfylla målet som i sin tur är kopplat till ett behov. Detta påverkar i sin tur möjligheten att se hur klientens totala situation förändrats av en viss insats. Att det främst är insatserna och inte målen som följs upp medför också att det är svårt att bedöma om det finns behov av omprövningar avseende tidsplanen, insatser eller mål i planen.

Riksrevisionen kan konstatera att det finns brister i den uppföljning som görs av verkställighetsplaneringen samtidigt som den potential till uppföljning som finns inte utnyttjas. Uppföljning och dokumentation i verkställighetsplanerna borde vara en viktig källa för utveckling av det återfallsförebyggande arbetet. Enligt uppgifter från Kriminalvården går det dock inte att göra en uppföljning mot planen, det vill säga hur planen såg ut, vilka insatser klienten faktiskt fått och hur det påverkat klientens situation. Kriminalvården har hittills inte gjort statistikuttag ur planerna som underlag för forskning och verksamhetsutveckling.

#### 4.7.3 *Brister i Kriminalvårdens årliga granskningar och i uppföljningen av frivårdens samordningsansvar*

Kriminalvården har sedan 2006 genomfört så kallade årliga granskningar av verkställighetsplaneringen.<sup>127</sup> Syftet med granskningarna har varit att bedöma kvaliteten i verkställighetsplanerna och om föreskriften följs. Detta är en del i arbetet med att utveckla och förbättra kvaliteten i verkställighetsplaneringen. Ytterligare ett syfte har varit att följa upp frivårdens samordningsansvar och hur det fungerar i praktiken. Därutöver ska granskningen bidra till att bygga upp kunskap och erfarenheter för egenkontroll.

<sup>127</sup> Kriminalvården (2009) *Sammanställning av regionernas granskning av VSP hösten 2008*. Dnr 2006-0011005. Kriminalvården (2007) *Sammanställning av regionernas granskning av vsp/frisop hösten 2007*.

Riksrevisionen har noterat brister både i de årliga granskningarna och i uppföljningen av samordningsansvaret.<sup>128</sup> Kriminalvården uttrycker också själva, i granskningen för både 2007 och 2008 samt för uppföljningen, att det finns brister i underlagen och i möjligheten att göra jämförelser mellan olika regioner.

Den årliga granskningen och uppföljningen genomförs på lokal nivå, rapporteras till regional nivå och sammanställs på nationell nivå. För att få jämförbarhet och enhetlighet i sammanställningarna ställs stora krav på tydlighet från central nivå vad gäller kriterier för urval, bedömningar och rapportering. Riksrevisionen kan konstatera att kraven inte varit tydliga och att det inte funnits tillräckliga anvisningar för hur urval och bedömningar ska göras.

### **Urvalet av planer är inte representativt**

Urvalet av planer i den årliga granskningen har gjorts lokalt och inte skett utifrån någon statistisk metod, vilket enligt Kriminalvården inte heller varit syftet. Antalet granskade planer har ökat från 674 år 2007 till 1 421 år 2008. Vissa regioner har granskat fler ärenden än andra. Genom att urvalen gjorts lokalt och regionalt och inte skett utifrån en fastlagd urvalsmetod menar Riksrevisionen att det finns en risk att urvalet inte är representativt för det totala antalet planer, vilket påverkar kvaliteten i sammanställningen och analysen. Eftersom ett syfte är att bedöma hur Kriminalvården följer föreskriften och då sammanställningen används som underlag i återrapporteringen till regeringen är det viktigt att det som redovisas också kan sägas vara rättvisande för det totala antalet planer.

Även i uppföljningen av frivårdens samordningsansvar finns brister i urval och representativitet. Det är stora regionala skillnader i urvalet av ärenden (insamlade checklistor). En region rapporterade in drygt 1 400 ärenden, medan en annan endast redovisade drygt 150 ärenden. I sin sammanställning pekar Kriminalvården på att det, trots ambitionen att likrikta uppdraget, uppstått missförstånd i fråga om hur urvalet av insamlade checklistor ska gå till. Detta påverkar naturligtvis möjligheten till jämförelser och kvaliteten i underlaget för återrapportering till regeringen.

### **Bristande enhetlighet i bedömningarna**

Ett annat problem i de årliga granskningarna är enhetligheten i de lokala och regionala bedömningarna. För att få enhetlighet i bedömningarna av planerna har den centrala och de regionala samordnarna träffats och gått igenom frågemallarna för att få samstämmighet i tolkningen av det inrapporterade materialet. Kriminalvården menar att detta förfarande har

<sup>128</sup> Kriminalvården (2009) *Rapport från sammanställning av regionernas checklistor*.

fungerat bra, att de lokala granskarna har varit objektiva i sina tolkningar och att det inte funnits någon risk för att tolkningarna förskönats av lojalitet till det egna verksamhetsstället.<sup>129</sup> Ändå framkommer det vid intervjuer med de regionala samordnarna att det funnits stora skillnader bland annat i bedömningarna av målformuleringarna i de olika regionerna. En region säger att det har räckt att det har funnits *en* relevant målformulering i planen för att bedömningen ska vara att planen innehåller konkreta målformuleringar, medan en annan region har krävt att sex av åtta formuleringar är relevanta för att bedömningen ska bli att det finns konkreta mål. Vid en genomgång av granskningsmallarna har Riksrevisionen noterat att svarsalternativen består av ett ja-alternativ (markering av förekomst) medan nej-svar (ej förekomst) inte kan redovisas. Detta ger en trubbig bild, vilket Kriminalvården också skriver i sin rapport.

Ett problem i uppföljningen av frivårdens samordningsansvar, som Kriminalvården själva lyfter fram, är att det är oklart om checklistor används i alla klientärenden. Detta är en grundförutsättning för uppföljningen enligt Kriminalvården. För kommande uppföljningar menar Kriminalvården därför att förutsättningarna och instruktionerna för insamlande av checklistor måste tydliggöras för att man ska kunna få jämförbara resultat över hela landet. Riksrevisionen instämmer i detta eftersom det kan bidra till att öka användbarheten för uppföljningen.

## 4.8 Personalens förutsättningar

Kriminalvårdens utgångspunkt för det återfallsförebyggande arbetet är att det ska utgå ifrån forskning om vilka insatser som är effektiva för att förebygga återfall i brott. Det innebär att Kriminalvårdens klientarbete ska vara evidensbaserat och utgå från de faktorer hos klienten som påverkar risken för att klienten ska återfalla i brott. Utredningen om Kriminalvårdens effektivitet drar slutsatsen att det kunskapsmässiga underlaget inom kriminalvårdsområdet är för svagt både vad gäller forskning och beprövad, dokumenterad erfarenhet.<sup>130</sup> Det påverkar i praktiken Kriminalvårdens möjligheter att arbeta effektivt med verkställighetsplanering.

För att upprätta en verkställighetsplan krävs förmåga att kunna göra kvalificerade risk- och behovsbedömningar och omsätta dessa i planering. Detta kräver i sin tur såväl god analytisk förmåga som goda kunskaper om riskbedömningsinstrument, behandlingsprogram och andra åtgärder samt en förståelse för hur dessa fungerar. Det behövs också en grundläggande

<sup>129</sup> Kriminalvården (2009) *Sammanställning av regionernas granskning av VSP hösten 2008*. Dnr 2006-0011005.

<sup>130</sup> SOU 2009:80 *Kriminalvården – ledning och styrning*, s. 37.



insikt i forskningen om vilka faktorer hos klienten som påverkar risken för att klienten ska återfalla i brott. Sådana faktorer kan exempelvis vara narkotikamissbruk eller psykiatriska störningar. Dessa olika faktorer kan också samspela vilket gör klientens problem särskilt komplexa. Verkställighetsplanering kräver således hög kompetens hos personalen och ju mer komplex problematik klienten har desto större kompetenskrav ställs.

Inom Kriminalvården arbetar drygt 5 600 kriminalvårdare. Dessa ska i normalfallet kunna utföra samtliga arbetsuppgifter inom häkte och anstalt. På vissa anstalter förekommer dock i praktiken viss specialisering mot exempelvis behandling och säkerhet. En majoritet av kriminalvårdarna på anstalt är kontaktmän.<sup>131</sup> Det innebär bland annat att de ansvarar för klientens verkställighetsplanering. Merparten av kriminalvårdarna har gymnasieutbildning (se tabell 6 nedan). I dag eftersträvar Kriminalvården eftergymnasial utbildning vid rekrytering. Av allmänna råd till Kriminalvårdens föreskrifter framgår att den som utses till ansvarig för att upprätta en verkställighetsplan bör ha genomgått utbildning för uppdraget och ha erforderlig kompetens.<sup>132</sup>

**Tabell 6:** Kriminalvårdares utbildningsbakgrund (tillsvidareanställda), mars 2009

Utbildning	Procent
Förgymnasial utbildning	12
2-årigt gymnasium	26
3-årigt gymnasium	44
Högskoleutbildning 80–119 poäng	8
Högskoleutbildning 120 poäng eller mer	10

Källa: SOU 2009:80, s. 117.

Eftersom Kriminalvårdens verkställighetsplanering ställer höga krav på personalens kompetens ställs i sin tur krav på att ledningen ger personalen goda förutsättningar i form av tydliga riktlinjer (se 4.1), kompetens och IT-stöd.

#### 4.8.1 Otillräcklig utbildning i verkställighetsplanering

Kortare utbildningsinsatser har genomförts för delar av personalen vid fyra olika tillfällen sedan föreskriften trädde i kraft 2001. Kriminalvården bedömer att en majoritet av personal med klientnära arbete har fått utbildning i verkställighetsplanering men i olika grad. Vidare är tanken att den förstärkta organisationen ska åstadkomma ett kontinuerligt lärande genom de utvecklare som finns lokalt, regionalt och nationellt. Verkställighetsplanering

<sup>131</sup> Nattpersonal, säkerhetsvårdare och vårdare i centralvakt är aldrig kontaktmän.

<sup>132</sup> Allmänna råd till 2 § KVFS 2008:12.

ingår också som en del i den 28 veckor<sup>133</sup> långa grundutbildning som alla nyanställda kriminalvårdare och frivårdsinspektörer genomgår sedan 2008. Det finns inte någon specifik vidareutbildning för den som vill fördjupa sig i verkställighetsplaneringen, däremot finns en e-kurs på intranätet.

Under Riksrevisionens intervjuer återkommer kontaktmännen och frivårdsinspektörerna, både nyanställda och de som har arbetat en längre tid inom Kriminalvården, till att de inte har tillräcklig kompetens för att göra bland annat riskbedömningar och målformuleringar. Vissa anser också att det saknas tydliga riktlinjer för verkställighetsplaneringen. Det förekommer även att kontaktmän ännu inte säger sig förstå syftet med eller vikten av verkställighetsplaneringen.

Ledningen anser att utbildningen är ett av de viktigaste verktygen för att styra verksamheten samt att det är genom den som den fortsatta kvaliteten säkerställs. Samtidigt säger man att det krävs mer än ökade utbildningsinsatser. Det är också viktigt att utbildningen kompletteras med handledning på verksamhetsställena, och dessutom efterlyser man en allmän kompetenshöjning med fler specialister och akademiker som stöd för personalen.

En rapport från Kriminalvårdens internrevision pekar på att det uppstår regionala skillnader i utbildningen då regionerna inte är tillräckligt samordnade och att det saknas strategisk central styrning.<sup>134</sup> Vidare påpekas att det saknas rutiner för att kvalitetssäkra utbildningen.

#### 4.8.2 Behov av kompetenshöjning har ofta påtalats

Ett antal olika utredningar har under en längre tidsperiod pekat på behovet av högre kompetens bland kriminalvårdarna.<sup>135</sup> En utökad grundutbildning, expertkompetens och specialisering i olika former är exempel på åtgärder som föreslagits. Senast påpekade utredningen om Kriminalvårdens effektivitet att kriminalvårdarrollen behöver definieras till innehåll och utveckling, något som Kriminalvården dittills inte gjort. Därefter bör en kompetensförsörjningsstrategi slås fast utifrån vilken en ny utbildningsstruktur utvecklas.<sup>136</sup> Grundutbildningen bör, enligt utredningen,

<sup>133</sup> Grundutbildningen är 20 veckor alternativt 28 veckor för dem som har mindre än 40 akademiska poäng. Utbildningen innehåller: central introduktion (3 veckor), praktik (5 veckor), kriminalvårdsspecifik utbildning (12 veckor) och högskolekurs (8 veckor).

<sup>134</sup> Kriminalvården (2009) *Kriminalvårdens personalutbildning. Kriminalvårdens internrevision – rapport 2009:3*. Dnr. 54 2009-9347.

<sup>135</sup> Verva (2006) *Analys av Kriminalvårdens arbete med strategisk kompetensförsörjning*. Rapport 2006:04, Riksrevisionsverket (2002) *Kriminalvårdens personal - Uppföljning av RRVs granskning av personalfrågor år 1998/99*. RRV 2002:26, SOU 2005:54 *Framtidens kriminalvård* och SOU 2009:80 *Kriminalvården – ledning och styrning*.

<sup>136</sup> SOU 2009:80 *Kriminalvården – ledning och styrning*, s. 138ff.

förlängas och fördjupas för att skapa förståelse för och delaktighet i Kriminalvårdens övergripande mål. Vissa områden kräver särskilt hög kompetens medan utredningen bedömer att andra områden inte kräver specialisering.

Kriminalvårdskommittén konstaterade i sitt betänkande *Framtidens kriminalvård* att arbetet med att upprätta verkställighetsplaner innehåller många moment och kan vara av hög svårighetsgrad vilket förutsätter kvalificerad utbildning.<sup>137</sup> Dessutom krävs, enligt kommittén, engagemang och fallenhet för arbetet med verkställighetsplaner. Det var enligt kommittén tveksamt om alla som upprättar planer har dessa kvalifikationer.

Verkställighetsplanering kräver regelbunden tillämpning. Många kontaktmän har inte tillräckligt antal klienter för att få regelbunden övning i verkställighetsplanering. I intervjuer med klienter har det också påtalats att vårdarnas dubbla roll som "väktare och vårdare" upplevs som problematisk.

Kriminalvården har själva vid upprepade tillfällen diskuterat och utrett olika former av kompetenshöjning. Under Riksrevisionens intervjuer på huvudkontoret har en återkommande åsikt varit att det måste till någon form av specialisering för att höja kvaliteten på verkställighetsplaneringen.<sup>138</sup> De olika fackförbunden skiljer sig i sina åsikter avseende hur en eventuell specialisering skulle kunna utformas.<sup>139</sup> Det finns hos vissa fackförbund en rädsla för att en specialisering skulle kunna innebära att säkerhets- och omvårdnadsområdet ses som mindre kvalificerat och att det skulle öka personalomsättningen. Andra förbund menar att kriminalvårdaryrket blir ett genomgångsycke för akademiker då Kriminalvården inte använder akademikernas kompetens, eftersom de får samma uppgifter som de kriminalvårdare som har en utbildningsbakgrund med gymnasium.

#### 4.8.3 Bristfälligt IT-stöd

Först fem år efter det att den nya föreskriften började gälla fanns IT-stödet för verkställighetsplanering på plats. Systemet kritiserades till en början för att inte vara användarvänligt och inte fungera som ett stöd i arbetet. Av Riksrevisionens intervjuer framkommer att denna uppfattning finns hos många kontaktmän än i dag. Vissa upplever dock att IT-stödet kan vara en hjälp i arbetet om det används på rätt sätt.

<sup>137</sup> SOU 2005:54 *Framtidens kriminalvård*, s. 289.

<sup>138</sup> Under hösten 2009 pågår en konsekvensutredning på huvudkontoret angående vad en specialisering av vårdrollen skulle kunna innebära.

<sup>139</sup> Riksrevisionens intervju med de olika fackförbunden och SOU 2009:80 *Kriminalvården – ledning och styrning*.

Riksrevisionen kan utifrån intervjuer och från aktgranskningen konstatera att det nuvarande IT-stödet brister i överskådlighet. Bland annat saknas en överblick över klientens aktuella situation och en tidsaxel över vilka mål och insatser som klienten ska arbeta med. Personalen får därmed inte på ett enkelt sätt en helhetsbild av hur verkställigheten har sett ut tidigare och hur den är tänkt att se ut framåt. En bättre överskådlighet skulle underlätta personalens arbete, och det skulle också vara en pedagogisk poäng i arbetet med klienten. Dessutom står det i de allmänna råden att det är viktigt att verkställighetsplanen utformas som en tidsaxel.<sup>140</sup>

Vidare är inte IT-stödet för planeringen tillräckligt samordnat med Kriminalvårdens övriga IT-system, vilket gör att personalen får dokumentera samma information på flera ställen och vid flera tillfällen. Detta leder till ett ineffektivt informationsutnyttjande. Som exempel kan nämnas att de drygt 15 000 placeringsunderlag som görs per år av frivården, häktena och anstalterna till stor del innehåller samma information som verkställighetsplanen.<sup>141</sup> Trots detta tankas informationen inte över automatiskt.

Kriminalvårdens ledning är medveten om bristerna i IT-stödet och om att personalen inte är nöjd med IT-stödet. Det som ledningen främst framhåller som problematiskt är att det inte går att göra en uppföljning mot planen, det vill säga hur planen såg ut och vilka insatser klienten faktiskt fått. För att komma till rätta med bristerna hölls i september 2009 ett första möte för att initiera arbetet med en eventuell ny version.

Kriminalvården har valt ett IT-stöd där kontaktmannen själv ska ha förmåga att omvandla föreskriftens bestämmelser till bedömningar. I exempelvis England används i stället ett system där informationen i högre utsträckning matas in med hjälp av förvalda alternativ och bedömningarna i högre utsträckning görs automatiskt. Detta minskar risken för att viktig information saknas.

## 4.9 Sammanfattande iakttagelser

- Kraven på en planering för klientens verkställighet regleras i såväl lag som föreskrift. Implementeringen av föreskriften om planering av kriminalvårdspåföljd har varit bristfällig; bland annat får bara hälften av klienterna planen fastställd i tid, och endast hälften av planerna fastställs inför frigivningen.

---

<sup>140</sup> Allmänna råd (allmänt) till 10 § KVFS 2008:12.

<sup>141</sup> Placeringsenheten fattade 15 723 beslut om placeringar samt uppskov 2008. Placeringsunderlaget upprättas av frivården, häktena och anstalterna. E-post från placeringsenhetens chef den 5 juni 2009.

- Det finns brister i verkställighetsplanernas innehåll. Riskbedömningarna i planerna visar bland annat klienternas risk för att återfalla i brott och utgör en del i underlaget för beslut om till exempel placering och utslussningsåtgärder. Dessa konstateras i många fall vara ofullständiga. Målformuleringar för vad klienten ska uppnå är en viktig del i planen. I 38 procent av de granskade insatserna saknas målformuleringar. Det råder ofta osäkerhet gällande vem som är ansvarig för att en insats genomförs samt när den ska genomföras. Det är också svårt att se varför en viss insats valts eftersom en motivering och logisk sammanhållning saknas.
- Dokumentationen i planen brister i tillförlitlighet. Det framgår inte vem som skrivit in en uppgift och när det skett. Inte heller dokumenteras klientens motivation på ett tydligt sätt, och dokumentationen av klientens delaktighet är inte tillfredsställande. Enligt lagstiftningen ska planeringen ske i samråd med klienten. Regeringen har betonat vikten av dokumentation i Kriminalvårdens arbete.
- Frivårdens ansvar att internt samordna planeringen är inte implementerat fullt ut, och ansvar och mandat upplevs som otydligt. En förklaring som lyfts fram är kulturella skillnader mellan anstalt och frivård.
- Verkställighetsplanering ställer höga krav på personalens kompetens. De utbildningsinsatser som genomförts har inte varit tillräckliga.
- Det IT-stöd som är utvecklat för verkställighetsplaneringen är inte ändamålsenligt; till exempel saknas en logisk sammanhållning i IT-stödets olika delar, och stödet är inte tillräckligt samordnat med myndighetens övriga IT-system. IT-stödet ger inte en överskådlighet över klientens verkställighet.
- Den uppföljning som görs av klientens plan är bristfällig och otillräcklig och kan inte heller användas som underlag för forskning och verksamhetsutveckling.
- Den uppföljning som görs av myndighetens arbete med verkställighetsplaneringen och frivårdens samordningsansvar är bristfällig avseende både representativiteten i urvalet och enhetligheten i bedömningarna.
- Kriminalvården har inte genomfört en rättvisande återrapportering till regeringen avseende hur många klienter som har en verkställighetsplan, eftersom redovisningen inte omfattat alla klienter.



## 5 Samverkan för Kriminalvårdens klienter

De flesta av Kriminalvårdens klienter behöver någon typ av insats eller stöd under tiden i anstalt eller vid frigivning för att inte återfalla i brott. Det kan finnas behov av insatser på områden som missbruk, boende, arbete, utbildning, fysisk hälsa, psykisk hälsa och givetvis kriminalitet. Kriminalitet är det enda behov som Kriminalvården ensam kan arbeta med; de andra kräver samverkan. Enligt den så kallade normaliseringsprincipen ska Kriminalvårdens klienter ha samma rätt till stöd- och vårdinsatser som övriga medborgare.<sup>142</sup> Det betyder att det ansvar som exempelvis kommun, landsting och Arbetsförmedlingen har gäller även då en person är föremål för kriminalvård. Kriminalvårdens ansvar är att förmedla kontakter mellan klienten och olika samhällsorgan samt att vara drivande när det gäller att utveckla formerna för samarbete med andra huvudmän.<sup>143</sup>

Riksrevisionen har i uppdrag att granska statlig verksamhet. När det gäller samverkan berörs dock, utöver samverkan med Arbetsförmedlingen, även i stor utsträckning de problem som finns i Kriminalvårdens samverkan med kommuner och landsting, även om dessa inte granskats. Ansvarsfördelningen återfinns i bilaga 2.

### 5.1 Förutsättningar för samverkan

Olika kompetenser och insatser krävs för att Kriminalvårdens klienter ska få det stöd som behövs för att inte återfalla i kriminalitet och missbruk. Samverkan krävs eftersom aktörerna har skilda uppdrag, kompetenser och resurser. Vidare avtjänar en stor del av Kriminalvårdens klienter relativt korta straff (se figur 2). Sammantaget genererar detta en rad problem som måste hanteras.

En viktig förutsättning för samverkan är att det finns en tydlig styrning på alla ledningsnivåer, det vill säga i det här fallet regering och riksdag samt myndighetens högsta ledning. Samverkan måste också följas upp och utvärderas.

<sup>142</sup> Bet. JuU 1972:2 & prop. 1974:20, bet. 1982/83:JuU26 & prop. 1982/83:85 samt prop. 2000/01:76.

<sup>143</sup> Bet. 005/06:JuU33.

En annan förutsättning för att samverkan ska fungera är att det finns strukturer för samverkan för att styra beteenden i önskad riktning. Exempel på detta är formella överenskommelser, riktlinjer, sektorsövergripande möten och särskild kompetens för samverkan. Vidare förutsätter en effektiv samverkan att ansvarsfördelningen är tydlig, att det finns tillräckligt incitament för samverkan och att myndigheternas uppdrag harmonierar.

Riksrevisionen har noterat ett antal faktorer som i praktiken påverkar förutsättningarna för samverkan.

### 5.1.1 *Olika uppdrag och mål ger olika prioriteringar*

I samverkan för Kriminalvårdens klienter är det många aktörer och tjänstemän inblandade. Detta ställer krav på väl utarbetade samverkansstrukturer. Kriminalvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen underlättas av att det också är en statlig myndighet. Det stora antalet kommuner och landsting gör att Kriminalvården får många aktörer att förhålla sig till utan någon central motpart. De 290 kommunerna och 20 landstingen varierar dessutom i hur de är organiserade, vilket gör att det är en stor mängd organisationsstrukturer att hitta kontaktytor inom.

Landsting och kommuner är vidare politiskt styrda organisationer med verksamheter som varierar i olika delar av landet på grund av bland annat olikheter i politiska prioriteringar, befolkningsstruktur, resurser och behov. Detta påverkar i sin tur omfattningen på och prioriteringen av insatser för Kriminalvårdens klienter. Ibland kan exempelvis de mål som respektive organisation har krocka. Kriminalvården kan till exempel ha i uppdrag att öka antalet vårdvistelser samtidigt som socialtjänsten i en kommun kan ha ett motsatt mål, det vill säga att minska antalet institutionsvistelser.

Medan målgruppen för Kriminalvårdens insatser är specifikt de egna klienterna har Arbetsförmedlingen, socialtjänsten och landstinget att arbeta med och prioritera insatser mot bredare målgrupper. För dem är Kriminalvårdens klienter en av många behövande grupper mellan vilka insatser ska prioriteras.

### 5.1.2 *Kriminalvårdens klienter hamnar mellan stolarna*

Under Riksrevisionens granskning har det framkommit att personer med missbruk eller beroende och psykisk sjukdom, så kallad samsjuklighet, bOLLAS runt mellan dels kommuner och landsting, dels olika enheter inom landstinget. Exempelvis kan missbruksvården göra bedömningen att de inte klarar av att hjälpa personen innan psykiatrin har behandlat den psykiska sjukdomen, samtidigt som landstingets psykiatri anser att missbruket måste



behandlas innan den psykiska sjukdomen kan behandlas. Det påpekas under intervjuerna att personer med samsjuklighet ofta definieras bort och hamnar mellan stolarna. I alla dessa olika led är det långa väntetider. Innan personen får vård kan han eller hon hinna begå exempelvis narkotika- eller våldsbrott och därmed bli klient hos Kriminalvården. I och med detta blir det också Kriminalvårdens ansvar att initiera samverkan med kommuner och landsting för att få till stånd de insatser som krävs för att hjälpa klienten. Kriminalvården hamnar därmed i en situation där de måste få aktörer att samverka som tidigare misslyckats.

Regeringen har tillsatt en utredning för att se över det överlappande ansvaret<sup>144</sup> för missbruks- och beroendevården.<sup>145</sup> Uppdelningen på olika huvudmän och sektoriseringsen av verksamheterna är, enligt direktivet, ett stort hinder för en optimal användning av tillgängliga resurser i form av pengar och kompetens. Utredningen har i en debattartikel framfört att den otydliga ansvarsfördelningen mellan landsting och kommuner innebär att deras vårdinsatser har svårt att kugga i varandra. Detta resulterar i att den som är i behov av vård och stöd tvingas vänta och inte får hjälp medan motivationen finns, att en person utreds flera gånger eftersom huvudmännen har svårt att kommunicera uppgifter (delvis på grund av sekretess) samt att tidsmässiga glapp uppstår mellan insatserna som gör att de förlorar i effektivitet och att risken för återfall i missbruk ökar.<sup>146</sup> Utredningen har också konstaterat att missbruks- och beroendevården har låg prioritet hos sjukvården och socialtjänsten. Detta leder till långa väntetider, ibland till uteblivet stöd och till stora geografiska skillnader i vårdutbudet. Under Riksrevisionens intervjuer återkommer uppfattningen att *"du måste missbruka rätt drog, i rätt landsting, rätt kommun, rätt stadsdel och ha tur för att få den vård som du behöver"*.

Problemen med att personer bOLLAS runt eller hamnar mellan stolarna inom och mellan kommuner och landsting påverkar Kriminalvården. Dels kan det leda till att personer blir föremål för kriminalvård som inte hade behövt bli det om de fått sina vårdbehov tillgodosedda, dels försvårar det arbetet med att få till stånd en samverkan som resulterar i samordnade insatser inför klientens frigivning.

---

<sup>144</sup> Ansvaret för missbruks- och beroendevården vilar enligt socialtjänstlagen (2001:453) och hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) i första hand på kommuner och landsting. Statens insatser ansvar består av lagstiftning, tillsyn och stöd till uppföljning och utveckling samt den vård som sker utan samtycke enligt lagen (1998:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM).

<sup>145</sup> Dir 2008:48 samt Gerhard Larsson (2009) Oacceptabla brister i missbruksvården. DN, 2009-05-27.

<sup>146</sup> Gerhard Larsson (2009) Oacceptabla brister i missbruksvården. DN, 2009-05-27.

### 5.1.3 *Kriminalvårdens klienter kan upplevas som skrämmande*

Kriminalvårdens klienter är inte en homogen grupp. Vissa klienter är motiverade och har insikt i sina problem. Men det finns också klienter som är svåra att arbeta med. Det finns exempelvis klienter som varit föremål för olika insatser upprepade gånger och ändå återfallit när motivationen brustit. Det finns också klienter med missbruk eller beroende samt psykisk sjukdom, som saknar insikt i sina problem, är omotiverade och utagerande. Dessa klienter kan uppfattas som skrämmande av professioner som till exempel läkare men också av exempelvis patienter i ett väntrum. Klienterna kan medvetet eller omedvetet stängas ute på grund av rädsla eller okunskap. Detta ökar kraven ytterligare på att skapa bra förutsättningar för samverkan.

### 5.1.4 *Verkställigheten är ett unikt tillfälle att utreda klienten och samordna insatser*

Under samtliga gruppintervjuer har det påtalats att verkställigheten är ett bra tillfälle att utreda personen ordentligt, arbeta med motivationen och samordna insatserna inför frigivningen.

Regeringen utsåg en nationell narkotikasamordnare 2002 och en nationell psykiatrisamordnare 2003.<sup>147</sup> I uppdragen ingår att identifiera problemområden och stödja utveckling av vård- och behandlingsinsatser för personer med missbruk respektive psykisk sjukdom. Båda samordnarna har identifierat personer med missbruk och samtidig psykisk sjukdom som en av de mest utsatta grupperna i vårt samhälle och har därför presenterat en gemensam programförklaring.<sup>148</sup> Enligt samordnarna ska missbruk och psykisk sjukdom behandlas samtidigt i integrerade program. Organisationen och verksamheterna måste enligt samordnarna anpassas till detta.

Även utredningen *Personer med tungt missbruk* konstaterar att det krävs samordnande insatser från samhällets alla sektorer för att hjälpa personer med tungt missbruk och samsjuklighet.<sup>149</sup> Här finns en av missbrukarvårdens mest allvarliga brister enligt utredningen. Bristande samordning utmärker, enligt utredningen, framför allt hälso- och sjukvårdens samt socialtjänstens insatser, men gäller också andra viktiga funktioner som till exempel arbetsmarknadsåtgärder, utbildning och insatser inom Kriminalvården.

<sup>147</sup> Dir. 2002:6 och dir. 2003:133.

<sup>148</sup> Nationell narkotikapolitisk samordning och Nationell psykiatrisamordning (2005) *Missbruk och samtidig psykisk sjukdom – En programförklaring i 10 punkter*.

<sup>149</sup> Dir. 2004:164 och SOU 2005:82 *Personer med tungt missbruk. Stimulans till bättre vård och behandling*.

Den pågående missbruksutredningen har konstaterat brister i tillgången till avgiftningsmöjligheter hos landstingen, vilket i sin tur gör att kommunerna inte kan erbjuda vård på behandlingshem.<sup>150</sup>

För att få veta vilka insatser som behövs krävs en ordentlig utredning av personens behov. Denna saknas ofta i dag enligt Riksrevisionens intervjuer. Utredningen är i praktiken svår att få till stånd eftersom personer med exempelvis samsjuklighet ofta är svåra att få kontakt med i den omfattning som krävs för att göra en ordentlig utredning av deras behov. Under tiden i anstalt finns klienten däremot både tillgänglig och drogfri, och förutsättningarna för att utreda klienten är därmed förhållandevis goda. Enligt Kriminalvården tenderar vidare klientens motivation att ta itu med sina missbruksproblem att öka under tiden i häkte eller på anstalt. Kriminalvården kan dessutom arbeta aktivt med att upprätthålla eller förstärka klientens motivation under verkställigheten. Sammanfattningsvis är verkställigheten ett unikt tillfälle att samordna insatser för klienten.

## 5.2 Kriminalvårdens kontakter inför klientens frigivning

### 5.2.1 Kontakter tas inte alltid inför frigivningen

Riksrevisionen har i aktgranskningen kartlagt vilka kontakter som, enligt dokumentationen i planerna, klienten eller Kriminalvården tar med externa aktörer under den tid som klienten är intagen på anstalt. I 61 procent av planerna kan kontakt med andra aktörer konstateras. För gruppen långtidare tas kontakter i större utsträckning än för unga förstagångsdömda och återfallsbenägna. En förklaring till detta är att den längre verkställigheten ger Kriminalvården mer tid att ta kontakt med berörda myndigheter. Det är dock anmärkningsvärt att kontakter inte tas för 63 procent av återfallsförbrytare och för 44 procent av de unga förstagångsdömda.

**Tabell 7:** Redovisas någon kontakt med andra aktörer i verkställighetsplanen?

	Ja	Nej
<b>Totalt</b>	<b>61 %</b>	<b>39 %</b>
Långtidare	75 %	25 %
Unga förstagångsdömda	56 %	44 %
Återfallsbenägna	37 %	63 %

Källa: Riksrevisionens aktgranskning.

<sup>150</sup> Gerhard Larsson (2009) Oacceptabla brister i missbruksvården. DN, 2009-05-27.

Kontakter tas framför allt med Arbetsförmedlingen och kommunen. Endast i 13 procent av fallen tas kontakt med landstinget. I tabell 8 nedan kan det också konstateras att de återfallsbenägna i mycket större utsträckning än de övriga grupperna är i kontakt med kommunen och i betydligt mindre utsträckning med Arbetsförmedlingen. Detta har bland annat sin förklaring i att andelen tunga missbrukare är större i denna grupp.

**Tabell 8:** Med vilka aktörer redovisas kontakt i verkställighetsplanen?

	Arbetsförmedlingen	Kommun	Landsting
<b>Totalt</b>	<b>43 %</b>	<b>48 %</b>	<b>13 %</b>
Långtidare	51 %	44 %	15 %
Unga förstagångsdomda	46 %	40 %	6 %
Återfallsbenägna	9 %	78 %	15 %

*Källa: Riksrevisionens aktgranskning.*

I detta avsnitt har redovisats att kontakter med externa aktörer inte tas i 39 procent av fallen, enligt dokumentationen i klienternas verkställighetsplaner. De grupper som Riksrevisionen valt att granska är grupper där externa kontakter borde vara viktiga för att förebygga återfall i brott vid frigivningen. Enligt Kriminalvården ska all aktivitet som har med klientens verkställighetsplanering att göra dokumenteras i planen. Därmed är det intressant att kontakter tas i endast 61 procent av fallen.

### 5.2.2 *Kontakt tas inte i god tid inför frigivning*

Det är viktigt att de olika aktörernas insatser sätts in direkt vid frigivningen. Risken för återfall ökar om klienten får vänta på exempelvis missbrukarvård, psykiatrisk vård, bostad, försörjning eller sysselsättning vid frigivningen. Under intervjuer med kommuner och landsting framkommer att klienten eller Kriminalvården ofta tar kontakt alltför nära frigivningen. Ibland återstår endast en vecka eller två till frigivning. Detta gör att exempelvis socialtjänsten inte hinner behandla ärendet i vederbörlig ordning. Om insatserna dessutom ska planeras och koordineras mellan Kriminalvården, socialtjänsten, beroendevården, psykiatri och Arbetsförmedlingen räcker tiden ännu mindre till. Med tanke på att det inte alltid är lätt att få till stånd samverkan för Kriminalvårdens klienter är det av stor vikt att Kriminalvården säkerställer att kontakter tas i tid inför frigivning.

## 5.3 Hinder i samverkan för Kriminalvårdens klienter

### 5.3.1 *Strukturer för samverkan saknas ofta*

Riksrevisionen kan konstatera att det i stor utsträckning saknas strukturer för samverkan mellan Kriminalvården, kommuner och landsting. De exempel på samverkan som nämnts under intervjuerna är främst samarbete kring en enskild klients ärende. I samverkan med Arbetsförmedlingen finns det dock en väletablerad struktur, se vidare avsnitt 5.3.

Huvudkontoret gör inte någon sammanställning av de samverkansprojekt som pågår i regionerna. Riksrevisionen har därför skickat ut en förfrågan till Kriminalvårdens sex regioner angående vilken samverkan som bedrivs där Kriminalvården har en aktiv del. Alla regioner redovisar att de bedriver samverkan i någon form. Antalet redovisade samverkansprojekt skiljer sig dock mellan regionerna, från fem till 66 samverkansprojekt. Det finns ett stort antal typer av samverkanskonstellationer, även om det ofta kan handla om liknande samverkanspartner. Nivån på de redovisade projekten skiljer sig också åt, från utlåning av böcker via kommunens bokbuss till samlokaliserade verksamheter som till exempel Järntorgsmottagningen. En del av projekten som redovisats till Riksrevisionen har avslutats eller ännu inte operationaliserats.

Under Riksrevisionens intervjuer framkommer att regionchefer och kriminalvårdschefer i viss utsträckning träffar andra chefer från exempelvis kommunerna, landstingen och rättsväsendet. Detta resulterar dock sällan i samverkansstrukturer i form av exempelvis rutiner för samverkan, gemensamma riktlinjer och planer. Ibland sluts dock överenskommelser, främst med kommunerna.

I flera av de kommuner som vi besökt finns överenskommelser om samverkan mellan kommunen och Kriminalvården. Trots detta upplever tjänstemännen, och i vissa fall även cheferna, att det saknas samverkansstrukturer samt att samarbetet endast sker i enskilda ärenden och är personberoende. Överenskommelserna har i dessa fall med andra ord inte fått genomslag i praktiken. I stället påpekas det att tjänstemännens egna kontakter är avgörande och att samverkan är känslig för personalomsättningar.

I de kommuner och län där arbetet med att implementera Socialstyrelsens riktlinjer för missbruks- och beroendevård kommit igång upplevs detta få positiva effekter för samverkan, bland annat genom de arbetsgrupper som landstingen, kommunerna och Kriminalvården deltar i.

Endast i undantagsfall bedrivs gemensamma utbildningar för exempelvis Kriminalvården, kommuner och landsting för att skapa förståelse för varandras uppdrag, organisationer och begreppsapparater. Det efterfrågas

gemensamma kontaktytor. Även här har dock arbetet med implementeringen av Socialstyrelsens riktlinjer för missbruks- och beroendevård börjat få en viss positiv effekt.

Sammanfattningsvis saknas ofta strukturer för samverkan. I stället är samverkan i dag i hög grad personberoende och sårbar. Det kan innebära att klienter med liknande behov behandlas olika. Enligt Kriminalvården är det inte realistiskt att ställa krav på att myndigheten ska ha strukturer för samverkan med alla kommuner och landstingsenheter i form av överenskommelser, rutiner, riktlinjer och planer. Erfarenheten visar, enligt Kriminalvården, att samverkansaktörerna i många fall inte vill ha sådana strukturer. Med tanke på de svårigheter som finns med att få till stånd en samverkan kring Kriminalvårdens klienter anser Riksrevisionen dock att det är nödvändigt med strukturer för att underlätta och främja samverkan.

### 5.3.2 *Det finns exempel på samlokaliserade verksamheter men de är svåra att få till stånd*

Kriminalvården har i några fall – ITOK, Järntorgsmottagningen, RPÖV och Krami – samlokaliserat sig med andra aktörer för att mer effektivt kunna samordna klienternas insatser.

Järntorgsmottagningen<sup>151</sup> i Göteborg är en öppenvårdsmottagning för personer med narkotika- eller blandmissbruk och narkotikamissbrukare med psykiatrisk problematik. På Järntorgsmottagningen finns socialtjänst, beroendevård och Kriminalvården samlokaliserade. I Huddinge finns den rättspsykiatriska öppenvårdsmottagningen (RPÖV)<sup>152</sup> som tar emot psykiskt sjuka missbrukare och andra kriminalvårdsklienter med psykisk problematik. Rättspsykiatrin, beroendevården och Kriminalvården är samlokaliserade i den rättspsykiatriska öppenvårdsmottagningen. I Stockholm finns ett integrerat team för opiatberoende kriminalvårdsklienter (ITOK)<sup>153</sup>, med

---

<sup>151</sup> Järntorgsmottagningen är i dag en ordinarie verksamhet som finansieras av fasta verksamhetsmedel från Kriminalvården, Beroendekliniken vid Sahlgrenska universitetssjukhuset och Göteborgs Stad Social Resursförvaltning. Kriminalvården hade fått projektmedel genom den nationella psykiatrisamordningen (TrekLövern) för att utveckla samverkan med socialtjänst och beroendevård. Beroendekliniken och Social Resursförvaltning fick medel för merkostnader vid igångsättandet av länsstyrelsen inom ramen för regeringens satsning på utveckling av vården för personer med tungt missbruk. Från januari till juni 2008 besöktes Järntorgsmottagningen av 285 personer.

<sup>152</sup> För Kriminalvårdens del innebär RPÖV en möjlighet att slussa såväl frivårdens klienter som anstaltens intagna till mottagningen, oavsett var de är hemmahörande och oavsett diagnos. Den påföljd som den dömda undergår bidrar till att skapa struktur kring personen i fråga och till att få (tvinga) klienten att komma till sjukvården på överenskomna tider. Under 2007 tog RPÖV emot 766 klienter.

<sup>153</sup> ITOK är i dag en ordinarie verksamhet som finansieras av fasta verksamhetsmedel från Kriminalvården och Beroendecentrum Stockholm, Stockholms läns landsting. Kriminalvården och landstinget bidrog med vissa medel för merkostnader vid igångsättandet. Sedan starten i augusti 2007 har ITOK startat behandling för 120 personer.

uppdrag att utreda och inleda behandling av opiatberoende klienter redan under verkställigheten. Här har beroendevården och Kriminalvården integrerats. Slutligen finns Krami<sup>154</sup> i 10 kommuner. På dessa platser har Kriminalvården, Arbetsförmedlingen och socialtjänsten samlokaliserat sig för att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för Kriminalvårdens klienter.

Riksrevisionen har besökt ITOK, Järntorgsmottagningen och en Kramiverksamhet. Verksamheterna anser att det finns stora vinster med att vara samlokaliserade. Samlokaliseringen ökar kunskapsutbytet och förståelsen för de andra aktörerna och deras uppdrag. Ytterligare en fördel som påpekats är att aktörerna kan ta del av varandras nätverk.

En positiv effekt med samlokalisering är att klienterna inte behöver hänvisas runt. Det är annars ett problem för personer med missbruk eller psykisk sjukdom, att de hänvisas runt bland olika aktörer (som exempelvis den kommunala missbrukarvården, landstingets beroendevård, olika enheter inom psykiatri), vilket resulterar i väntetider. Väntetiderna kan leda till återfall i missbruk då motivationen hunnit tryta. Genom samlokaliseringen kan aktörerna träffa klienten tillsammans och göra en gemensam utredning och planering där man tillvaratar flera olika kompetenser. Detta minskar dubbelarbetet, kortar tiden för utredningar och snabbar på samordningen av insatser. Det gör exempelvis att ITOK hinner få igång metadonbehandling redan under verkställigheten, vilket tidigare bara kunde ske i undantagsfall.

En fördel, som både landstinget och Kriminalvården påtalar, med samlokalisering i fallet RPÖV är att Kriminalvården kan "tvinga" klienterna till mottagningen. Som tidigare beskrivits finns en grupp av Kriminalvårdens klienter med tyngre problematik vars vårdbehov är svårt att tillgodose då de exempelvis inte har sjukdomsinsikt och inte söker vård eller kommer till avtalade tider. Dessa kan när de får en kriminalvårdspåföljd slussas till mottagningen genom krav som Kriminalvården kan ställa under verkställigheten.

Trots de goda erfarenheter som gjorts vid de samlokaliseringar som finns och de effekter som utvärderingar<sup>155</sup> visar på bedrivs endast samlokaliserade verksamheter på ett fåtal ställen i landet och endast för begränsade målgrupper. Kriminalvården anser att behovet av

---

<sup>154</sup> Krami har funnits i cirka 30 år. Metoden som används stöder sig på konsekvenspedagogiken, som bygger på tanken att lära sig att förstå sambandet mellan sina handlingar och konsekvenserna av dessa.

<sup>155</sup> En utvärdering gjordes 2008 av ITOK som visade att varje satsad krona ger en avkastning på 20 gånger insatsen; se Nilsson Lundmark, Eva & Nilsson, Ingvar (2009) *1+1=3 Utvärdering av ITOK-projektet ur ett socioekonomiskt perspektiv och ur ett samverkansperspektiv*. Järntorgsmottagningen har utvärderats ur ett brukarperspektiv; se Beijer, Elisabeth (2009) *"De förstår alla situationer" Erfarenheter med att utveckla former för vård vid missbruk eller beroende samt psykiska problem. Med fokus på brukares perspektiv*. En rapport från FoU i Väst/GR. Även Krami har utvärderats; se Socialstyrelsen (2002) *Med arbete som insats. Klienteffekter och samhällsekonomisk lönsamhet i socialt arbete*. En rapport från Centrum för utvärdering av socialt arbete.

samlokaliserade verksamheter för deras klienter finns i hela landet men upplever det som svårt att få andra aktörer att samverka. Även i fall där det funnits en gemensam vilja att starta upp motsvarigheter till exempelvis RPÖV, med en gemensam projektplan och statliga medel för planering, har samlokaliseringarna inte kunnat realiseras. En mängd orsaker och förklaringar har lyfts fram under Riksrevisionens intervjuer med bland annat Kriminalvården, kommuner och landsting. Återkommande är olika syn på vems ansvar klienterna är, olika prioriteringar, olika vårdkulturer och en vårdorganisation som inte är anpassad för klienter med tung missbruksproblematik och samsjuklighet. Enligt de intervjuade är det mycket svårt att hjälpa den typen av klienter. De kan vara utagerande och inte vilja bli hjälpta, vilket ställer krav på en verksamhet som anpassas till klienten.

Det förekommer även andra former av samverkansstrukturer, men de är inte många. Ett exempel som brukar föras fram av Kriminalvården är Beroendecentrum i Stockholms läns landsting. I detta fall upphandlar Kriminalvården Beroendecentrums läkare för att vid frigivning undvika att klienten inte får adekvat vård. Detta är i dag enligt Kriminalvården det enda exemplet på denna typ av samverkan.

Sammanfattningsvis är samlokaliseringar och samverkansstrukturer svåra att få till stånd och finns endast för begränsade klientgrupper på ett fåtal ställen i landet. De flesta av Kriminalvårdens klienter är inte i behov av denna typ av samordnade och integrerade insatser. Men de som har detta behov är en samhällsekonomiskt mycket kostsam grupp fram till dess att de fått adekvat vård som ger avsedd effekt.

### 5.3.3 *Kriminalvårdens planering, samordning och styrning*

Kriminalvården måste stå väl rustade för att samverka med andra aktörer. Riksrevisionen har därför undersökt vilka interna hinder som påverkar möjligheten till samverkan.

#### **Otydliga riktlinjer för samverkan**

Kriminalvården har under den granskade perioden inte haft några riktlinjer om extern samverkan. Det finns i stället ett idédokument där samverkan beskrivs i allmänna ordalag.<sup>156</sup> Det tycks också som om personalen ute i verksamheten inte känner till detta dokument. Personalen i den operativa verksamheten på anstalter och i frivården upplever att det är otydligt vad de förväntas göra, det vill säga hur de ska samverka. Tydliga riktlinjer, goda exempel och förslag efterfrågas. Riktlinjer för samverkan, dock enbart

<sup>156</sup> Kriminalvården (2003) *Frivårdens externa samverkan. Ett idédokument.*



frivårdens, är ute på remiss under hösten 2009.<sup>157</sup> Vidare konstateras i avsnitt 5.4 att Kriminalvården inte systematiskt följer upp den samverkan som myndigheten bedriver. Därmed saknar myndigheten överblick över den samverkan som sker ute i regionerna, vilket ytterligare försvårar styrningen.

#### **Brister i verkställighetsplaneringen påverkar samverkan**

För att motivera andra aktörer till samverkan måste Kriminalvården ha goda argument för sina val av insatser. En professionell risk- och behovsbedömning samt en verkställighetsplanering av hög kvalitet förser Kriminalvården med argument för varför en viss klient ska ha vissa insatser. De kvalitetsbrister som Riksrevisionen konstaterat i verkställighetsplaneringen får som konsekvens att Kriminalvården har brister i sitt underlag när myndigheten ska samverka med andra.

#### **Brister i den interna samordningen påverkar samverkan**

Under intervjuer med Arbetsförmedlingen, kommuner och landsting framkommer tydligt att det samordningsansvar för verkställighetsplaneringen som frivården tilldelades den 1 april 2008 ännu inte fått genomslag i verksamheten. Det framkommer att det ofta är anstalterna som arbetar med frigivningsförberedelserna utan, och inte tillsammans med, frivården. Det kan till och med förekomma att en kontaktman på en anstalt och en handläggare på frivården ringer och ställer olika krav för samma klient. Intervjuer på anstalter och med frivården samt Kriminalvårdens ledning visar att Kriminalvården är positivt inställd till frivårdens samordningsansvar men bekräftar samtidigt att det i dag inte fullt ut fungerar.

## **5.4 Samverkan med Arbetsförmedlingen**

Arbetsförmedlingen är den aktör som samverkan fungerar bäst med, enligt Kriminalvårdens ledning. Samverkan underlättas av att Arbetsförmedlingen också är en myndighet och att regeringen i sin styrning är tydlig med att samverkan med Arbetsförmedlingen ska prioriteras. Kriminalvården och Arbetsförmedlingen har en etablerad samverkan avseende arbetsmarknadsutbildningar. År 2008 bedrevs 39 olika utbildningar på 22 anstalter. Riksrevisionen har dock i denna granskning inte inkluderat samverkan rörande arbetsmarknadsutbildningar.

---

<sup>157</sup> Kriminalvården (2009) *Riktlinjer för Kriminalvårdens externa samverkan i frivårdsfrågor*. Daterad 2009-05-19, version 1.2.

#### 5.4.1 Arbetsförmedlingens insatser varierar

Samverkan mellan Kriminalvården och Arbetsförmedlingen skiljer sig åt över landet. Alla frivårdskontor har inte kontaktpersoner från Arbetsförmedlingen och detta regleras inte heller i den nationella överenskommelsen (se nedan). Dessa kontaktpersoner är viktiga för de klienter som står längst ifrån arbetsmarknaden. Arbetsförmedlingens stöd i form av kontaktpersoner på anstalter varierar också. Under Riksrevisionens besök på anstalter har det varierat från en kontaktperson som arbetade fyra timmar i månaden till anstalter med heltidsanställda kontaktpersoner.

**Tabell 9:** Arbetstid fördelad utifrån heltidstjänster och antal arbetsförmedlare per region

Region	Arbetstid i heltidstjänster	Antal arbetsförmedlare
Stockholm	3	3
Mitt	3,1	10
Öst	1,3	11
Syd	3,1	9
Väst	5,3	11
Nord	2,3	11

Källa: Egen beräkning utifrån Arbetsförmedlingens sammanställning från 2009-09-07.

Vid en jämförelse mellan Kriminalvårdens regioner visar det sig att det är skillnader i hur stora insatser, räknat i arbetstid, som Arbetsförmedlingen lägger på samverkan. Enligt Kriminalvården kan det finnas skillnader i behoven på anstaltsnivå, men däremot inte på regionnivå.

Arbetsförmedlingens insatser varierar från dryga en heltidstjänst till dryga fem heltidstjänster totalt för en region (se tabell 9 ovan). Samtidigt varierar omfattningen på kontaktpersonernas insatser. Vissa har så lite som 5 procent av sin tjänst tilldelad till kontaktarbete medan andra arbetar heltid med att vara kontaktperson.

#### 5.4.2 Arbetsförmedlingens insatser är inte behovsstyrda

Samverkan mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården sker både centralt och lokalt. Kriminalvården och Arbetsförmedlingen har tillsammans tagit fram riktlinjer för samverkan och formaliserat detta i en överenskommelse daterad april 2008. På central nivå sker arbetet genom nationella samverkansgruppen (NSG), som är ett forum för generella samarbets- och utvecklingsfrågor och består av företrädare från de båda myndigheterna på i huvudsak chefsnivå.<sup>158</sup> Till NSG hör ett

<sup>158</sup> Tidigare fanns en grupp bestående av handläggare från Arbetsförmedlingen och Kriminalvården på nationell och regional nivå.

arbetsutskott som tar emot och verkställer uppdrag som kommer från NSG. I överenskommelsen ingår även lokal samverkan, även om ansvaret här ligger på regioncheferna. Det finns en centralt framtagen mall för hur de lokala samverkansavtalen kan se ut. Det ska enligt överenskommelsen ske en årlig uppföljning av den lokala samverkan. Samverkan på central och lokal nivå har funnits under flera år men fått förnyat fokus i och med regeringens krimpaket.

Det är de chefer från Arbetsförmedlingen som sitter i nationella samverkansgruppen som avgör vilka behov som finns i dag. Andelen timmar är alltså inte tilldelade utifrån önskemål från anstalterna eller frivården. 40 procent av arbetsförmedlarna har i Riksrevisionens enkät<sup>159</sup> svarat att de arbetar fler timmar än vad som tilldelats tid för. Endast tre personer arbetar färre timmar än som tilldelats. Av de som arbetar fler timmar har nästan samtliga samtidigt svarat att antalet timmar är för få, det vill säga att det tycks finnas behov av att arbeta fler timmar än vad Arbetsförmedlingen tilldelat kontaktpersonerna. Arbetsförmedlingen arbetar för närvarande med att ta fram en modell över hur timmarna ska fördelas per anstaltsplats. Arbetsförmedlingen uppger också att antalet tjänster kommer att utökas 2010 till 42 tjänster, mot 25,5 tjänster 2008.

#### 5.4.3 *Uppdraget som kontaktperson är inte tillräckligt attraktivt*

Under Riksrevisionens besök på anstalter har det framkommit att arbetsförmedlarnas engagemang varierar. Det kan vara alltifrån en arbetsförmedlare som arbetar fyra timmar i månaden till heltidsanställda eldsjälur. Det har enligt Arbetsförmedlingen i vissa fall varit svårt att rekrytera arbetsförmedlare som vill arbeta med uppdraget att vara kontaktperson gentemot Kriminalvården. Samtidigt visar Riksrevisionens enkät att en övervägande andel själva har anmält intresse för uppdraget. Arbetsförmedlingen uppger att orsaken till svårigheterna med att rekrytera delvis har att göra med osäkerheten i uppdraget. En annan orsak till problemen som Arbetsförmedlingen lyfter fram är att uppdraget inte är en tillräckligt stor del av en tjänst, varför Arbetsförmedlingen vill se en utveckling där tjänsten ska omfatta minst 20 procent av heltid och helst halvtid. Detta får även stöd i de kommentarer som flera av handläggarna som svarat på enkäten har lämnat.

---

<sup>159</sup> 56 enkäter skickades ut, 44 personer svarade. Det ger en svarsfrekvens på strax över 80 procent. Två personer har räknats bort från totalen med anledning av att de meddelat att de inte längre innehar uppdraget som kontaktpersoner. Bland respondenterna finns ett antal som inte har tid tilldelad till uppdraget på grund av att de arbetar mot frivården.

#### 5.4.4 Arbetsförmedlarna efterfrågar mer stöd

När Riksrevisionen i enkäten har frågat efter vilket stöd handläggarna har fått med utgångspunkt i uppdraget svarar en majoritet en gemensam seminariedag med Kriminalvården (se tabell 10 nedan). I enkätsvaren har även önskemål om en gemensam plattform och samordning mellan Kriminalvården och Arbetsförmedlingen framkommit, bland annat för att öka kunskaperna om varandras verksamhet. Utöver en gemensam seminariedag har ungefär en fjärdedel antingen fått stöd av Kriminalvårdens kontaktperson, utbildning och/eller skriftliga instruktioner/handläggarestöd.

**Tabell 10:** Riksrevisionens enkät till Arbetsförmedlingens kontaktpersoner: erhållet respektive efterfrågat stöd (respondenterna har kunnat välja flera alternativ)

	Erhållet stöd	Efterfrågat stöd
Utbildning	11	16
Gemensam seminariedag med Kriminalvården	29	15
Handledning	1	15
Stöd i handläggargruppen	3	11
Stöd av Kriminalvårdens kontaktperson	12	6
Skriftliga instruktioner/handläggarestöd	11	11
Inget stöd alls	3	2
Annat	9	8

*Källa: Riksrevisionens enkätundersökning.*

Utbildning, seminariedag med Kriminalvården, handledning och stöd i handläggargruppen är det stöd som främst efterfrågas. De båda senare har erhållits i mycket liten utsträckning. Endast en person uppger sig ha fått handledning, och tre personer har fått stöd i handläggargruppen. Önskemål om ökad kunskapsöverföring och samarbete inom och mellan de lokala kontoren förs också fram. De som inte deltagit i en gemensam seminariedag efterfrågar detta stöd.

Arbetsförmedlingen och Kriminalvården håller gemensamt på att ta fram ett handläggarestöd som ska vara klart i början av 2010. Enligt Arbetsförmedlingen ska handläggarestödet lösa de problem med osäkerhet i uppdraget som beskrivits ovan. Av Riksrevisionens enkät framgår dock att skriftliga instruktioner/handläggarestöd endast efterfrågas av 25 procent av respondenterna.

Sammanfattningsvis efterfrågar arbetsförmedlarna mer stöd och utbildning internt men också ett utökat utbyte med Kriminalvården.

## 5.5 Uppföljning av samverkan

### 5.5.1 Arbetsförmedlingen och Kriminalvården brister i sin uppföljning

Lokala överenskommelser mellan Arbetsförmedlingen och Kriminalvården är inte en ny företeelse, även om de inte har funnits överallt och varit mycket varierade i sitt innehåll. De överenskommelser som funnits har heller inte alltid varit formaliserade. Det har inte funnits någon systematisk uppföljning av dessa.

Den nuvarande överenskommelsen har, enligt både Kriminalvården och Arbetsförmedlingen, inte fullt ut implementerats. Det vill säga lokala överenskommelser har inte funnits över hela landet. Det har därför, enligt Arbetsförmedlingen och Kriminalvården, inte varit meningsfullt att följa upp dessa även om det står i den centrala överenskommelsen att NSG ska följa upp lokal samverkan årligen. Fokus har från ledningshåll varit att få avtalen på plats. Kriminalvården planerar att under 2010 följa upp dels om det finns en överenskommelse, dels innehållet i dessa överenskommelser med utgångspunkt i att avtalen inte ska skilja sig för mycket åt. Även Arbetsförmedlingen ska göra en uppföljning genom insamling av avtalen.

Kramiverksamhet har funnits i cirka 30 år och brukar ofta omnämnas som en lyckad verksamhet. Både Kriminalvården och Arbetsförmedlingen öronmärker pengar till Krami. Kriminalvården för statistik över hur många som genomgår Krami. Denna information används sedan i den årliga resurstilldelningen och i återslagrapporteringen till regeringen. Varken Kriminalvården eller Arbetsförmedlingen har hittills gjort någon övergripande uppföljning eller utvärdering av Kramiverksamheten. Både Arbetsförmedlingen och Kriminalvården planerar för en uppföljning och utvärdering av Krami tidigast under 2010.

En uppföljning av Krami gjordes i en forskningsrapport av Socialstyrelsen 2002.<sup>160</sup> Rapporten visar bland annat på goda resultat för de klienter som genomgått Krami och presenterar även den samhällsekonomiska vinsten med verksamheten.

Både Kriminalvården och Arbetsförmedlingen uppger att det finns sekretessproblem kopplade till möjligheten att följa upp klienterna efter det att de lämnat kriminalvården. Arbetsförmedlingen får, i enlighet med personuppgiftslagen, i dag inte registrera dessa särskilt.

---

<sup>160</sup> Socialstyrelsen (2002) *Med arbete som insats. Klienteffekter och samhällsekonomisk lönsamhet i socialt arbete*. En rapport från Centrum för utvärdering av socialt arbete.

### 5.5.2 *Kriminalvården följer inte upp samverkan för Kriminalvårdens klienter*

Kriminalvården följer inte systematiskt upp den samverkan som myndigheten bedriver. Därmed saknar myndigheten överblick över den samverkan som sker ute i regionerna, vilket försvårar styrningen. Av de senaste årens regleringsbrev att döma är detta inte heller något som efterfrågas av regeringen, annat än kopplat till vissa åtgärder (till exempel Krami och samverkan för att bekämpa narkotikamissbruket) eller grupper (till exempel psykiskt sjuka). Dessa följer myndigheten upp. Det finns från ledningens sida en medvetenhet om att samverkan inte återspeglas från verksamheten på något bra sätt och att den uppföljning som sker inte är tillräcklig.

Arbetsförmedlingens och Kriminalvårdens bristande uppföljning leder till att myndigheterna saknar möjlighet till en adekvat återspeglning till regeringen och en tillförlitlig överblick över den samverkan som sker. Den bristande uppföljningen försvårar också spridning av goda exempel, strategisk styrning och en genomtänkt resurstilldelning.

## 5.6 Sammanfattande iakttagelser

- För att Kriminalvårdens klienter inte ska återfalla i kriminalitet och missbruk krävs samverkan med andra aktörer som Arbetsförmedlingen, kommun och landsting. Kriminalvårdens klienter är dock endast en av de behövande grupper dessa aktörer ska prioritera mellan.
- Det är Kriminalvårdens ansvar att initiera samverkan för sina klienter, varav många har en problematik med missbruk och psykisk sjukdom. Verkställigheten blir ett unikt tillfälle att utreda klientens behov och initiera och koordinera insatser, bland annat eftersom klienten under tiden i anstalt är tillgänglig och drogfri.
- För att motivera andra aktörer till samverkan måste Kriminalvården ha goda argument för sina val av insatser. De brister som Riksrevisionen konstaterat i riskbedömningen och verkställighetsplaneringens kvalitet påverkar Kriminalvårdens möjligheter att få till stånd samverkan. Vidare framgår av aktgranskningen att kontakter med externa aktörer, under den tid klienten finns på anstalt, saknas i 39 procent av de granskade planerna. Det framkommer också i intervjuer med Kriminalvårdens samverkanspartner att när kontakt tas sker detta ofta alltför nära frigivningen för att dessa ska hinna planera och koordinera insatserna.
- Den bristande samordningen mellan anstalt och frivård inför klientens frigivning påverkar Kriminalvårdens förmåga att i god tid inför frigivningen initiera samverkan med andra aktörer utifrån en samordnad planering.

- Det saknas i stor utsträckning riktlinjer och strukturer för samverkan. Samverkan sker främst i enskilda ärenden och är i hög grad personberoende. Graden av samverkan skiljer sig åt mellan de olika regionerna.
- Arbetsförmedlingens insatser är inte behovsstyrda och varierar över landet. Kontaktpersonerna efterfrågar fler timmar och mer stöd i form av främst utbildning och handledning.
- Kriminalvården följer inte upp samverkan systematiskt. Arbetsförmedlingen och Kriminalvården har inte heller följt upp sina överenskommelser om samverkan. Inte heller har någon övergripande uppföljning av Kramiverksamheten gjorts.





## 6 Slutsatser och rekommendationer

Kriminalitet är kostsam. Alla klienter som inte återfaller i brott är en vinst både för individen och för samhället. Det är därmed viktigt att återfall i brott förebyggs. Kriminalvården är en av flera aktörer som ska arbeta för att minska risken för återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför klienternas frigivning är två viktiga förutsättningar för detta arbete.

Riksrevisionen har granskat Kriminalvårdens planering av klienternas verkställighet samt samverkan mellan ansvariga myndigheter inför deras frigivning. Riksrevisionens övergripande slutsats är att Kriminalvården inte lever upp till de krav som ställs på klienternas verkställighetsplanering. Det finns brister både i kvaliteten, dokumentationen och uppföljningen av planeringen. Samverkan inför klienternas frigivning genomförs på ett sådant sätt att klienter inte får samma möjligheter till stöd i alla delar av landet. Sammantaget bedömer Riksrevisionen att de insatser som regeringen och ansvariga myndigheter gjort för verkställighetsplanering och samverkan inte är tillräckliga.

Det har funnits lagkrav på planering av klientens verkställighet sedan 1974. Med anledning av detta ser Riksrevisionen allvarigt på de brister som framkommer i denna rapport.

### 6.1 Regeringens styrning av det återfallsförebyggande arbetet

Regeringen har, enligt Riksrevisionen, ett ansvar att ställa upp tydliga mål för det återfallsförebyggande arbetet. Regeringens mål för det återfallsförebyggande arbetet har legat fast under den granskade perioden.

Riksrevisionen bedömer att regeringen i stort sett har ställt tydliga krav på Kriminalvårdens verkställighetsplanering i myndighetens instruktioner och regleringsbrev. Visserligen har tyngdpunkten i regeringens krav avseende kvaliteten i planerna varierat, men det torde ändå vara tydligt för Kriminalvården vilka krav som gäller.

Riksrevisionen bedömer att det ställs särskilda krav på styrningen av samverkan eftersom den bygger på att enskilda aktörer med ofta skilda uppdrag ska göra prioriteringar som samordnar eller kompletterar varandra. Kriminalvårdens klienter är en kostsam grupp för samhället i stort och för enskilda aktörer beroende på vilka behov klienten har. En väl fungerande samverkan där resurser samordnas kan därmed både hjälpa den enskilde

klienten och bidra till kostnadsbesparingar. Den pågående utredningen av missbruks- och beroendevården<sup>161</sup> har därför en viktig roll att fånga upp och utreda möjligheterna att förbättra förutsättningarna för samverkan.

Regeringen ger i budgetpropositionerna sin syn på vilka aktörer Kriminalvården bör samverka med och vad samverkan bör inriktas på. Exempelvis betonar regeringen betydelsen av samverkan mellan kriminalvård, arbetsförmedling och socialtjänst samt hälso- och sjukvård för Kriminalvårdens klienter. Men detta återspeglas inte i regeringens styrning av till exempel Arbetsförmedlingen. Däremot läggs ett särskilt ansvar på Kriminalvården att samverka med dessa aktörer.

En stor andel av Kriminalvårdens klienter har problem med missbruk eller beroende och psykisk sjukdom och har därmed också ett stort behov av vård och rehabilitering. I lagstiftningen finns det dock inte några tydliga krav på kommuner och landsting att samverka med Kriminalvården.

Regeringens enskilda satsningar på bland annat missbruks- och psykiatriområdet kan bidra till att underlätta problemen med samverkan för Kriminalvårdens klienter. Riksrevisionen menar dock att det, utan tydliga krav från regeringen på övriga aktörers ansvar, finns en stor risk att samverkan i praktiken utvecklas mycket olika. Detta får i sin tur konsekvenser för de enskilda klienterna beroende på vilken kommun de tillhör.

## 6.2 Bristerna i verkställighetsplaneringens kvalitet påverkar effektiviteten i Kriminalvårdens arbete

### 6.2.1 *Kriminalvården har säkerställt att samma plan följer klienten under verkställigheten ...*

Kriminalvårdens uppdrag är både att verkställa påföljder och att förebygga återfall i brott. Syftet med verkställighetsplaneringen är att minska risken för återfall i brott. Genom att utreda klientens behov ska rätt insats sättas in vid rätt tidpunkt till rätt klient. Detta kräver kompetens. Riksrevisionen har under granskningen mötts av en mycket engagerad personal inom Kriminalvården. Personalen återkommer ofta till Kriminalvårdens vision om att klienten ska komma *bättre ut* och till tankarna om *what works*, det vill säga att Kriminalvårdens klientarbete ska baseras på det som enligt forskning har effekter på återfallsfrekvensen. En stor andel av klienterna avtjänar dock kortare straff vilket påverkar Kriminalvårdens möjlighet att förebygga återfall i brott.

---

<sup>161</sup> Dir. 2008:48.

Kriminalvården har sedan 2001 säkerställt att klienten har *en* plan som följer klienten under hela verkställigheten, oavsett vilket häkte, anstalt eller frivårdskontor som klienten tillhör eller vilken kontaktman som är ansvarig. Riksrevisionen anser att detta är en förutsättning för att kunna bedriva ett effektivt arbete inom Kriminalvården. Under framför allt de senaste fyra åren har Kriminalvården arbetat aktivt med att förbättra verkställighetsplaneringen. Detta ser Riksrevisionen som positivt då det återfallsförebyggande arbetet är mycket viktigt.

### 6.2.2 ... men alla klienter har inte en plan ...

Riksrevisionen kan dock konstatera att alla klienter inte har en verkställighetsplan, trots att detta är ett lagkrav. Nio procent av klienterna i Riksrevisionens aktgranskning saknade helt en verkställighetsplan. Bland gruppen unga förstagångsdömda saknade var femte klient en plan. Avsaknad av en plan innebär att dokumentation om klienten saknas, vilket leder till att det saknas möjligheter till uppföljning och informationsöverföring vid byte av både kontaktman och anstalt eller vid återfall. Det finns också en risk att klienten inte får några insatser eller att fel insatser ges under verkställigheten.

Förutom lagkravet lever Kriminalvården inte upp till kraven i föreskriften om verkställighetsplanering. Sammantaget visar Riksrevisionens aktgranskning att hälften av planerna inte fastställs i tid, att var fjärde plan inte revideras i den omfattning som den ska och att planerna i hälften av fallen inte fastställs inför frigivningen. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv finns en risk att klienter med likartade behov och förutsättningar behandlas olika. Dessutom kan klienten inte överklaga planen, vilket gör det viktigt med kontinuerlig omprövning.

Riksrevisionen är också kritisk till Kriminalvårdens återrapportering till regeringen avseende andelen klienter som har en fastställd plan. Statistiken kan inte anses vara rättvisande då den inte omfattar alla klienter som ska ha en verkställighetsplan.

### 6.2.3 ... och det finns stora brister i kvaliteten ...

Riksrevisionens slutsats är att det finns omfattande brister i kvaliteten i Kriminalvårdens verkställighetsplanering. För att Kriminalvården ska kunna fullgöra sitt uppdrag bör, enligt Riksrevisionen, planerna vara logiskt sammanhängande där valet av insatser görs utifrån en risk- och behovsbedömning och uppsatta mål. Detta för att säkerställa en planering av god kvalitet där klienten får rätt insats. Av Riksrevisionens intervjuer

med personal och chefer i den operativa verksamheten framkommer dock att brister i den så kallade röda tråden är återkommande. Det betyder att kopplingen mellan de behov, mål och insatser som anges inte framkommer.

Granskningen visar dessutom att det finns kvalitetsbrister i verkställighetsplaneringens olika steg. Riskbedömningarna, som bland annat ligger till grund för prioritering av klienter och planering av insatser, är ofullständiga. Riksrevisionen ser allvarligt på detta eftersom det kan innebära att klienter inte får rätt insatser kopplade till sina behov. Dessutom saknar många insatser mål, vilket försvårar kontaktmannens arbete med klienten. Målen är viktiga för att konkretisera behoven och visa på önskvärt resultat. Bristen på mål påverkar möjligheten till uppföljning.

Den uppföljning som görs av klientens plan är bristfällig. Detta innebär att kunskapen om utfallet av en insats går förlorad, vilket i sin tur påverkar möjligheten till kunskapsöverföring när klienten byter anstalt och kontaktman. Det framgår inte heller av uppföljningen på vilket sätt klienten närmast sig de uppsatta målen och hur detta påverkat risken för återfall. Vidare går det inte att följa upp vilka insatser planeringen faktiskt resulterade i för klienten. Bristerna i uppföljningen riskerar också att påverka möjligheten till forskning om vilka insatser som är mest effektiva och därmed utvecklingen av det återfallsförebyggande arbetet.

Vidare framgår det mycket sällan vem som dokumenterat informationen i planen och när det skedde. Detta påverkar tillförlitligheten i den information som finns i planen. Därmed finns en risk att det fattas felaktiga beslut om exempelvis insatser och utslusningsåtgärder eftersom uppgifter i verkställighetsplanen utgör en del i beslutsunderlaget.

#### 6.2.4 ... vilket gör att verkställighetsplaneringen inte bedrivs effektivt

Riksrevisionens slutsats är att kvalitetsbristerna i verkställighetsplaneringen är så pass omfattande att det påverkar Kriminalvårdens möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet. Det påverkar också förutsättningarna att minska återfallen i brott.

Kriminalvårdens prioriteringar av insatser för klienterna grundar sig bland annat på riskbedömningarna. Alla klienter ska inte ha lika mycket eller samma insatser. Detta finns det varken resurser till eller är ens lämpligt för att förhindra återfall i brott. De kvalitetsbrister Riksrevisionen sett avseende riskbedömningarna kan medföra att fel klienter och behov prioriteras.

Verkställighetsplanen ska följa klienten under hela verkställigheten, oberoende av var i Kriminalvården klienten befinner sig. När en ny kontaktman utses för en klient ska han eller hon kunna arbeta vidare med klientens planering. Med de kvalitetsbrister som finns i planerna i dag

samt den bristande tillförlitligheten i informationen är det inte ovanligt att planeringen görs om från början när en klient får en ny kontaktman. Detta leder till dubbelarbete.

Riksrevisionen kan vidare konstatera att frivårdens samordningsansvar för verkställighetsplaneringen i praktiken inte fungerar fullt ut. En förklaring till detta som lyfts fram är kulturella skillnader mellan anstalt och frivård. Bristerna i samordningsansvaret påverkar Kriminalvårdens möjlighet att arbeta effektivt. Den bristande samordningen innebär bland annat att kompetens, kunskap och kontakter som finns inom anstalter och frivård inte utnyttjas maximalt. Detta leder till dubbelarbete eftersom planering för klienten kan pågå på två ställen samtidigt.

### 6.2.5 *Orsaker till bristerna*

Att arbeta med verkställighetsplanering är inte ett funktionsansvar utan är något som förväntas av samtliga kontaktmän och frivårdsinspektörer. Det ger, enligt Kriminalvården, en humanare kriminalvård och minskar gapet mellan vårdare och klient. Detta ställer, enligt Riksrevisionen, krav på att ledningen ger personalen goda förutsättningar i form av tydliga riktlinjer, kompetensutveckling och IT-stöd.

Riksrevisionen anser att ledningen inte varit tillräckligt tydlig i sin styrning. Föreskrifter, allmänna råd och utbildningsmaterial samt de utbildningsinsatser som genomförts har inte gett tillräcklig vägledning i det dagliga arbetet med planerna. Ledningen har inte tydliggjort vad som är en planering av god kvalitet och vad frivårdens samordningsansvar innebär. Chefer och personal i den operativa verksamheten efterfrågar och behöver tydligare riktlinjer för viktiga moment, som hur riskbedömningarna ska göras och uppföljningen av delmålen bedömas. För en god planering och samverkan internt är det alltså nödvändigt med strategiskt genomtänkta och tydliga riktlinjer som hela organisationen kan ta till sig. Samtidigt är det i sin tur viktigt att även de regionala och lokala ledningarna säkerställer att verkställighetsplaneringen prioriteras och att föreskriften efterlevs. Det ställer också krav på att personalen är mottaglig för detta och arbetar utifrån riktlinjerna.

Verkställighetsplaneringen ställer stora krav på personalens kompetens. Granskningen visar att de utbildningsinsatser som personalen fått inte varit tillräckliga. Det finns därmed ett behov av att se över vilken kompetens som krävs för planeringen samt hur denna ska säkerställas. I dag förväntas alla kontaktmän kunna arbeta med verkställighetsplanering. Majoriteten av kontaktmännen har högst gymnasieutbildning men förväntas ändå göra kvalificerade bedömningar avseende klienterna.

Vissa av klienterna kan ha en komplex problematik med exempelvis både tunga missbruksproblem och psykiatriska störningar. Riksrevisionens granskning visar att alla kontaktmän inte upplever sig kompetenta att utföra exempelvis risk- och behovsbedömningarna i planeringen. Det förekommer även att kontaktmän ännu inte säger sig förstå syftet med eller vikten av verkställighetsplaneringen. Vissa kontaktmän har dessutom inte nog många klienter för att i tillräcklig omfattning kunna tillämpa sina kunskaper i praktiken. I intervjuer med klienter har också påtalats att vårdarnas dubbla roll som väktare och vårdare upplevs som problematisk. Frågan är därmed om det i praktiken är rimligt att alla kriminalvårdare ska vara kontaktmän med ansvar för verkställighetsplanering.

Den förstärkta organisation som syftar till att stödja verksamheten och förstärka verkställighetsplaneringens kvalitet har inte varit tillräcklig. Den förstärkta organisationen är inte permanentad utan kvarstår så länge behov finns. Mot bakgrund av de brister som framkommit under granskningen menar Riksrevisionen att det är viktigt att Kriminalvården prioriterar fortsatt stöd för verkställighetsplaneringen.

IT-stödet är enligt Riksrevisionen inte utformat på ett sådant sätt att det fullt ut stödjer verkställighetsplaneringen. Det saknas en överskådlighet och logisk sammanhållning av de olika delarna, vilket försvårar personalens arbete och möjligheten att följa upp insatserna. Den bristande samordningen med myndighetens övriga system leder också till ineffektivitet.

En samlad uppföljning är ett viktigt underlag för ledningens styrning. Riksrevisionens granskning visar på stora brister i Kriminalvårdens uppföljning av myndighetens arbete med verkställighetsplaneringen. De årliga granskningarna och uppföljningen av frivårdens samordningsansvar har inte genomförts på ett sätt som säkerställt god kvalitet.

En utgångspunkt för att förbättra det återfallsförebyggande arbetet borde enligt Riksrevisionen vara klienternas verkställighetsplaner och uppföljningen av dessa. I dag utnyttjas inte denna möjlighet tillräckligt.

Enligt Kriminalvården kommer en översyn av gällande föreskrifter avseende verkställighetsplanering att göras. Exempelvis överväger Kriminalvården en ändring som innebär att tidsgränsen för fastställande kan överskridas med viss tid om det finns särskilda godtagbara skäl. Riksrevisionen anser dock att den nyligen genomförda ändringen av tidsfristen för fastställan från sex veckor till en månad är positiv med anledning av den stora andelen korta straff. Riksrevisionen anser inte att en översyn av föreskrifterna är tillräcklig för att lösa de brister som granskningen konstaterat.

## 6.3 Samverkan är inte enhetligt strukturerad och förutsägbar

Kriminalvården måste samverka med andra aktörer för att fullgöra sitt uppdrag att minska risken för återfall i brott. Det finns dock ett antal faktorer som gör att det kan vara svårt att få samverkansaktörer att prioritera Kriminalvårdens klienter. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns goda argument för samverkan. Därför är det enligt Riksrevisionen viktigt att Kriminalvården gör sitt yttersta för att underlätta och främja samverkan.

### 6.3.1 *Kriminalvården tar inte kontakt i god tid*

För att hinna få till stånd samverkan är det viktigt att kontakter tas i god tid inför frigivning. Riksrevisionens granskning visar att kontakter med externa aktörer i allt för hög utsträckning inte tas i god tid inför frigivningen. Det kan till och med förekomma att anstalten och frivården tar separat kontakt med exempelvis kommunen och föreslår olika insatser. Dessutom visar granskningen att det i 39 procent av de granskade planerna inte framgår att några externa kontakter tagits inför frigivningen.

Verkställighetsplaneringen ska tydliggöra ansvarsfördelningen mellan Kriminalvården och andra aktörer. I granskningen har brister konstaterats i ansvarsfördelningen men också i frivårdens samordningsansvar. Bristerna i den interna samordningen gör att Kriminalvården inte framstår som *en* tydlig samverkanspart för andra aktörer, vilket försvårar samverkan.

### 6.3.2 *Strukturer för samverkan saknas*

Strukturer som underlättar och främjar samverkan krävs enligt Riksrevisionen för Kriminalvårdens klienter eftersom de är en grupp som är svåra att få prioriterade. Riksrevisionens granskning visar att det i stor utsträckning saknas strukturer för samverkan kring Kriminalvårdens klienter. Kriminalvården uttrycker också att samverkansaktörerna i många fall inte vill ha sådana strukturer. Resultatet av detta blir att samverkan i dag i hög grad är personberoende och sårbar. Det kan också innebära att klienter med liknande behov behandlas olika beroende på hur samverkan fungerar. Riksrevisionen menar därför att regeringen har ett ansvar att tydliggöra kraven på samverkansaktörerna att samverka för Kriminalvårdens klienter.

Kriminalvården har ett ansvar att vara drivande när det gäller att utveckla former för samarbete med andra huvudmän. Riksrevisionen anser att detta är viktigt för att minska personberoendet och säkerställa likabehandling.

Krami, ITOK, Järntorgsmottagningen och RPÖV lyfts fram av Kriminalvården som lyckade exempel på samverkansprojekt. I dessa fall

har Kriminalvården samlokalisert sig med ett landsting, en kommun eller Arbetsförmedlingen för att bättre kunna möta klientens behov genom att samordna aktörernas insatser. Genom samlokalisering behöver klienten inte slussas runt mellan olika aktörer i samma utsträckning utan flera kompetenser kan utreda parallellt. Detta bör kunna minska dubbelarbete, korta utredningstiden och snabba på samordningen av klientens insatser.

Riksrevisionen kan dock konstatera att dessa exempel endast avser begränsade målgrupper på ett fåtal ställen i landet. Ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns goda argument för samverkan. Riksrevisionen menar därför att regeringen, Kriminalvården och ansvariga samverkansaktörer har ett ansvar att få till stånd fler strukturer för samverkan.

### 6.3.3 *Arbetsförmedlingen ger olika stöd i landet*

Kriminalvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen är den som, enligt Kriminalvården, fungerar bäst i praktiken. Riksrevisionen kan dock konstatera att det finns skillnader i Arbetsförmedlingens insatser i Kriminalvårdens sex regioner. Uppdraget är också olika prioriterat över landet. Vidare har Arbetsförmedlingen och frivården ännu inte slutit överenskommelser annat än i begränsad omfattning trots att behovet finns. Detta leder sammantaget till att klienterna inte får samma stöd i hela landet, vilket enligt Riksrevisionen inte är tillfredsställande.

Många av Arbetsförmedlingens kontaktpersoner får inte arbeta det antal timmar de anser behövs. Riksrevisionen drar också slutsatsen att det inte gjorts en lämplig behovsanalys, vilket beror på brister i den centrala styrningen. Kontaktpersonerna uppger också att det är en annan typ av stöd som i första hand efterfrågas än det som det planeras för.

### 6.3.4 *Orsaker till bristerna*

Riksrevisionens granskning visar att det på flera sätt är svårt att få till stånd samverkan för Kriminalvårdens klienter, detta trots att det ur ett samhällsekonomiskt perspektiv finns incitament för samverkan.

Riksrevisionen anser att regeringen inte gjort tillräckligt för att underlätta samverkan för Kriminalvårdens klienter. Det handlar bland annat om kommuners och landstings ansvar att samverka med Kriminalvården.

Kriminalvårdens ledning har inte varit tillräckligt tydlig i sin styrning av myndighetens samverkan med andra aktörer. Det saknas riktlinjer samtidigt som chefer och personal i den operativa verksamheten upplever att det är otydligt vad de förväntas göra. Kriminalvården följer vidare inte



upp samverkan systematiskt, vilket gör att ledningen saknar överblick och underlag för sin styrning.

Varken Kriminalvården eller Arbetsförmedlingen har följt upp de lokala överenskommelserna mellan myndigheterna och har således ingen tillförlitlig överblick över hur samverkan fungerar. Den bristande uppföljningen är problematisk för myndigheternas styrning och återrapportering. Myndigheterna avser att börja följa upp både överenskommelserna och Krami. Detta anser Riksrevisionen vara av stor vikt.

## 6.4 Konsekvenser för Kriminalvårdens klienter

För att planen ska kunna omsättas i praktiken måste den vara förankrad hos klienten eller åtminstone känd. Är klienten inte delaktig kan det påverka klientens motivation och mottaglighet för insatser. Granskningen visar att klientens delaktighet och motivation endast dokumenteras i begränsad omfattning.

Avsaknad av samverkansstrukturer och den höga graden av personberoende i samverkan innebär en risk för att klienter med likartade förutsättningar inte behandlas lika och att klienten inte får de insatser som han eller hon behöver.

Riksrevisionens bedömning är att de brister som konstaterats i granskningen påverkar klienternas möjlighet att få ändamålsenliga frigivnings- och utslussningsåtgärder i anslutning till frigivningen. I dag friges 45 procent av Kriminalvårdens klienter utan någon utslussningsåtgärd.<sup>162</sup> Andelen klienter med utslussningsåtgärd måste enligt regeringen öka.<sup>163</sup>

Riksrevisionens granskning har visat på skillnader mellan olika grupper. Bland annat visar granskningen att var femte ung förstagångsdomd inte hade någon plan.

Bristerna i Kriminalvårdens verkställighetsplanering och samverkan med andra aktörer inför frigivningen riskerar att medföra att de insatser som klienten fått under tiden i anstalt inte möts upp av något stöd vid frigivning. En annan risk är att stöd inte kommer till stånd direkt i anslutning till frigivning. I båda dessa fall riskerar Kriminalvårdens insatser att bli verkningslösa och klienten återfalla i brott.

---

<sup>162</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2008, s. 18.

<sup>163</sup> Prop. 2009/10:1, utgiftsområde 4, s. 46.

## 6.5 Rekommendationer

### 6.5.1 Till regeringen

I denna granskning har brister i två förutsättningar för det återfallsförebyggande arbetet – verkställighetsplanering och samverkan inför frigivning – konstaterats. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att:

- Förbättra möjligheterna för samverkan för Kriminalvårdens klienter. Detta genom att formalisera krav på samverkan i Arbetsförmedlingens och Kriminalvårdens instruktioner och genom att verka för att i lagstiftning tydliggöra kraven på kommuner och landsting att samverka med Kriminalvården.
- Ge pågående utredning om missbruks- och beroendevård i tilläggsdirektiv att utreda hur förutsättningarna för strukturerad samverkan kan förbättras och se över möjligheterna till en gemensam utredning av klienten under tiden i häkte eller anstalt. Utredningen bör också ta ställning till vilken aktör som ska ha ett huvudansvar för detta.

### 6.5.2 Till Kriminalvården

Bristerna i verkställighetsplaneringen är enligt Riksrevisionens bedömning så väsentliga att verkställighetsplaneringen inte fungerar som ett ändamålsenligt verktyg för att fullgöra Kriminalvårdens uppdrag att minska återfallen i brott. Samverkan inför klienternas frigivning genomförs på ett sådant sätt att klienter inte får samma möjligheter till stöd i olika delar av landet. Riksrevisionen rekommenderar därför Kriminalvården att:

- Förbättra uppföljningen av verkställighetsplaneringen och de enskilda planerna. Detta för att säkerställa att en rättvisande bild återrapporteras till regeringen och för att ge underlag för utveckling av det återfallsförebyggande arbetet.
- Utreda kompetensbehovet och utifrån detta säkerställa kompetensnivån för verkställighetsplaneringen.
- Se till att personalens förutsättningar för arbetet med verkställighetsplaneringen förbättras på följande punkter:
  - Utarbeta en vägledning som tydliggör hur kraven i föreskriften (KVFS 2008:12) ska tillgodoses i planeringen.
  - Prioritera fortsatt stöd, genom exempelvis en förstärkt organisation för verkställighetsplaneringen.
  - Utveckla IT-stödet så att det stöder verkställighetsplanering, uppföljning och dokumentation. Utnyttja informationen i IT-systemen effektivare.

- Säkerställa att myndighetens interna arbete med verkställighetsplanering samordnas.
- Tydliggöra kraven på samverkan och arbeta stödjande för att skapa samverkansstrukturer i landet.
- Säkerställa en nationell sammanhållen uppföljning av samverkan för att skapa överblick, underlag för styrning och möjligheter att sprida goda exempel.

### 6.5.3 *Till Arbetsförmedlingen*

Kriminalvårdens klienter är en av de grupper som står längst ifrån arbetsmarknaden. Riksrevisionen rekommenderar därför Arbetsförmedlingen att:

- Följa upp samverkan med Kriminalvården för att skapa överblick och förbättra underlaget för styrning.
- Se över behovet av antalet timmar för Arbetsförmedlingens kontaktpersoner och stöd för att genomföra uppdraget.



# Referenser

## Lagar

Brottsbalk (1962:700)

Förvaltningslag (1986:223)

Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)

Lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt

Lag (1998:870) om vård av missbrukare i vissa fall

Socialtjänstlag (2001:453)

## Förordningar

Förordning (1974:248) om kriminalvård i anstalt

Förordning (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljd

Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten

Förordning (2006:1481) om stöd för nystartsjobb

Förordning (2007:414) om jobb- och utvecklingsgarantin

Myndighetsförordning (2007:515)

Förordning (2007:813) om jobbgarantin för ungdomar

Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen

Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården

## Utskottsbetänkanden

Bet. 2005/06:JuU2, rskr. 2005/06:21

Bet. 2000/01:JuU21, rskr. 2000/01:198

Bet. 2005/06:JuU33, rskr. 2005/06:292

Bet. JuU 1972:2

Bet. 1982/83:JuU26

## Regeringen

Budgetpropositioner för åren 2004-2010

Prop. 1974:20 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny lagstiftning om kriminalvård i anstalt m.m.

Prop. 1982/83:85 om ändring i brottsbalken m.m. (villkorlig frigivning och kriminalvård i frihet) m.m.

Prop. 2000/01:76 Från anstalt till frihet

Prop. 2004/05:176 Kriminalvården en myndighet

Prop. 2005/06:30 Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner

Prop. 2005/06:123 En modernare kriminalvårdslag

Prop. 2008/09:193 Vissa psykiatrirågor m.m.

Regleringsbrev för Arbetsförmedlingen för åren 2006-2009

Regleringsbrev för Kriminalvården för åren 2006-2009

Strategi för utveckling av missbruks- och beroendevården – inriktning till och med 2010 och insatser 2008, 2008-04-24 regeringsprotokoll nr III:5

## Kommittédirektiv

Dir. 2008:48

Dir. 2002:6

Dir. 2003:133

Dir. 2004:164

## **SOU**

SOU 2009:80 *Kriminalvården ledning och styrning*

SOU 2005:54 *Framtidens kriminalvård*

SOU 2005:82 *Personer med tungt missbruk. Stimulans till bättre vård och behandling*

## **JO-beslut**

JO beslut 2007-12-05, diarienummer: 2703-2007

JO beslut 2008-06-05, diarienummer: 1071-2007

JO beslut 2008-10-09, diarienummer: 1785-2008

JO beslut 2008-10-10, diarienummer: 3960-2007

JO beslut 2009-09-16, diarienummer: 62-2009

JO beslut 2009-09-29, diarienummer: 3278-2009

JO beslut 2009-09-29, diarienummer: 4535-2009

## **Kriminalvården**

### *Kriminalvårdens föreskrifter*

KVFS 2009:4, Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt

KVFS 2008:12, Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om planering av anstaltspåföljd och häktesvistelse

KVFS 2008:11, Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om journal

KVFS 2008:3, Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (upphävd)

KVFS 2006:26, Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd för verkställighet i anstalt (upphävd)

KVFS 2006:29, Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om frivårdens arbete med dömda under övervakning m.m.

KVVS 2001:3, Kriminalvårdsverkets föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd m.m.

KVAF (Ao) 2009:1, Kriminalvårdens administrativa föreskrifter – *Arbetsordning för Kriminalvården*

### *Material från Kriminalvården*

Kriminalvårdens årsredovisningar för åren 2007-2008

Kriminalvårdens budgetunderlag 2009

Kriminalvården (2009) *Rapport från Kriminalvårdens controllerfunktion avseende Uppföljning av verkställighetsplanering. Rapport 24, 2009-03-12*

Kriminalvården (2009) *Sammanställning av regionernas granskning av VSP hösten 2008. Diarienummer 2006-0011005*

Kriminalvården (2009) *Rapport från sammanställning av regionernas checklistor*

Kriminalvården (2009) *Kursplan – Kriminalvårdens grundutbildning för kriminalvårdare och frivårdsinspektörer. Version 09-06-22*

Kriminalvården (2009) *Kriminalvårdens internrevision – Kriminalvårdens personalutbildning. Rapport 2009:3, dnr 54 2009-9347*

Kriminalvården (2008) *Rapport från sammanställning av regionernas checklistor. 2008-01-18*

Kriminalvården (2008) *Kriminalvårdens internrevision – Baspersonalens informationsmiljö. Rapport 2008:1*

Kriminalvården (2008) *Kriminalvårdens redovisning om återfall – Uppföljning t.o.m. 2006*

Kriminalvården (2007) *Kriminalvårdens årsbok 2007*

Kriminalvården (2007) *Sammanställning av regionernas granskning av vsp/ frisop hösten 2007*

Kriminalvården (2006) *Rapport från Kriminalvårdens controllerfunktion avseende Planering av kriminalvårdspåföljd och frigivningsförberedelser. Versionsnr 02-2006-20286, daterad 2006-06-15*



Kriminalvårdsstyrelsen (2005) *Kriminalvårdsutbildningen – kriminalvårdsspecifik kurs för kriminalvårdens medarbetare – kursplan. Reviderad mars 2005*

Kriminalvårdsstyrelsen (2004) *Revisionsrapport – Granskning av frivårdsverksamheten. Beteckning: 2004-015124*

### *Stöd- och utbildningsmaterial*

Kriminalvården (2009) Kriminalvårdens hjälptexter, Quicklib, Beskrivning av respektive flikar och dess innehåll. Hämtat från Kriminalvårdens intranät januari 2009

Kriminalvården (2009) Kriminalvårdens utbildningsmaterial – VSP Riskbedömning. Hämtat från Kriminalvårdens intranät februari 2009

Kriminalvården (2009) Kriminalvårdens utbildningsmaterial – Målformuleringar. Hämtat från Kriminalvårdens intranät februari 2009

Kriminalvården (2009) Kriminalvårdens utbildningsmaterial VSP – Föreskrifterna. Hämtat från Kriminalvårdens intranät februari 2009

Kriminalvården (2009) Riktlinjer för Kriminalvårdens externa samverkan i frivårdsfrågor. Daterad 2009-05-19, version 1.2.

Kriminalvården (2003) Frivårdens externa samverkan. Ett idédokument.

## **Brå**

Brå (2009) *2007 års reform av utslussning i kriminalvården, delrapport 2, rapport 2009:18*

Brå (2009) Tabell 5.16. Personer dömda till fängelse som intagits i anstalt efter huvudbrott, ålder och kön, år 2008 ([www.bra.se](http://www.bra.se))

Brå (2009) *Kriminalstatistik 2008, Rapport 2009:17*

## **Arbetsförmedlingen**

Arbetsförmedlingens årsredovisning för 2008

## Riksrevisionen

Riksrevisionsverket (2002) *Kriminalvårdens personal – Uppföljning av RRVs granskning av personalfrågor år 1998/99*. RRV 2002:26.

Promemoria från Riksrevisionens avdelning för årlig revision, dnr 32-2004-0456

Promemoria från Riksrevisionens avdelning för årlig revision, dnr 32-2007-0696

## Socialstyrelsen

Nationell psykiatrisamordning och Nationell narkotikapolitisk samordning (2005) *Missbruk och samtidig psykisk sjukdom En programförklaring i 10 punkter*

PM Socialstyrelsen, 2009-03-17

Satsning på psykiatri och socialtjänst 2005–2006, Socialstyrelsens uppföljning

Socialstyrelsen (2002) *Med arbete som insats. Klienteffekter och samhällsekonomisk lönsamhet i socialt arbete*. En rapport från Centrum för utvärdering av socialt arbete.

## Övrigt skriftligt material

Beijer, Elisabeth (2009) *"De förstår alla situationer" Erfarenheter av att utveckla integrerade former för vård vid missbruk eller beroende samt psykiska problem. Med fokus på brukares perspektiv*

Bilaga till protokoll vid regeringssammanträde 2007-10-18 III:7

Larsson, Gerhard (2009) Oacceptabla brister i missbruksvården. *Dagens Nyheter*, publicerad på DN debatt 2009-05-27

National offender management service (2007) *User manual Offender assessment system*. April 2007

Nilsson Lundmark, Eva & Nilsson, Ingvar (2009) *1 + 1 = 3 Utvärdering av ITOK-projektet ur ett socioekonomiskt perspektiv och ur ett samverkansperspektiv*

Verva (2006) *Analys av Kriminalvårdens arbete med strategisk kompetensförsörjning*. Redovisning av regeringens uppdrag till Verva. Rapport 2006:04

## Intervjuer

Arbetsförmedlingen, 5 intervjuer

Arbetsmarknadsdepartementet, 1 intervju

Frivilliga organisationer och kooperativ, 3 intervjuer

Fackliga representanter från Ledarna/OFR, SACO, SEKO och Vårdförbundet/  
OFR, 1 intervju

ITOK, 1 intervju

Justitiedepartementet, 3 intervjuer

Järntorgsmottagningen, 1 intervju med personalgruppen och 1 intervju med  
styrgruppen

Klienter, 14 intervjuer

Kommuner, 3 intervjuer

Kriminalvården, 107 intervjuer på fyra anstalter, fyra frivårdskontor, ett häkte,  
placeringsenheten och huvudkontoret

Krami, 1 intervju

Landsting, 5 intervjuer

Regionalt kommun- och landstingsförbund, 1 intervju

Socialdepartementet, 2 intervjuer

Sveriges kommuner och landsting, 1 intervju

Gruppintervjuer i 3 kommuner med representanter för Arbetsförmedlingen,  
frivården, kommun och landstinget (medverkade endast vid en av  
gruppintervjuerna).



# Ordlista

*Frivårdsinspektör:* Handläggare på frivården som är ansvarig för verkställigheter av frivårdspåföljder och övervakning av villkorligt frigivna, upprättande av personutredning och yttrande till tingsrätter med mera. Har även samordningsansvar för verkställighetsplaneringen för klienter i häkte och intagna i anstalt.

*ITOK:* Integrerat team för opiatberoende kriminalvårdsklienter i Stockholm, med uppdrag att utreda och inleda behandling av opiatberoende klienter inom kriminalvården. Samlokalisering av Kriminalvården och landsting.

*Järntorgsmottagningen:* En öppenvårdsmottagning i Göteborg för personer med narkotika- eller blandmissbruk och narkotikamissbrukare med psykiatrisk problematik. Samlokalisering av Kriminalvården, landsting och kommun.

*Kontaktman:* Kontaktmannaskapet är ett funktionsansvar utanför arbetslinjen. Detta innebär bland annat ett ansvar för planeringen av klientens verkställighet. I dag är de flesta kriminalvårdare kontaktmän för en eller flera klienter.

*Kriminalvårdare:* Kriminalvårdens baspersonal, ansvariga för kontakten med anstaltsklienterna.

*Krami:* Samverkansprojekt mellan Kriminalvården, Arbetsförmedlingen och en kommun i syfte att underlätta inträdet på arbetsmarknaden för Kriminalvårdens klienter.

*Kriminogena faktorer:* De förhållanden hos en kriminalvårdsklient som påverkar att han eller hon begår brott kallas för kriminogena faktorer. Dessa kan vara dynamiska och påverkbara eller statiska och opåverkbara.

*KvaF:* Förordning (1974:248) om kriminalvård i anstalt.

*KvaL:* Lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt.

*KVFS:* Kriminalvårdens föreskrifter.

*Risk- och behovsbedömning:* En risk- och behovsbedömning görs av varje klient som ett led i planeringen av tiden i anstalt. Det är en genomgång av klientens kriminogena faktorer i syfte att bedöma risken för återfall och att identifiera vilka behov som måste åtgärdas för att minska denna risk.

*RPÖV:* Rättspsykiatrisk öppenvårdsmottagning i Huddinge som tar emot psykiskt sjuka missbrukare och andra kriminalvårdsklienter med psykisk problematik. Samlokalisering av Kriminalvården, landsting och kommun.

*Verksamhetsområde:* Ett eller flera verksamhetsställen utgör ett verksamhetsområde. Varje verksamhetsområde leds av en kriminalvårdschef.

*Verksamhetsställe:* Ett verksamhetsställe är en operativ enhet inom Kriminalvården → ett häkte, en anstalt eller ett frivårdskontor.

*Verkställighetsplanering:* Avsikten med verkställighetsplaneringen är att matcha insatser med identifierade behov i syfte att minska risken för återfall. Verkställighetsplanen ska också fungera för uppföljning och dokumentation.

# Bilaga 1 Bedömningsgrunder

## Författningar

Bedömningsgrunder finns i följande författningar:

- Regeringsformen (1974:152)
- Lag (1996:1059) om statsbudgeten
- Brottsbalk (1962:700)
- Lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt
- Förordning (1974:248) om kriminalvård i anstalt
- Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården
- Förordning (2007:1030) med instruktion för Arbetsförmedlingen
- Förordning (1998:642) om verkställighet av frivårdspåföljder
- Förordning (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten
- Myndighetsförordning (2007:515)
- Förvaltningslag (1986:223)
- KVAF 2009:1 Kriminalvårdens administrativa föreskrifter. Arbetsordning för Kriminalvården
- KVFS 2008:11 Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om journal
- KVFS 2008:12 Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om planering av kriminalvårdspåföljd och häktesvistelse
- KVFS 2006:29 Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om Frivårdens arbete med dömda under övervakning m.m.
- Hälso- och sjukvårdslag (1982:763)
- Socialtjänstlag (2001:453)

Nedan följer en redogörelse för innehållet i de mest centrala bestämmelserna rörande verkställighetsplanering och samverkan.

### **Lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt**

5 § Kriminalvården i anstalt skall planläggas och genomföras i nära samverkan mellan kriminalvårdens olika organ. I den mån ett förverkligande av vårdens syfte kräver insatser av andra samhälleliga organ, skall erforderlig samverkan ske med företrädare för sådant organ.

Vid planläggningen av den intagnes behandling skall samråd äga rum med denne. I den utsträckning det lämpligen kan ske bör samråd ske

även med hans närstående. Den intagne skall beredas tillfälle yttra sig om tillämnade åtgärder som rör honom särskilt, om ej synnerliga skäl talar däremot.

### **Förordning (1974:248) om kriminalvård i anstalt**

6 § För varje intagen skall upprättas en behandlingsplan. Planen skall, under hänsynstagande till anstaltstidens längd och övriga omständigheter, inriktas på åtgärder som är ägnade att främja den intagnes anpassning i samhället och som förbereder honom för tillvaron utanför anstalten. Till ledning för upprättandet av behandlingsplan skall utföras behandlingsundersökning, i den mån erforderlig utredning icke redan finns tillgänglig. Behandlingsundersökning skall utföras skyndsamt. Behandlingsplanen skall omprövas regelbundet och så ofta det finns anledning till det. Förordning (1995:494).

11 § Kriminalvården ska förbereda villkorlig frigivning. Myndigheten ska, om det behövs, samråda med Arbetsförmedlingen och de sociala myndigheterna och andra myndigheter eller organisationer samt enskilda personer som kan främja den intagnes anpassning i samhället. Det ska också gälla för den som genomgår ett fängelsestraff på sådan tid att villkorlig frigivning inte kan komma i fråga, om det behövs med hänsyn till den intagnes personliga förhållanden. Förordning (2007:899).

## **Övriga bedömningskriterier**

I bedömningen av om regeringen har skapat goda förutsättningar för verkställighetsplanering och samverkan har Riksrevisionen utgått från huruvida regeringen har ställt tydliga mål och krav för verkställighetsplanering och samverkan. I detta ligger också att följa upp resultaten som underlag för den löpande styrningen.

Några mer precisa krav på hur en väl fungerande samverkan ska se ut finns som nämnts ovan inte uppställda. I frånvaro av sådana har Riksrevisionen som bedömningsgrund för Kriminalvårdens samverkan med andra aktörer operationaliserat de krav på samverkan som framkommer i lagstiftningen. Riksrevisionen anser därigenom att en förutsättning för en väl fungerande samverkan kring Kriminalvårdens klienter är att det finns en tydlig styrning på alla ledningsnivåer, från regering och riksdag till myndighetens högsta ledning. Samverkan ska från ledningshåll följas upp och utvärderas.

En annan förutsättning för att samverkan ska fungera är att det finns strukturer för samverkan. En väl genomtänkt struktur styr beteenden i önskad riktning. Exempel på strukturer för samverkan är formella



överenskommelser, riktlinjer, sektorsövergripande möten och särskild kompetens för samverkan.

Ytterligare en förutsättning för en lyckad samverkan är att ansvarsfördelningen mellan dem som ska samverka är tydlig. Detta kräver i sin tur en samsyn kring hur arbetet ska bedrivas och en förståelse för varandras olika uppdrag. En god kommunikation och gemensamma kontaktytor är därför viktiga. Riksrevisionen anser även att det bör ställas särskilda krav på styrning av samverkan, eftersom den bygger på att enskilda aktörer ofta med skilda uppdrag, ska göra prioriteringar som samordnar eller kompletterar varandra. Utan tydliga krav från regeringen på övriga aktörers ansvar, finns en stor risk att samverkan i praktiken utvecklas mycket olika.

## Uttalanden av riksdag och regering

I förarbetena till de ändringar i kriminalvårdslagen som trädde i kraft den 1 januari 2007, sägs att om insatser från andra samhällsliga organ behövs för att förverkliga vårdens syfte bör dessa myndigheter, var och en inom sitt ansvarsområde, verka för att ändamålsenliga och i övrigt lämpliga åtgärder vidtas. Justitieutskottet anser att Kriminalvården ska vara drivande när det gäller att utveckla formerna för samarbetet med andra aktörer.<sup>164</sup> Vidare anser Justitieutskottet att det behövs en helhetslösning som förutsätter en övergripande och ingående genomlysning, som inte kan nås enbart genom ett omedelbart, intensifierat samarbete mellan Kriminalvården och myndigheter och andra organ. Det krävs, enligt utskottet, också riktlinjer i stort för skilda samarbetsformer.

Regeringen har betonat betydelsen av dokumentation i Kriminalvårdens arbete. I förarbetena till den lagstiftning som trädde i kraft 2001 framhålls vikten av att åtgärder och ställningstaganden dokumenteras i de enskilda fallen. Detta är, menar regeringen, viktigt både för att uppnå struktur och enhetlighet och för att kunna följa upp och utvärdera.<sup>165</sup>

I budgetpropositionen för 2008 står bland annat följande om betydelsen av planering av verkställigheten<sup>166</sup>: ”Verkställighetstiden ska utformas så att den verkar återfallsförebyggande och de negativa effekterna av en fängelsevistelse motverkas. Avgörande för ett meningsfullt verkställighetsinnehåll är att de individuella riskerna, behoven och förutsättningarna identifieras i ett tidigt skede. Kriminalvården måste se till att det redan från början upprättas en individuell verkställighetsplan för alla klienter. En god kunskap om klienterna på individnivå är en förutsättning för att rehabiliteringen ska lyckas.”

<sup>164</sup> Bet. 2005/06:JuU33.

<sup>165</sup> Prop. 2000/01:76.

<sup>166</sup> Prop. 2007/08:1 utg.omr. 4.



## Bilaga 2 Ansvarsfördelning vid samverkan

### Kriminalvårdens ansvar

Enligt normaliseringsprincipen, som fastslogs redan i 1974 års kriminalvårdsreform, ska Kriminalvårdens klienter ha samma rätt till stöd- och vårdinsatser som övriga medborgare.<sup>167</sup> Normaliseringsprincipen innebär att det generella ansvar som andra myndigheter har för till exempel bostad, arbete och hälso- och sjukvård även gäller Kriminalvårdens klienter. Kriminalvården har således inte till uppgift att tillgodose behov av arbete, vård, bostad med mera för sina klienter. Däremot måste Kriminalvården samverka med andra samhällsliga organ när det behövs för att förverkliga vårdens syfte<sup>168</sup>. Kriminalvården ska förmedla kontakter mellan klienten och olika samhällsorgan samt vara drivande när det gäller att utveckla formerna för samarbete med andra huvudmän.<sup>169</sup> Kriminalvårdens ansvar för klienten upphör när straffet är avtjänat.

### Arbetsförmedlingens ansvar

Arbetsförmedlingen ansvarar för att bedriva den arbetsmarknadspolitiska verksamheten i samverkan med andra aktörer på arbetsmarknaden.<sup>170</sup> De som befinner sig längst från arbetsmarknaden ska prioriteras i Arbetsförmedlingens verksamhet. Kriminalvårdens klienter är en grupp som hör till dem som ska prioriteras. Arbetsförmedlingen och Kriminalvården har tagit fram riktlinjer för samverkan och formaliserat detta i en överenskommelse. Av riktlinjerna framgår att Arbetsförmedlingen bland annat ska ge enhetlig service oberoende av vistelseort och utse arbetsförmedlare som kontaktpersoner gentemot Kriminalvården. I överenskommelsen regleras inte omfattningen av Arbetsförmedlingens insatser.

<sup>167</sup> Bet. JuU 1972:2 och prop. 1974:20, bet. 1982/83:JuU26 och prop. 1982/83:85 samt prop. 2000/01:76.

<sup>168</sup> 5 § lag KvaL.

<sup>169</sup> Bet. 2005/06:JuU33.

<sup>170</sup> 2 § förordningen (2000:628) om den arbetsmarknadspolitiska verksamheten.

## Landstingets ansvar

Landstingets ansvar är att erbjuda en god hälso- och sjukvård åt dem som är bosatta inom landstinget.<sup>171</sup> Landstingen har bland annat skyldighet att tillgodose behovet av medicinska och psykiatriska insatser, till exempel abstinensbehandling och läkemedelsassisterad behandling vid alkohol- och narkotikamissbruk.

I planeringen och utvecklingen av hälso- och sjukvården ska landstinget samverka med samhällsorgan, organisationer och privata vårdgivare.<sup>172</sup> Landstinget får träffa överenskommelse med kommun, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att, inom ramen för landstingets uppgifter enligt denna lag, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser.<sup>173</sup> Landstinget ska bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.

## Kommunens ansvar

Kommunen har enligt socialtjänstlagen det yttersta ansvaret för att de som vistas i kommunen får det stöd och den hjälp som de behöver.<sup>174</sup> Socialtjänsten ger stöd till bland annat boende, sysselsättning och försörjning. Kommunerna har också huvudansvaret när det gäller missbruks- och beroendevård. Socialnämnden ska aktivt verka för att den enskilda missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket.<sup>175</sup>

Socialnämndens insatser för den enskilde ska utformas och genomföras tillsammans med honom eller henne och vid behov i samverkan med andra samhällsorgan och med organisationer och andra föreningar.<sup>176</sup> Socialnämnden ska i sin verksamhet främja den enskildes rätt till arbete, bostad och utbildning.<sup>177</sup>

Kommunen får träffa överenskommelse med landstinget, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen om att, inom ramen för socialtjänstens uppgifter, samverka i syfte att uppnå en effektivare användning av tillgängliga resurser.<sup>178</sup> Kommunen ska bidra till finansieringen av sådan verksamhet som bedrivs i samverkan.

<sup>171</sup> 3 § hälso- och sjukvårdslagen.

<sup>172</sup> 8 § hälso- och sjukvårdslagen.

<sup>173</sup> 3 § hälso- och sjukvårdslagen.

<sup>174</sup> 2 kap. 2 § socialtjänstlag.

<sup>175</sup> 5 kap. 9 § socialtjänstlagen.

<sup>176</sup> 3 kap. 4 och 5 §§ socialtjänstlagen.

<sup>177</sup> 3 kap. 2 § socialtjänstlagen.

<sup>178</sup> 2 kap 6 § socialtjänstlagen.

## Bilaga 3 Metodbilaga

Riksrevisionen har i granskningen använt såväl kvantitativa som kvalitativa metoder. En aktgranskning, ett stort antal intervjuer, gruppintervjuer, enkätundersökning, dokumentstudier, en kostnadsberäkning samt en fördjupande aktgranskning har genomförts. Resultatet från aktgranskningen har delvis legat till grund för kostnadsberäkningen samt för urval och utformning av intervjuerna. I övrigt har arbetet med de olika metoderna löpt parallellt.

### **Aktgranskning**

#### *Urval*

Utifrån samtliga klienter som verkställer påföljd i svenska anstalter har Riksrevisionen, i samråd med Kriminalvårdens utvecklingsenhet, konstruerat tre grupper som kan anses vara särskilt samhällsekonomiskt betungande. De tre grupperna är:

- Långtidsdömda, det vill säga klienter med en strafftid på minst fyra år. Denna grupp är kostsam genom sin långa verkställighet.
- Återfallsbenägna, det vill säga klienter med minst sju domar till Kriminalvård under de senaste fem åren. Denna grupp är kostsam både genom den stora mängd brott de begår samt det stora antalet verkställigheter.
- Unga förstagångsdömda, det vill säga klienter som är 25 år eller yngre som fått sin första fängelsepåföljd. Gruppen kan förväntas bli samhällsekonomiskt kostsam om inte återfall i brott förhindras.

För dessa tre grupper har Riksrevisionen sedan gjort ett totalurval och granskat planerna för samtliga klienter frisläppta mellan mars och september 2008, vilket totalt blir 518 klienter. Av dessa rensades de med utvisning i dom bort då de inte är föremål för planering av utslussningsåtgärder och inte heller samverkan efter frigivning. Givet dessa avgränsningar har Riksrevisionen genomfört en totalundersökning av 493 klienter.

### *Utformning och genomförande*

Med utgångspunkt i Kriminalvårdens föreskrift (KVFS 2008:12) om planering av anstaltspåföljd och häktesvistelse sammanställdes ett frågeformulär. Vidare identifierades det i förstudien ett antal brister och problem i planerna, vilka har hjälpt till att fokusera frågorna. Vissa av frågorna kan sägas vara mer tekniska för att se om alla moment som ska vara utförda också är utförda och om det gjorts i tid. Andra frågor är mer innehållsfokuserade och kontrollerar om det som fyllts i är korrekt och svarar mot krav i föreskriften. Vidare fångar formuläret även upp om, och i så fall med vem, Kriminalvården samverkat.

Projektgruppen har vid genomförandet av aktgranskningen suttit på Kriminalvårdens regionkontor i Stockholm och gått igenom verkställighetsplanerna. Till hjälp vid bedömning av exempelvis riskbedömningar har Riksrevisionen haft de allmänna råden till föreskriften, Kriminalvårdens hjälptexter samt Kriminalvårdens interna utbildningsmaterial. Under aktgranskningen fick projektgruppen stöd från en av Kriminalvårdens jurister.

Resultaten från aktgranskningen har sammanställts i frekvens- och korstabeller. I dessa redovisas dels hur resultaten föll ut för de olika grupperna, dels hur de såg ut på en aggregerad nivå. Då Riksrevisionen genomfört en totalundersökning är resultaten generaliserbara till grupperna. När det gäller urvalsstorlek, utformning av formuläret och sammanställningen av resultaten har Riksrevisionen anlitat Statisticon.

### *Uppföljande aktgranskning*

Efter intervjuer på anstalter och frivårdskontor uppstod ett antal nya frågeställningar. Riksrevisionen gjorde därför bedömningen att det behövdes en uppföljande aktgranskning. Den genomfördes under sommaren 2009 med hjälp av ett nytt frågeformulär.

## **Intervjuer**

Riksrevisionen har genomfört drygt 150 intervjuer. Merparten av intervjuerna genomfördes under perioden mars till september 2009. Till grund för utformningen av intervjufrågorna har såväl resultatet från förstudien som resultatet av aktgranskningen legat. Frågorna har fokuserat dels på verkställighetsplaneringen, dels på samverkan vid frigivning.

Intervjuerna med Kriminalvården har genomförts på fyra anstalter, fyra frivårdskontor, ett häkte, placeringsenheten, regionkontor samt

huvudkontoret. Valet av verksamhetsställen skedde utifrån ett flertal kriterier. Ett var att Riksrevisionen önskade en regional spridning så att alla Kriminalvårdens sex regioner skulle vara representerade. Ett annat urvalskriterium när det gällde anstalterna var att det skulle vara spridning avseende säkerhetsklasserna, när det gällde frivårdskontoren var önskemålet både stora och små kontor.

Ett brev skickades till de utvalda verksamhetsställena med föreslagna tider för besök samt önskemål om vilka delar ur personalen som projektgruppen ville träffa. Verksamhetsstället fick sedan hantera valet av intervjuobjekt. Projektgruppen träffade klienter samt alla nivåer av anställda, från kriminalvårdare och frivårdsinspektörer till kriminalvårdschefer. Även de personer som i den förstärkta organisationen fått rollerna som lokala verkställighetsplaneringsutvecklare intervjuades.

Intervjuer med Kriminalvårdens samverkansaktörer har också genomförts. Riksrevisionen har genomfört intervjuer med Arbetsförmedlingen, landsting, kommuner, Sveriges Kommuner och Landsting, ett regionalt kommun- och landstingsförbund, en frivilligorganisation, kooperativ samt olika samverkansprojekt som ITOK, Krami och Järntorgsmottagningen.

Riksrevisionen har också genomfört intervjuer med företrädare för Justitie-, Arbetsmarknads- och Socialdepartementen.

## Gruppintervjuer

I samband med besöken på frivårdskontoren genomfördes även gruppintervjuer där Kriminalvården och dess samverkanspartners gemensamt fick sitta ner och diskutera tre exempel på klienter som Riksrevisionen presenterade för dem. De tre exemplen utgick från de tre ovan beskrivna urvalsgrupperna: långtidare, unga förstagångsdömda och återfallsbenägna. Genom att låta de olika aktörerna få diskutera fallen identifierades olika hinder för samverkan samt goda exempel. De olika aktörer som samlades representerade kommuner, landsting (endast i ett av fallen), Arbetsförmedlingen och frivården.

## Enkät till Arbetsförmedlingens kontaktpersoner

Efter att ha intervjuat företrädare för Kriminalvården och Arbetsförmedlingen angående de lokala samverkansavtalen fick Riksrevisionen en något motstridig bild av Arbetsförmedlingens insatser lokalt. Detta var en av anledningarna till att Riksrevisionen ville titta närmare bland annat på hur

arbetsförmedlarna upplever den tilldelade arbetstiden, och vilket stöd de har fått samt vill ha kopplat till uppdraget.

Samtliga arbetsförmedlare som är ansvariga kontaktpersoner gentemot Kriminalvården i de olika regionerna fick en enkät att fylla i via e-post. Utöver de fem flervalsfrågorna fick kontaktpersonerna även möjlighet att lämna kommentarer.

För att öka kvaliteten i frågeunderlaget skickades enkäten till Arbetsförmedlingens kontaktperson centralt för påseende innan den gick ut till kontaktpersonerna.

Av totalt 56 kontaktpersoner svarade 44, vilket innebär en svarsfrekvens på drygt 80 procent. Två personer meddelade att de inte längre är kontaktpersoner och dessa har dragits av i totalen.

## Dokumentstudier

För att granska hur regeringen styr sina myndigheter har Riksrevisionen också genomfört en dokumentstudie. Det granskade materialet omfattar lagar och förordningar, instruktioner och regleringsbrev. Vid granskningen har det även gjorts en genomgång av olika förarbeten till relevant lagstiftning. Regeringens budgetpropositioner samt avrapportering från Riksrevisionens avdelning för årlig revision har också ingått i dokumentstudien.

## Kostnadsberäkning

Riksrevisionen har låtit en konsult, Richard Murray på Mapsec, göra vissa kostnadsberäkningar. Uppdraget innefattade att beräkna kostnaden för en verkställighet för Riksrevisionens tre urvalsgrupper: unga förstagångsdömda, återfallsbenägna och långtidare. Uppdraget innefattade också att beräkna kostnaderna för vad dessa klientgrupper kostar som kriminella ute i samhället. Uppdraget omfattade även en beräkning av vilken samhällsekonomisk vinst som kan göras om dessa klientgrupper inte återfaller i brott.

Kostnadsberäkningen bygger bland annat på uppgifter från Kriminalvården. Konsulten har diskuterat uppgifterna med Kriminalvården. Professor Lars Hultkrantz, Handelshögskolan vid Örebro universitet, har på uppdrag av Riksrevisionen läst och kommenterat konsultrapporten.

En sammanfattning av konsultrapporten finns i bilaga 4.



## **Kvalitetssäkring**

Rapportutkast exklusive slutsatser och rekommendationer har lämnats till Justitiedepartementet, Kriminalvården och Arbetsförmedlingen för faktagranskning. Intern kvalitetssäkring har utförts enligt Riksrevisionens rutiner. Utkast till texten har granskats av myndighetens kvalitetssäkrare.

Owe Horned, lagman vid Länsrätten i Östergötlands län och tidigare expert i regeringens utredning om Kriminalvårdens effektivitet, har läst och kommenterat rapportutkastet.



## Bilaga 4 Sammanfattning av konsultrapport

### **Kostnader för verkställighet och samhällsekonomisk lönsamhet av kriminalvård**

Konsultrapport av Richard Murray, Mapsec, 2009-08-18

#### *Beskrivning av vilka beräkningar som görs*

Som en del i granskningen av Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete har Riksrevisionen låtit en konsult ta fram en ekonomisk analys av detta arbete. Det som ska bedömas är den samhällsekonomiska lönsamheten av det *påverkansarbete* som Kriminalvården bedriver i syfte att minska risken för återfall i brott. De beräkningar som görs ska vara realistiska och representativa för Kriminalvårdens klienter, men då antalet antaganden som krävs för att göra beräkningar för de enskilda klienterna är stort ska beräkningarna bara ses som exempel och inte som statistiska medelvärden.

Eftersom det saknas entydig forskning kring vilken effekt de olika påverkansprogrammen har på återfallsfrekvensen så beräknas i stället vilken nedgång i återfallsfrekvens som krävs för att en åtgärd ska kunna sägas vara lönsam.

De beräkningar som görs är dels vilken minskning av återfallen som krävs för att dagens normala påverkansarbete ska vara lönsamt, dels hur stor minskningen av återfallen måste vara för att lönsamhet ska uppnås när insatserna intensifieras och kostnaderna ökar. Tanken med det senare är att undersöka om ökade ansträngningar kan vara lönsamma redan vid en rätt blygsam nedgång i återfallsfrekvens.

#### *Analysen*

De samhällsekonomiska beräkningarna bygger dels på en kartläggning av kostnaderna för verkställandet av straff och kostnaderna för det återfallsförebyggande arbetet, dels på en beräkning av de samhällsekonomiska kostnaderna för fortsatt kriminalitet. Utifrån detta beräknas den samhällsekonomiska lönsamheten av att förebygga återfall i kriminalitet.

För att kunna göra en beräkning av vilken nedgång i återfallsfrekvens som krävs för att påverkansarbetet ska vara lönsamt måste kostnaderna för påverkansarbetet skiljas från Kriminalvårdens övriga kostnader. Som påverkan definieras det arbete som Kriminalvården lägger på att minska risken för att klienten återfaller i brott efter frigivningen. Då måste man tänka sig en kriminalvård utan detta påverkansarbete, där straffet verkställs på ett humant sätt, dock utan särskilda insatser för att motverka den intagnes återfall i brott.

Påverkan definieras som alla verksamheter som syftar till att minska risken för att klienten återfaller i brott efter frigivningen. I påverkan innefattas bland annat programverksamheter, arbetsdrift<sup>179</sup>, utbildning och psykoterapi. I påverkansarbetet inkluderas också samverkan med andra aktörer i samhället med syfte att minska risken för återfall, såsom särskilda arbetsmarknadsåtgärder och särskilda vårdinsatser.

Till påverkan räknas inte de kostnader som kommer av Kriminalvårdens humana omhändertagande. Det innebär att kostnader för boende, mat och kläder samt bevakning och säkerhetsåtgärder inte ingår i beräkningarna. Beträffande samverkan är det bara de särskilda samverkansinsatser som syftar till att minska risken för återfall som ingår i beräkningarna. Dessa ska alltså särskiljas från aktörernas ordinarie verksamhet.

De samhällsekonomiska intäkterna av påverkan är de kostnader som samhället undviker genom att en klient som utan påverkansåtgärder skulle ha återfallit i brott, efter påverkan undviker återfall. Eller, annorlunda uttryckt, att prognosen för en frigiven person ändras från återfall till icke-återfall. Endast i de fall påverkan förändrar prognosen för dem som skulle ha återfallit i brott medför det intäkter för påverkansåtgärderna.

Intäkterna består dels av de inbesparade kostnader som brott ger upphov till som direkta följder av brottet, dels av inbesparade kostnader för samhällets åtgärder för att hantera begångna brott. Intäkterna består också av det produktionsvärde som en rehabiliterad person kan bidra med i framtiden. I en samhällsekonomisk beräkning innefattas bara reala kostnader och inte transfereringar, som skatter och bidrag.

Analysen görs utifrån de tre grupper av klienter som återkommer i Riksrevisionens granskning: långtidsdömda, unga förstagångsdömda och återfallsbenägna klienter, med många brott bakom sig. Grupperna skiljer sig åt, de har olika hög risk för återfall i brott efter frigivning och deras kriminalitet är kostsam på olika sätt.

---

<sup>179</sup> Åsikterna om huruvida arbetsdriften ska räknas som en påverkansinsats eller som en del av det humana omhändertagandet går isär. Konsulten har därför gjort beräkningar både med och utan arbetsdriften.

## Resultat

Kartläggningen av Kriminalvårdens kostnader visar att man normalt lägger 11 – 12 procent av kostnaderna på påverkansåtgärder. Hit räknas bland annat personutredning, revideringar av verkställighetsplaner, anstaltsbyten för att klienten ska få adekvat vård, olika terapeutiska program, utbildning, vårdvistelser och samverkan inför frigivning. En mycket stor del av kostnaderna utgörs av subventioneringen av arbetsdriften. Om arbetsdriften inte räknas med halveras kostnaderna för påverkansarbetet.

Efter beräkningen av kostnaderna för en fortsatt kriminalitet framgår att det, för att dessa åtgärder ska löna sig, krävs att återfallsfrekvensen minskar med mellan 0,3 och 3,7 procentenheter, beroende på klientgrupp. En vanlig uppskattning bland forskare är att enbart behandlingsprogrammen reducerar återfallen med mellan 5 och 10 procent. Kriminalvårdens åtgärder är således väl inom marginalen för att vara samhällsekonomiskt lönsamma.

Dessa beräkningar utgår alltså från de påverkansinsatser som i dag bedrivs inom Kriminalvården. Det går också att tänka sig mer intensifierade insatser för att lyfta fler ur kriminalitet. Som exempel på mer omfattande insatser kan det så kallade ITOK-projektet tas. Det riktar sig till kriminella med ett kraftigt drogberoende och kostar cirka 80 000 kronor per klient. Samma summa skulle naturligtvis också kunna läggas på andra former av påverkansinsatser, som exempelvis intensifierat stöd efter frigivning.

Eftersom kostnaderna för fortsatt kriminalitet är stora – mer än 10 miljoner kronor per klient – krävs det därför, trots att kostnaderna för kriminalvården ökar, inte att återfallen minskar särskilt mycket för att en intensifierad påverkan ska löna sig. Inklusivt den ordinarie påverkan som Kriminalvården idag ger intagna kräver en intensifiering av påverkan till en merkostnad av 80 000 kr per klient mellan 0,9 och 4,5 procentenheters minskning av återfallsfrekvensen. Detta kan jämföras med Kriminalvårdens normala påverkanskostnader på 11 – 12 procent av de totala kostnaderna, vilka förutsätter en minskning av återfallsfrekvensen på mellan 0,3 och knappt 4 procentenheter för att löna sig.

Påverkan som kostar 100 000 kronor extra per intagen i en viss grupp kräver ungefär samma minskning av återfallsfrekvensen för alla de tre grupperna av intagna som utgör exempel, knappt 1 procentenhets minskning. Eftersom den förväntade återfallsfrekvensen skiljer sig mellan grupperna betyder det att återfallen måste minska med 1,6 procent för de långtidsdömda, 2,5 procent för ungdomsbrottslingarna och 1 procent för de återfallsbenägna klienterna med en lång brottshistoria bakom sig.

Var gör pengarna störst nytta? Svaret beror på vilka åtgärder för vilken grupp som bedöms ha störst effekt på återfallsfrekvensen. Sådana bedömningar ligger utanför denna rapport men bör kunna göras av kriminalvård och forskare.



## Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

2003	2003:1	Hur effektiv är djurskyddstillsynen?
2004	2004:1	Länsplanerna för regional infrastruktur – vad har styrt prioriteringarna?
	2004:2	Förändringar inom kommittéväsendet
	2004:3	Arbetslöshetsförsäkringens hantering på arbetsförmedlingen
	2004:4	Den statliga garantimodellen
	2004:5	Återfall i brott eller anpassning i samhället – uppföljning av kriminalvårdens klienter
	2004:6	Materiel för miljarder – en granskning av försvarets materielförsörjning
	2004:7	Personlig assistans till funktionshindrade
	2004:8	Uppdrag statistik – Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet
	2004:9	Riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvård
	2004:10	Bistånd via ambassader – en granskning av UD och Sida i utvecklingssamarbetet
	2004:11	Betyg med lika värde? – en granskning av statens insatser
	2004:12	Höga tjänstemäns representation och förmåner
	2004:13	Riksrevisionens årliga rapport 2004
	2004:14	Arbetsmiljöverkets tillsyn
	2004:15	Offentlig förvaltning i privat regi – statsbidrag till idrottsrörelsen och folkbildningen
	2004:16	Premiepensionens första år
	2004:17	Rätt avgifter? – statens uttag av tvingande avgifter
	2004:18	Vattenfall AB – Uppdrag och statens styrning
	2004:19	Vem styr den elektroniska förvaltningen?
	2004:20	The Swedish National Audit Office Report 2004
	2004:21	Försäkringskassans köp av tjänster för rehabilitering
	2004:22	Arlandabanan – Insyn i ett samfinansierat järnvägsprojekt
	2004:23	Regelförenklingar för företag
	2004:24	Snabbare asylprövning
	2004:25	Sjukpenninganslaget – utgiftsutveckling under kontroll?
	2004:26	Utgift eller inkomstavdrag? – Regeringens hantering av det tillfälliga sysselsättningsstödet
	2004: 27	Stödet till polisens brottsutredningar
	2004:28	Regeringens förvaltning och styrning av sex statliga bolag
	2004:29	Kontrollen av strukturfonderna
	2004:30	Barnkonventionen i praktiken

- 2005 2005:1 Miljömålsrapporteringen – för mycket och för lite
- 2005:2 Tillväxt genom samverkan? Högskolan och det omgivande samhället
- 2005:3 Arbetslöshetsförsäkringen – kontroll och effektivitet
- 2005:4 Miljögifter från avfallsförbränningen – hur fungerar tillsynen
- 2005:5 Från invandrapolitik till invandrapolitik
- 2005:6 Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?
- 2005:7 Ökad tillgänglighet i sjukvården? – regeringens styrning och uppföljning
- 2005:8 Representation och förmåner i statliga bolag och stiftelser
- 2005:9 Statens bidrag för att anställa mer personal i skolor och fritidshem
- 2005:10 Samordnade inköp
- 2005:11 Bolagiseringen av Statens järnvägar
- 2005:12 Uppsikt och tillsyn i samhällsplaneringen – intention och praktik
- 2005:13 Riksrevisionens årliga rapport 2005
- 2005:14 Förtidspension utan återvändo
- 2005:15 Marklösen – Finns förutsättningar för rätt ersättning?
- 2005:16 Statsbidrag till ungdomsorganisationer – hur kontrolleras de?
- 2005:17 Aktivitetsgarantin – Regeringen och AMS uppföljning och utvärdering
- 2005:18 Rikspolisstyrelsens styrning av polismyndigheterna
- 2005:19 Rätt utbildning för undervisningen – Statens insatser för lärarkompetens
- 2005:20 Statliga myndigheters bemyndiganderedovisning
- 2005:21 Lärares arbetstider vid universitet och högskolor – planering och uppföljning
- 2005:22 Kontrollfunktioner – två fallstudier
- 2005:23 Skydd mot mutor – Läkemedelsförmånsnämnden
- 2005:24 Skydd mot mutor – Apoteket AB
- 2005:25 Rekryteringsbidrag till vuxenstuderande – uppföljning och utbetalningskontroll
- 2005:26 Granskning av Statens pensionsverks interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:27 Granskning av Sjöfartsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2005:28 Fokus på hållbar tillväxt? Statens stöd till regional projektverksamhet
- 2005:29 Statliga bolags årsredovisningar
- 2005:30 Skydd mot mutor – Banverket
- 2005:31 När oljan når land – har staten säkerställt en god kommunal beredskap för oljekatastrofer?



- 2006 2006:1 Arbetsmarknadsverkets insatser för att minska deltidslösheten
- 2006:2 Regeringens styrning av Naturvårdsverket
- 2006:3 Kvalitén i elöverföringen – finns förutsättningar för en effektiv tillsyn?
- 2006:4 Mer kemikalier och bristande kontroll – tillsynen av tillverkare och importörer av kemiska produkter
- 2006:5 Länsstyrelsernas tillsyn av överförmyndare
- 2006:6 Redovisning av myndigheters betalningsflöden
- 2006:7 Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning?
- 2006:8 Skydd mot korruption i statlig verksamhet
- 2006:9 Tandvårdsstöd för äldre
- 2006:10 Punktskattekontroll – mest reklam?
- 2006:11 Vad och vem styr de statliga bolagen?
- 2006:12 Konsumentskyddet inom det finansiella området – fungerar tillsynen?
- 2006:13 Kvalificerad yrkesutbildning – utbildning för marknadens behov?
- 2006:14 Arbetsförmedlingen och de kommunala ungdomsprogrammen
- 2006:15 Statliga bolag och offentlig upphandling
- 2006:16 Socialstyrelsen och de nationella kvalitetsregistren inom hälso- och sjukvården
- 2006:17 Förvaltningsutgifter på sakanslag
- 2006:18 Riksrevisionens årliga rapport
- 2006:19 Statliga insatser för nyanlända invandrare
- 2006:20 Styrning och kontroll av regeltillämpningen inom socialförsäkringen
- 2006:21 Finansförvaltningen i statliga fastighetsbolag
- 2006:22 Den offentliga arbetsförmedlingen
- 2006:23 Det makroekonomiska underlaget i budgetpropositionerna
- 2006:24 Granskning av Arbetsmarknadsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006: 25 Granskning av Migrationsverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:26 Granskning av Lantmäteriverkets interna styrning och kontroll av informationssäkerheten
- 2006:27 Regeringens uppföljning av överskottsmålet
- 2006:28 Anställningsstöd
- 2006:29 Reformen av Försvarets logistik – Blev det billigare och effektivare?
- 2006:30 Socialförsäkringsförmåner till gravida – Försäkringskassans agerande för en lagenlig och enhetlig tillämpning
- 2006:31 Genetiskt modifierade organismer – det möjliga och det rimliga
- 2006:32 Bidrag som regeringen och Regeringskansliet fördelar

- 2007 2007:1 Statlig tillsyn av bostad med särskild service enligt LSS
- 2007:2 The Swedish National Audit Office – Annual report 2006
- 2007:3 Regeringens beredning och redovisning av skatteutgifter
- 2007:4 Beredskapen för kärnkraftsolyckor
- 2007:5 Regeringens skatteprognoser
- 2007:6 Vägverkets körprov – lika för alla?
- 2007:7 Den största affären i livet – tillsyn över fastighetsmäklare och konsumenternas möjlighet till tvistelösning
- 2007:8 Regeringens beredning av förslag om försäljning av sex bolag
- 2007:9 Säkerheten vid vattenkraftdammar
- 2007:10 Regeringens styrning av informationssäkerhetsarbetet i den statliga förvaltningen
- 2007:11 Statens företagsbefrämjande insatser. När de kvinnor och personer med utländsk bakgrund?
- 2007:12 Hur förbereds arbetsmarknadspolitiken? En granskning av regeringens underlag
- 2007:13 Granskning av Årsredovisning för staten 2006
- 2007:14 Riksrevisionens årliga rapport
- 2007:15 Almi Företagspartner AB och samhällsupdraget
- 2007:16 Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi
- 2007:17 Statens insatser för att hantera omfattande elavbrott
- 2007:18 Bilprovningen och tillgängligheten – Granskning av ett samhällsupdrag
- 2007:19 Tas sjukskrivnas arbetsförmåga till vara? Försäkringskassans kontakter med arbetsgivare
- 2007:20 Oegentligheter inom bistånd – Är Sidas kontroll av biståndsinsatser via enskilda organisationer tillräcklig?
- 2007:21 Regeringens analys av finanspolitikens långsiktiga hållbarhet
- 2007:22 Sambandet mellan utgiftstaket, överskottsålet och skattepolitiken – regeringens redovisning
- 2007:23 Statens insatser vid anmälningar av vårdskador – Kommer patienten till tals?
- 2007:24 Utanförskap på arbetsmarknaden – Funktionshindrade med nedsatt arbetsförmåga
- 2007:25 Styrelser med fullt ansvar
- 2007:26 Regeringens redovisning av budgeteffekter
- 2007:27 Statligt bildande stiftelsers årsredovisningar
- 2007:28 Krisberedskap i betalningssystemet – Tekniska hot och risker
- 2007:29 Vattenfall – med vind i ryggen?
- 2007:30 Så förvaltas förmögenheten – fem stiftelsers kapitalförvaltning och regeringens roll som stiftare
- 2007:31 Bistånd genom budgetstöd – regeringens och Sidas hantering av en central biståndsform
- 2007:32 Försäkringskassans hantering av arbetsskadeförsäkringen

- 2008 2008:1 Pandemier – hantering av hot mot människors hälsa
- 2008:2 Statens insatser för att bevara de kyrkliga kulturminnena
- 2008:3 Staten och pensionsinformationen
- 2008:4 Regeringens redovisning av arbetsmarknadspolitikens förväntade effekter
- 2008:5 Högskolelärares bisysslor
- 2008:6 Regler och rutiner för indirekt sponsring – tillräckligt för att säkerställa SVT:s oberoende?
- 2008:7 Statligt bildade stiftelser – regeringens insyn och uppföljning
- 2008:8 Dricksvattenförsörjning – beredskap för stora kriser
- 2008:9 Regeringen och krisen – regeringens krishantering och styrning av samhällets beredskap för allvarliga samhällskriser
- 2008:10 Riksrevisorernas årliga rapport 2008
- 2008:11 Tvärvillkorskontroller i EU:s jordbruksstöd
- 2008:12 Regeringens försäljning av åtta procent av aktierna i TeliaSonera
- 2008:13 Svenskundervisning för invandrare (sfi). En verksamhet med okända effekter
- 2008:14 Kulturbidrag – effektiv kontroll och goda förutsättningar för förnyelse?
- 2008:15 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2008 års ekonomiska vårproposition
- 2008:16 Sänkta socialavgifter – för vem och till vilket pris?
- 2008:17 Regeringens hantering av tilläggsbudgeten
- 2008:18 Avveckling av myndigheter
- 2008:19 Hög kvalitet i högre utbildning?
- 2008:20 Granskning av Årsredovisning för staten 2007
- 2008:21 Statens styrning av kvalitet i privat äldreomsorg
- 2008:22 Rekryteringen av internationella studenter till svenska lärosäten
- 2008:23 Statens insatser för ett hållbart fiske
- 2008:24 Stöd till start av näringsverksamhet. Ett framgångsrikt program
- 2008:25 Kasernen Fastighetsaktiebolag
- 2008:26 Utanförskap och sysselsättningspolitik – regeringens redovisning
- 2008:27 Delpension för statligt anställda – tillämpning och effekter
- 2008:28 Skyddat arbete hos Samhall. Mer rehabilitering för pengarna
- 2008:29 Skyddet för farligt gods
- 2008:30 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2009
- 2008:31 Svenska trygghetssystem utomlands. Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering

- 2009 2009:1 Omställningskrav i sjukförsäkringen – att pröva sjukas förmåga i annat arbete
- 2009:2 Försäkringskassans inköp av IT-lösningar
- 2009:3 Skatteuppskov. Regeringens redovisning av bostadsuppskov och pensionsavdrag
- 2009:4 Swedfund International AB och samhällsuppdraget
- 2009:5 En effektiv och transparent plan- och byggprocess? Exemplet buller
- 2009:6 Energideklarationer – få råd för pengarna
- 2009:7 Beslut om sjukpenning – har försäkringskassan tillräckliga underlag?
- 2009:8 Riksrevisorernas årliga rapport 2009
- 2009:9 Regeringens försäljning av V&S Vin & Sprit AB
- 2009:10 Psykiatri och effektiviteten i det statliga stödet
- 2009:11 Försvarsmaktens personalförsörjning – med fokus på officersförsörjningen
- 2009:12 Hanteringen av unga lagöverträdare – en utdragen process
- 2009:13 Omställningskraven i arbetslöshetsförsäkringen
- 2009:14 Tillämpningen av den finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i 2009 års ekonomiska vårproposition
- 2009:15 Sidas stöd till utveckling av kapacitet i mottagarländernas statsförvaltning
- 2009:16 Underhåll av belagda vägar
- 2009:17 Tillämpningen av det finanspolitiska ramverket. Regeringens redovisning i budgetpropositionen för 2010
- 2009:18 IT-investeringar över gränserna
- 2009:19 E-legitimation – en underutnyttjad resurs
- 2009:20 Jobbskatteavdraget
- 2009:21 Vad är Sveriges utsläppsrätter värda? Hanteringen och rapporteringen av Sveriges Kyotoenheter
- 2009:22 Jobb- och utvecklingsgarantin – en garanti för jobb?
- 2009:23 Länsplanerna för regional transportinfrastruktur
- 2009:24 Internationell skattekontroll. Skatteverkets informationsutbyte med andra länder
- 2009:25 Resursstyrning i högskolans grundutbildning
- 2009:26 Statens garantier i finanskrisen

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se