

# Kriminalvården – ledning och styrning

*Slutbetänkande av Utredningen Kriminalvårdens  
effektivitet*

*Stockholm 2009*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2009:80

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-598 191 91  
Ordertel: 08-598 191 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23279-8  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 14 februari 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att följa upp och utvärdera effektiviseringsarbetet inom Kriminalvården (Dir. 2008:19 och Dir. 2008:113).

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 20 februari 2008 numera generaldirektören vid Statens skolinspektion Ann-Marie Begler. Ann-Marie Begler entledigades den 30 juni 2008.

Nuvarande överåklagaren vid Åklagarmyndigheten Mats Åhlund förordnades den 23 juni 2008 till ny särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 22 augusti 2008 docenten Peter Lindström, samt rättssakkunnige Eric Leijonram i Justitiedepartementet. Från ovanstående datum förordnades som experter generaldirektören vid Arbetsförmedlingen Angeles Bermudez-Svankvist, regionchefen vid Kriminalvården, Region Stockholm Inga Mellgren och hovrättspresidenten i Svea hovrätt Fredrik Wersäll. Den 12 juni 2009 förordnades lagmannen i Länsrätten i Östergötlands län Owe Horned som expert.

Den 1 juni 2008 förordnades departementssekreteraren Christina Sundelöf som utredningssekreterare. Chefen för Rättsenheten vid Polismyndigheten i Uppsala län Johan Sørensson anställdes som sekreterare fr.o.m. den 1 november 2008. Richard Murray var sekreterare i utredningen från den 4 mars 2008 till den 28 februari 2009.

Utredningen har tidigare lämnat betänkandena Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71) och Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning (SOU 2009:13).

Utredningen som har antagit namnet Utredningen Kriminalvårdens effektivitet, överlämnar härmed sitt slutbetänkande Kriminalvården – ledning och styrning. Utredningens uppdrag är härmed slutfört.

Stockholm i september 2008

Mats Åhlund

/Christina Sundelöf  
Johan Sørensson

# Innehåll

<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Uppdrag och genomförande</b> .....	<b>23</b>
1.1 Uppdraget.....	23
1.2 Utredningens tidigare betänkanden.....	24
1.3 Vad behandlas i detta slutbetänkande? .....	26
1.4 Genomförandet av uppdraget .....	27
<b>2 Kriminalvården och effektivitet</b> .....	<b>33</b>
2.1 Inledning.....	33
2.2 Effektivitetsbegrepp .....	33
2.3 Kriminalvårdens effektiviseringspotential.....	35
<b>3 Kriminalvårdens utveckling</b> .....	<b>39</b>
3.1 Inledning.....	39
3.2 Från Fångvårdsstyrelsen till Kriminalvården .....	39
3.2.1 Cellfängelser .....	39
3.2.2 Cellstraffet avskaffas .....	40
3.2.3 Större anstalter.....	40
3.2.4 1974 års kriminalvårdsreform .....	41
3.3 Kriminalvården effektiviseras.....	43
3.3.1 Tidigare utredningar och effektiviseringsarbete .....	44
3.4 Enmyndighetsreformen.....	45

3.4.1	Kriminalvårdsstyrelsens promemoria om sammanslagningen .....	45
3.4.2	Kriminalvården – en myndighet.....	46
3.5	Sammanfattning.....	48
<b>4</b>	<b>Styrning av Kriminalvården .....</b>	<b>51</b>
4.1	Inledning.....	51
4.2	Kriminalvårdens mål.....	51
4.3	Formella styrdokument .....	52
4.4	Ekonomisk styrning.....	55
4.5	Övrig styrning .....	55
4.6	Kriminalvårdens återrapportering .....	56
4.7	Utredningens förslag avseende ny styrning av Kriminalvårdens lokalförsörjning.....	57
<b>5</b>	<b>Effektiv styrning och uppföljning .....</b>	<b>59</b>
5.1	Inledning.....	59
5.2	Kriminalvårdens organisation.....	59
5.3	Verksamhetsplanering.....	61
5.4	Resultatstyrning och finansiell styrning .....	62
5.5	Intern kontroll.....	64
5.6	Ansvar och delegation.....	67
5.7	Verksamhetsutveckling.....	68
5.8	Verksamhetsstöd.....	70
5.9	Regionala skillnader .....	71
5.10	Analys och slutsatser.....	72
5.10.1	Enmyndighetsreformen.....	72
5.10.2	Målet att minska återfall i brott .....	76
5.10.3	Det strategiska arbetet.....	82

5.10.4	Verksamhetsplanering .....	87
5.10.5	Egenkontroll och tillsyn.....	95
5.10.6	Verksamhetsutveckling .....	101
5.10.7	Delegering och ansvar .....	103
5.11	Sammanfattning .....	109
<b>6</b>	<b>Kriminalvårdens personal .....</b>	<b>113</b>
6.1	Inledning.....	113
6.2	Arbetsgivarpolitiken inom staten .....	113
6.3	Kriminalvårdens personalarbete.....	114
6.3.1	Allmänt.....	114
6.3.2	Ökade personalresurser.....	114
6.3.3	Rekrytering .....	115
6.3.4	Grundutbildning.....	118
6.3.5	Fortbildning och vidareutbildning .....	119
6.3.6	Chefsförsörjning.....	119
6.3.7	Sjukfrånvaro .....	120
6.3.8	Jämställdhet och mångfald .....	121
6.3.9	Verksamhetsanalyser .....	122
6.4	Tidigare utredningar .....	122
6.4.1	Inledning .....	122
6.4.2	Riksrevisionsverket, år 2002 .....	123
6.4.3	Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54) .....	124
6.4.4	Vervas utredning om strategisk kompetensförsörjning, år 2006.....	124
6.4.5	Högskoleprojektet, år 2006 .....	125
6.4.6	Sammanfattning .....	127
6.5	Rekrytering och grundutbildning i de nordiska länderna ...	127
6.5.1	Inledning .....	127
6.5.2	Danmark.....	127
6.5.3	Finland.....	128
6.5.4	Norge.....	128
6.5.5	Sammanfattning.....	129
6.6	Personalorganisationer inom Kriminalvården.....	129
6.6.1	Inledning .....	129
6.6.2	SEKO .....	130

6.6.3	ST .....	130
6.6.4	SACO-S.....	131
6.6.5	Sammanfattning .....	132
6.7	Forskning.....	132
6.8	Arbetsbelastning och tidsanvändning.....	134
6.9	Analys och slutsatser.....	138
6.9.1	Inledning.....	138
6.9.2	Strategier.....	138
6.9.3	Arbetsledning och chefsförsörjning .....	140
6.9.4	Rekrytering och utbildning .....	143
6.9.5	Utvecklingsmöjligheter och arbetsmiljö .....	146
6.10	Sammanfattning.....	153
<b>7</b>	<b>Kriminalvårdens IT-verksamhet .....</b>	<b>155</b>
7.1	Inledning.....	155
7.2	Kriminalvården och IT.....	156
7.3	Historisk utveckling.....	156
7.3.1	Klientnära system.....	156
7.3.2	Ekonomiadministrativa och personaladministrativa system .....	157
7.4	Ledning och styrning av Kriminalvårdens IT- verksamhet.....	158
7.5	Kompetens inom Kriminalvårdens IT-verksamhet.....	159
7.6	Medarbetarnas uppfattning om IT-verksamheten .....	160
7.7	Kostnader för IT-verksamheten.....	164
7.8	Analys och slutsatser.....	165
7.8.1	IT och Kriminalvårdens kärnverksamhet .....	165
7.8.2	Strategisk planering.....	167
7.8.3	Strategiska vägval .....	167
7.8.4	Särskilt om informationssäkerhet .....	169
7.8.5	Organisation och kompetens .....	170
7.8.6	Sammanfattande slutsatser .....	171
7.9	Sammanfattning.....	172



<b>8</b>	<b>Kriminalvårdens säkerhetsarbete.....</b>	<b>173</b>
8.1	Inledning.....	173
8.2	Bakgrund .....	173
8.2.1	Allmänt.....	173
8.2.2	Säkerhetsfrågornas omfattning.....	174
8.2.3	Säkerhetsarbete fram till år 2004.....	174
8.2.4	”En ny situation” .....	177
8.2.5	Säkert inlåst? (SOU 2005:6) .....	181
8.2.6	Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54) .....	183
8.2.7	En nulägesbild av de intagna i anstalt .....	184
8.3	Ledning och styrning.....	187
8.3.1	Regeringens styrning av säkerhetsfrågorna.....	187
8.3.2	Kriminalvårdens styrning av säkerhetsfrågorna.....	189
8.4	Genomförda förändringar .....	194
8.4.1	Ledning och organisation.....	194
8.4.2	Personal, utbildning och attityder .....	194
8.4.3	Underrättelsearbete .....	195
8.4.4	Placering av intagna .....	196
8.4.5	Säkerhetsanstalt .....	196
8.4.6	Tekniska åtgärder.....	198
8.4.7	Narkotika .....	199
8.4.8	Insatsorganisationen.....	199
8.4.9	Våldsanvändning.....	199
8.4.10	Säkerhet och suicidrisk.....	200
8.4.11	Övrigt om säkerhet.....	200
8.4.12	Samverkan .....	201
8.5	Planerade förändringar .....	201
8.6	Resultatet av de genomförda förändringarna .....	201
8.6.1	Kriminalvårdens uppföljning .....	201
8.6.2	Antal avvikelser.....	202
8.6.3	Narkotikabeslag.....	203
8.6.4	Antal incidenter .....	204
8.6.5	Våld och hot mot personalen.....	206
8.6.6	Våld mellan de intagna .....	207
8.6.7	Suicid .....	208
8.7	Kriminalvårdarnas uppfattning om säkerheten.....	208

8.8	Internationell jämförelse.....	213
8.8.1	Inledning.....	213
8.8.2	Danmark.....	213
8.8.3	Norge.....	218
8.8.4	Finland.....	223
8.8.5	Jämförande statistik.....	225
8.9	Kostnaden för säkerhetsarbetet.....	228
8.10	Analys och slutsatser.....	229
8.10.1	Utomstående styrning av säkerhetsarbetet.....	229
8.10.2	Intern styrning av säkerhetsarbetet.....	231
8.10.3	Kriminalvårdens uppföljning av säkerhetsarbetet.....	233
8.10.4	Effekterna av säkerhetsuppgraderingen.....	236
8.10.5	Kriminalvårdens säkerhetsarbete i ett internationellt/nordiskt perspektiv.....	238
8.10.6	Utveckling av säkerhetsarbetet.....	241
8.11	Sammanfattning.....	247
<b>9</b>	<b>Effektivare extern styrning av Kriminalvården.....</b>	<b>251</b>
9.1	Inledning.....	251
9.2	Regeringens styrning av Kriminalvården.....	252
9.3	Ordinarie styrning genom regleringsbrev m.m.....	253
9.4	Uppdrag till Kriminalvården.....	257
9.5	Organisatoriska förutsättningar.....	259
9.6	Utredning om frivården.....	260
9.7	Sammanfattning.....	261
<b>10</b>	<b>Kostnads- och konsekvensanalys.....</b>	<b>263</b>
10.1	Inledning.....	263
10.2	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	263
10.3	Konsekvenser för brottsligheten.....	266
10.4	Övriga konsekvenser.....	266

**Referenser ..... 267****Bilagor***Bilaga 1* Kommittédirektiv ..... 273*Bilaga 2* Tilläggsdirektiv..... 279*Bilaga 3* Effektivitet i Kriminalvården, Undersökningar bland chefer och medarbetare..... 281*Bilaga 4* Granskning av Kriminalvårdens IT-verksamhet ..... 351*Bilaga 5* Kriminalvårdens vision och värdegrund ” Bättre ut” ..... 373

# Sammanfattning

## Utredningens viktigaste slutsatser

Utredningens viktigaste slutsatser innebär i korthet följande.

- De övergripande målen för Kriminalvården är i dag inte preciserade i myndighetens dagliga verksamhet.
- Det krävs långsiktiga strategier och mål för att Kriminalvården ska kunna förbättra verksamhetens effektivitet och organisationens resultat.
- Strategiska vägval måste föregås av analyser. Det gäller t.ex. kompetensförsörjning, utvecklingen av IT-stöd och indelningen av anstalter i säkerhetsklasser.
- Tillsynen över kriminalvården bör förstärkas, bl.a. genom att en ny tillsynsmyndighet inrättas.
- Regeringens styrning av Kriminalvården bör förstärkas.

## Uppdraget

Den huvudsakliga uppgiften för Utredningen Kriminalvårdens effektivitet har varit att följa upp och utvärdera Kriminalvårdens resursutnyttjande. Utredningen har också haft i uppdrag att utvärdera den säkerhetsuppträdning Kriminalvården har genomfört sedan år 2004.

Utredningen har i juni 2008 överlämnat delbetänkandet Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71). I delbetänkandet redovisades en uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete med utgångspunkt i den handlingsplan myndigheten beslutade om år 2003. I februari 2009 överlämnade utredningen delbetänkandet Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-

försörjning (SOU 2009:13). I delbetänkandet granskades effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokalförsörjningsbehov. Förutsättningarna för myndigheten att bygga nya och avveckla gamla platser vid anstalter och i häkten inom ramen för tilldelade anslag redovisades.

I detta slutbetänkande identifierar och analyserar utredningen ytterligare möjligheter till effektiviseringsåtgärder inom Kriminalvården. Kriminalvårdens genomförda och planerade investeringar på säkerhetsområdet analyseras och utvärderas.

## Ledningen och styrningen måste bli mer strategisk

Kriminalvården har under de senaste fem åren genomgått två stora reformer. Den s.k. enmyndighetsreformen innebär att de 37 lokala kriminalvårdsmyndigheterna slogs ihop till en myndighet. De uppmärksammade rymningarna år 2004 från anstalter med hög säkerhetsklass föranledde en genomgripande säkerhetsuppgradering. Reformerna har krävt mycket arbete. Kriminalvården har i dag en organisation som skapar goda förutsättningar för en effektiv ledning och styrning i strategiska, taktiska och operativa frågor.

Kriminalvårdens uppdrag är att verkställa påföljder och att verka för att minska återfallen i brott. Inom ramen för det uppdraget har Kriminalvården beslutat om en vision; ”Bättre ut”. Kriminalvården har dock i väsentliga avseenden inte formulerat långsiktiga och konkreta mål för verksamheten. Utredningen visar att Kriminalvården bör koppla samman sin vision, de strategiska målen och den operativa verksamheten för att förbättra verksamhetens effektivitet och organisationens resultat. Vid utredningens intervju- och enkätundersökning har framkommit att endast 28 procent av kriminalvårdsinspektörerna och kriminalvårdarna anser att Kriminalvården i dag lever upp till målet att minska återfall i brott. Samtidigt saknas det kunskap i den klientnära verksamheten hur de övergripande målen ska operationaliseras.

Eftersom Kriminalvården i flera avseenden saknar ett strategiskt ramverk brister ofta samordningen mellan olika utvecklingsinsatser inom myndigheten. Utredningen har t.ex. funnit att styrningen av viktigt utvecklingsarbete inte alltid sker inom myndighetens ordinarie ledningsstruktur. Ett exempel härpå är arbetet med att utveckla säkerheten inom Kriminalvården. Kriminalvården bör

därför utse en chef för huvudkontoret och peka ut var ansvaret för utvecklingsverksamheten ska ligga.

Kriminalvårdsledningens styrning framstår som inkonsekvent och otydlig för den kriminalvårdspersonal som arbetar i den klientnära verksamheten. Endast 11 procent av de tillfrågade medarbetarna i utredningens intervju- och enkätundersökning anser att ledningen planerar förändringar med god framförhållning. Bland kriminalvårdsinspektörerna och kriminalvårdarna anser vidare endast 16 procent att ledningen visar förtroende för medarbetarnas kompetens. Utredningen bedömer att en huvudorsak till detta är att Kriminalvårdens ledningssystem är otillräckligt. Myndighetens ledning ägnar förhållandevis stor kraft och uppmärksamhet åt operativa beslut på detaljnivå ute i organisationen, vilket går ut över effektiviteten i de långsiktiga och strategiska uppgifterna.

Vid enmyndighetsreformen förändrades delegationsordningen så att fler beslut skulle fattas på högre nivåer. Ett skäl härtill var att de lokala cheferna inte längre var myndighetschefer. En annan orsak var att det lokala verksamhetsstödet till stor del samlades på regionnivå. Utredningen har dock funnit att verksamheten kan effektiviseras om verksamhetsfrågor i större utsträckning kan handläggas på den nivå där de uppkommer. En mer långtgående delegation kan frigöra högre chefers tid. Rättssäkerhet och rättstrygghet kan uppnås genom att uppföljningen och egenkontrollen utvecklas.

Genom långsiktiga strategier kan Kriminalvården lägga fast hur arbetet ska bedrivas och prioritetsordnas. De övergripande målen bör brytas ned till mål som styr hur det omvårdande arbetet, säkerheten och behandlingsarbetet ska utvecklas på lång sikt. De övergripande målen bör även lägga grunden till hur verksamhetsstödet, t.ex. rättsvården, IT-verksamheten och personalarbetet, bör utvecklas.

En förbättrad styrning och ett effektivt uppföljningssystem leder till att osäkerheten avseende uppgifter, rollfördelning och prioriteringar kan minska väsentligt.

## **Inom personalpolitiken behöver kompetensbehovet kartläggas**

Kriminalvården har ca 9 600 anställda, varav de flesta är kriminalvårdare vid anstalter eller häkten. Utredningen konstaterar att Kriminalvårdens styrning av personalfrågorna kan utvecklas.

Kriminalvården uppger att myndigheten eftersträvar ett allt högre antal kriminalvårdare med eftergymnasial kompetens. I budgetunderlaget för år 2010 har myndigheten angett att dagens grundutbildning bör förlängas från 20–28 veckor till ett år. Dessa ställningstaganden har dock inte föregåtts av att kriminalvårdarrollen har analyserats eller definierats.

Kriminalvården pekar dessutom på behovet av att specialisera kriminalvårdarrollen. Utredningen konstaterar att det finns områden inom den klientnära verksamheten som kräver specialistkompetens och därför bör bemannas med personer med högre utbildning, t.ex. från akademiska studier. Utredningen anser dock inte att det föreligger ett generellt behov av att specialisera kriminalvårdarna. De vardagliga arbetsuppgifterna, inklusive den dagliga vård och övervakning som ska ges, kräver engagemang, kompetens och yrkesskicklighet, men inte på akademisk eller specialiserad nivå. För att möta det behov av kunskaper och färdigheter som vårdaryrket kräver bör dock dagens grundutbildning fördjupas och förlängas.

Kriminalvården saknar en kompetensförsörjningsstrategi. Utredningen anser att Kriminalvården bör analysera det långsiktiga behovet av kompetens och ta fram en sådan strategi. Först därefter är det möjligt att bedöma vilka förändringar som bör ske avseende rekryteringen, specialiseringen och utbildningen.

Utredningen föreslår att Kriminalvården i högre grad bör lägga vikt vid utvecklingsmöjligheterna inom myndigheten i syfte att minska den höga personalomsättningen.

Kriminalvården har ett fungerande system för chefsförsörjning. Utrymmet och tiden för att utöva ett gott ledarskap bör öka.

## **IT-verksamheten bör integreras i kärnverksamheten**

Kriminalvården har en relativt liten och billig IT-verksamhet. Antalet system är begränsat. Utredningen konstaterar dock att IT-organisationen inte har haft någon ordinarie, formell chef på flera

år. Den senaste IT-strategin avsåg åren 1999–2002 och ger således inget stöd för verksamheten i dag. IT-mognaden i organisationen är låg och personalen vid myndigheten förefaller ha vant sig vid en liten grad av automatisering.

Utredningen bedömer att ledningen av IT-verksamheten och kompetensen avseende IT-frågorna behöver förstärkas. IT-verksamheten måste i högre grad integreras i kärnverksamheten och knytas till verksamhetens mål. Med rätt IT-stöd kan Kriminalvårdens verksamhet effektiviseras. Myndigheten står i dag inför ett antal viktiga val avseende IT-relaterade frågor. För att IT-verksamheten ska kunna utvecklas krävs dock att Kriminalvården först analyserar sina arbetsprocesser och vilket IT-stöd som kan leda till att dessa effektiviseras. Kriminalvården bör också utveckla informations säkerheten och bl.a. besluta om en informationsklassificering.

### **Säkerhetsuppgraderingen har lett till en högre säkerhetsnivå men det är osäkert vilka effekter den högre säkerhetsnivån har fått**

Kriminalvården har relativt självständigt kunnat utforma sitt säkerhetsarbete. År 2004 inträffade ett antal rymningar och frigtagningar av intagna vid de allra säkraste anstalterna i Sverige. Säkerhetsarbetet har därefter uppgraderats och många säkerhetshöjande åtgärder har vidtagits. Antalet avvikelser har sedan år 2004 minskat från 269 till 68 år 2008. Antalet rymningar från slutna anstalter har under samma period sjunkit från 33 till 8. Narkotika-innehavet på anstalterna har minskat.

Utredningen konstaterar alltså att säkerhetsnivån inom Kriminalvården har höjts. I utredningens intervju- och enkätundersökning anger nästan alla, 91 procent, att de nu känner sig trygga på arbetet. 80 procent är positiva till säkerhetsarbetet. Utredningen visar dock att antalet rymningar i t.ex. Danmark och Norge under ovan nämnda period sjunkit på motsvarande sätt som i Sverige, utan att kriminalvårdsmyndigheterna i de länderna har vidtagit lika omfattande säkerhetshöjande åtgärder. En djupare komparativ analys försvåras av att Kriminalvården i Sverige, till skillnad från kriminalvårdsmyndigheterna i Danmark och Norge, endast i begränsad utsträckning kan redovisa statistik för effekterna av säkerhetsåtgärderna. Kriminalvården saknar t.ex. underlag som



visar om våldet har minskat eller om antalet allvarliga incidenter har blivit färre.

Kriminalvården redovisar att implementering av säkerhets-uppgraderingen i vissa avseenden återstår, men att principerna för säkerhetsfilosofin och för säkerhetsarbetet nu är fastlagda.

Utredningen bedömer dock att en bättre styrning av och mer delaktighet i säkerhetsarbetet kan åstadkommas genom konkretiserade mål. Kriminalvården bör därför ta fram en uttalad säkerhetsstrategi med preciserade mål för säkerhetsarbetet. Uppföljningen av säkerhetsarbetet bör därmed också kunna förbättras. Det incidentrapporteringssystem som nu införs inom Kriminalvården kan bidra till detta.

Utredningen konstaterar att dagens indelning av anstalterna i sex säkerhetsklasser inte har föregåtts av att någon redovisad konsekvensanalys. Utredningen föreslår att Kriminalvården nu utreder och analyserar om inte antalet säkerhetsklasser kan reduceras. En minskning av antalet säkerhetsklasser möjliggör ett enklare placeringsförfarande och kostnadsbesparingar. Färre säkerhetsklasser kan också få betydelse för Kriminalvårdens förmåga att minska återfall i brott.

### **Tillsynen inom Kriminalvården behöver förstärkas**

Kriminalvårdens uppdrag innebär långtgående befogenheter att ingripa i och påverka de dömdas tillvaro. Även de närståendes livssituation påverkas av Kriminalvårdens myndighetsutövning. Inskränkningen av de intagnas friheter och den slutna miljön gör att det måste finnas garantier för att de intagnas rättssäkerhet och rättstrygghet kan upprätthållas i häktena och i anstalterna så att förtroendet för Kriminalvården kan upprätthållas. Frågan om en ny tillsynsmyndighet har tidigare diskuterats av bl.a. Justitieombudsmannen och inom Kriminalvården. Utredningen anser att en ny myndighet bör bildas för tillsyn av Kriminalvårdens verksamhet.

En ny tillsynsmyndighet bör bedriva både system- och verksamhetstillsyn. Tillsynsmyndigheten bör bl.a. granska att gällande författningar efterlevs och att Kriminalvården fullgör riksdagens och regeringens uppdrag. Tillsynsmyndigheten bör också granska att Kriminalvården handlägger ärenden korrekt och att myndighetens resurser används effektivt. Tillsynsmyndigheten bör

också följa upp vad som har orsakat allvarliga incidenter och hur de har hanterats av myndigheten.

En effektiv yttre tillsyn förutsätter dock att Kriminalvården förbättrar sin egenkontroll. Ansvar för egenkontrollen bör pekas ut och mandatet för hur denna ska bedrivas bör definieras. Det gäller i synnerhet vilket ansvar som ska ligga på huvudkontorets enheter. Systematiska rutiner bör införas och nationella kvalitetsmått bör fastställas för egenkontrollen.

I dag saknas en dokumentationsskyldighet inom Kriminalvården av det lagliga våld som personalen i vissa situationer kan använda mot de intagna. Utredningen föreslår att en sådan dokumentationsskyldighet bör införas då starka rättssäkerhetsskäl talar för detta. En sådan dokumentationsskyldighet underlättar också uppföljningen av verksamheten.

### **Effektiviteten i Kriminalvården är beroende av regeringens styrning**

Utredningen konstaterar att det saknas en långsiktig strategisk inriktning för det operativa arbetet. Kriminalvården bör nu fokusera på att utveckla ledningen och styrningen av verksamheten. Regeringen kan bidra till att Kriminalvården kan effektivisera verksamheten genom att ge myndigheten goda möjligheter att koncentrera sig på sitt utvecklingsarbete.

Utredningen föreslår att regeringen utnyttjar regleringsbrevet till att tydligare styra Kriminalvårdens verksamhet mot de övergripande målen och mot de områden där regeringen vill att Kriminalvården ska åstadkomma förbättringar. Genom att tydligare ange och prioritetsordna de mål som ska uppnås kan regeringen påverka Kriminalvården att lägga mer fokus på verksamhetens effekter än på myndighetens prestationer i olika hänseenden.

Utredningen förordar även att regeringen förändrar styrformerna för Kriminalvården genom att införa fleråriga styrdokument. Det är svårt för Kriminalvården att anpassa verksamheten efter korta, ettåriga planeringscykler. Myndigheten "fastnar" inte sällan i kortsiktiga, operativa frågeställningar. Utredningen bedömer att detta har lett till att Kriminalvården inte med tillräcklig kraft har kunnat fokusera på de strategiska och långsiktiga frågorna såsom t.ex. det återfallsförebyggande arbetet och lokalförsörjningsfrågorna. I dag pågår ett arbete vid Regeringskansliet

som syftar till att stärka styrningen av förvaltningsmyndigheterna. Frågan om ett flerårigt styrdokument för Kriminalvården kan ha en framskjuten plats i det arbetet. Utredningen föreslår, mot bakgrund av de bedömningar och slutsatser som utredningen kommit fram till, att regeringen tydliggör att Kriminalvården bör inrikta sig mot och prioritera vissa områden. Regeringen bör därför ge Kriminalvården följande uppdrag.

1. Kriminalvården bör redovisa en övergripande strategi med inriktning på hur myndigheten ska uppnå målet att minska återfallen i brott. Denna strategi bör kompletteras med en strategi för verksamhetsutvecklingen, en strategi för säkerhetsarbetet och en IT-strategi.
2. Kriminalvården bör ta fram ett nytt ledningssystem och redovisa hur arbetet med detta fortskrider.
3. Kriminalvården bör ta fram en plan för hur myndighetens systematiska egenkontroll ska utvecklas.
4. Kriminalvården bör ta fram en utvecklad kompetensförsörjningsstrategi.
5. Kriminalvården bör redovisa en fördjupad grundutbildningsstrategi med en konsekvensanalys.

För att Kriminalvården ska ha förutsättningar att förbättra det strategiska arbetet krävs det att myndighetens strategiska överbyggnad förstärks. En möjlighet att åstadkomma detta kan vara att regeringen tillsätter en överdirektör vid Kriminalvården.

Regeringen bör besluta om att tillsätta en utredning om frivårdens verksamhet.

Regeringen bör även besluta om att i Kriminalvårdens instruktion formalisera myndighetens skyldighet att samverka med Arbetsförmedlingen och kommunerna.

## **Kostnader och konsekvenser**

Utredningens förslag kan förväntas leda till att ett omfattande arbete behöver genomföras inom Kriminalvården. Detta förändringsarbete omfattar bl.a. konsekvensanalyser, beredningsarbete och implementeringsåtgärder i organisationen. Särskilda resurser

kan behöva anvisas för detta arbete, men utredningen bedömer att dessa bör kunna inrymmas inom Kriminalvårdens ordinarie anslag.

Inrättandet av en särskild tillsynsmyndighet för Kriminalvården nödvändiggör en fördjupad analys och ställningstagande bl.a. avseende tillsynsmyndighetens uppdrag, organisation och arbetssätt. Först då så skett är det möjligt att bedöma kostnaderna för den nya tillsynsmyndigheten.

Utredningens förslag bör på lång sikt kunna leda till att rättsväsendet får bättre förutsättningar att nå de övergripande målen. Genomförande av förslagen bör på sikt t.ex. leda till att återfallen i brott minskar.

# 1 Uppdrag och genomförande

## 1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 14 februari 2008 att utse en särskild utredare för att följa upp och utvärdera effektiviseringsarbetet inom Kriminalvården.

I uppdraget ingår att:

- följa upp 2003 års effektiviseringsarbete,
- identifiera och analysera ytterligare möjligheter till effektiviseringsåtgärder inom förvaltning, personal, IT, administration och övrig verksamhet samt
- ange förutsättningar för olika effektiviseringsåtgärder och konsekvenser av dessa.

Av direktiven (*bilaga 1* och *2*) framgår att utredaren ska granska effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokal-försörjningsbehov. Utredaren ska också redovisa förutsättningar för myndigheten att bygga nya och avveckla gamla platser inom ramen för tilldelade anslag.

Utredaren ska utvärdera och analysera Kriminalvårdens genomförda och planerade investeringar på säkerhetsområdet. I denna delen ska en jämförelse göras med förhållanden i andra jämförbara länder, i första hand övriga nordiska länder.

Enligt direktiven ska utredaren slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2009. Ett delbetänkande avseende uppföljning av 2003 års effektiviseringsarbete har lämnats den 19 juni 2008. Ett andra delbetänkande har lämnats den 16 februari 2009.

Utredningen har antagit namnet Utredningen Kriminalvårdens effektivitet.

## 1.2 Utredningens tidigare betänkanden

### *Det första delbetänkandet*

Utredningen har överlämnat två delbetänkanden. Den 19 juni 2008 överlämnades delbetänkandet Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71) till justitieministern.

I betänkandet följde utredningen upp 2003 års effektiviseringsarbete, kriminalvårdens produktivitetsutveckling samt kostnaderna för Kriminalvårdens säkerhetsarbete.

Utredningen fann att 14 av de 16 åtgärdsområdena hade gett mindre, eller inga, besparingar jämfört med den bedömning som Kriminalvården hade gjort i myndighetens handlingsplan. Utredningen framhöll att Kriminalvården hade vidtagit andra åtgärder för att effektivisera verksamheten. Den sammanlagda besparingen beräknades till 300–600 mnkr.

Denna besparing borde ha inneburit en ökad produktivitet med 5–10 procent. Den sammantagna produktivetsförändring som kunde registreras mellan åren 2002–2007 uppgick dock sammantaget till minus 3 procent. Orsaken till den sjunkande produktiviteten härleddes till en lägre beläggningsgrad i häkten och anstalter år 2007 än t.ex. år 2002.

Den genomförda höjningen av säkerheten beräknades år 2007 ha kostat mellan 85–112 mnkr per år. Om Kriminalvårdens dåvarande planer skulle genomföras fullt ut beräknade utredningen att kostnaden skulle uppgå till minst 230–260 mnkr per år. Sammanfattningsvis fann utredningen att Kriminalvården hade ökat säkerheten, men att den rehabiliterande verksamheten hade blivit eftersatt.

### *Det andra delbetänkandet*

Delbetänkandet Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning (SOU 2009:13) överlämnades den 18 februari 2009. I betänkandet presenterade utredningen ett förslag för att lösa Kriminalvårdens planeringsproblem. Kriminalvården har under lång tid inte haft tillräckligt många häktes- och anstaltsplatser för att kunna möta den höga klienttillströmningen samtidigt som myndigheten har prognostiserat ett stort ekonomiskt underskott. Utredningen analyserade tillförlitligheten i Kriminalvårdens prognoser och prognosverktyg och visade att det inte är möjligt att göra tillförlitliga

långtidsprognoser över hur många som ska tas in vid kriminalvårdsanstalterna. Orsaken är att trendbrott inte kan förutses. Utredningen föreslog därför att regeringen, med hänvisning till att så är fallet i flera andra jämförbara länder, bör besluta om det antal platser som ska finnas vid häkten och anstalter på tre års sikt eller längre. Behovet av platser både på kort och lång sikt kan styras av kriminalpolitiska åtgärder, vilket även, enligt utredningens uppfattning, ger ekonomisk kontroll. Kriminalvården bör dessutom hålla en beredskap för att på kort tid inrätta platser på kortare sikt, för att öka flexibiliteten.

Regeringen gav i beslut i juni 2007 Kriminalvården ett uppdrag avseende den långsiktiga lokalförsörjningen. Utredningens analys visade att Kriminalvården i stort arbetar i linje med regeringens uppdrag.

Kriminalvården hyr sina kriminalvårdsanläggningar av olika fastighetsägare. Kriminalvården saknar ett samlat underlag och kostnadsberäkningar för renoverings- och underhållsbehoven, vilket gör att myndigheten inte kan förutse framtida kostnader för dessa, antingen direkt eller genom höjda hyror. Redan nu finns det ett omfattande renoveringsbehov avseende flera anstalter och häkten. Utredningen föreslog att regeringen skulle ge Kriminalvården i uppdrag att ta fram ett samlat underlag avseende behovet av och kostnaderna för renovering, underhåll och ombyggnation av fastighetsbeståndet för att de ska få en acceptabel standard. I uppdraget borde ingå att Kriminalvården ska redovisa en plan för när åtgärderna bör vidtas och hur kostnaderna ska fördelas mellan Kriminalvården och fastighetsägarna.

Vidare visade utredningens analyser att det finns stora skillnader mellan anstalterna, även inom samma säkerhetsnivå, avseende kostnaderna per plats och hur kostnadseffektiva de olika anstalterna är. Utredningen fann inte stöd för att gamla anstalter är mindre kostnadseffektiva än nya anstalter. Utredningen fann inte heller tillräckligt underlag för att stora anstalter p.g.a. skalfördelar är särskilt kostnadseffektiva. Utredningen konstaterade även att Kriminalvårdens underlag för att uppföra de s.k. storanstalterna bör fördjupas.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har, på uppdrag av regeringen, bl.a. granskat Kriminalvårdens arbete med att projektera för och upphandla nya kriminalvårdsanläggningar. Flera av ESV:s slutsatser avseende brister i Kriminalvårdens lokalförsörjningsarbete kunde även utredningen sluta sig till, bl.a. talar övervägande nackdelar

emot att Kriminalvården ska utföra en så omfattande egen projektering som i dag. ESV anförde i sin rapport att det är nödvändigt att möjliggöra för regeringen att i ett tidigare skede ta ställning till Kriminalvårdens utbyggnadsplaner. Utredningen anser att det inte är nödvändigt att införa en sådan prövningsmöjlighet om regeringen redan i förväg beslutar hur många häktes- och anstaltsplatser som Kriminalvården ska tillhandahålla.

### 1.3 Vad behandlas i detta slutbetänkande?

I slutbetänkandet fortsätter utredningen att analysera Kriminalvården med utgångspunkten att förbättra förutsättningarna för myndigheten att bedriva en mer effektiv verksamhet. Utredningen tar sin utgångspunkt i myndighetsövergripande frågor så som t.ex. organisation, ledning, styrning, uppföljning, IT och personal. Utredningen utvärderar inte det klientnära arbetet i sig, men fokuserar på att myndighetens verksamhet ska understödja det klientnära arbetet och möjliggöra för en större förmåga att nå verksamhetsmålen än i dag.

I slutbetänkandet redovisar utredningen sin utvärdering av den säkerhetsuppgradering som har skett i kriminalvården sedan år 2004.

#### *Slutbetänkandets disposition*

Detta kapitel, kapitel 1, behandlar utredningens uppdrag och arbete.

I kapitel 2 redovisas den utgångspunkt som utredning har valt för effektivitetsresonemangen. Begreppet effektivitet kan användas på många sätt. Utredningen har valt att fokusera på verksamhetens förmåga att uppnå de mål som har formulerats.

I kapitel 3 ges en beskrivning av hur kriminalvården och organisationen har utvecklats över tid.

Kapitel 4 beskriver regeringens och riksdagens styrning av Kriminalvården.

I kapitel 5 analyseras Kriminalvårdens lednings- och styrningsprinciper bl.a. avseende organisation, mål- och resultatstyrning, uppföljning, tillsyn och verksamhetsutveckling. Ett antal förbättringsområden pekas ut.



I kapitel 6 undersöks Kriminalvårdens förutsättningar att bedriva en effektiv personalpolitik. Särskild vikt läggs vid områdena rekrytering och grundutbildning, medarbetarskap och ledarskap.

I kapitel 7 granskas Kriminalvårdens IT-verksamhet. Kriminalvårdens uppgradering inom säkerhetsområdet utvärderas i kapitel 8.

I kapitel 9 analyseras förutsättningarna för regeringen att understödja Kriminalvårdens arbete med att förbättra effektiviteten.

I kapitel 10 redovisas en kostnads- och konsekvensanalys med anledning av de förslag som utredningen har lämnat.

Sist i betänkandet finns de direktiv regeringen har beslutat för utredningen (*bilaga 1* och *2*), redovisning och analys av utredningens djupintervju- och enkätundersökning (*bilaga 3*), en konsultrapport om Kriminalvårdens IT-verksamhet (*bilaga 4*) och Kriminalvårdens visionsdokument (*bilaga 5*).

## 1.4 Genomförandet av uppdraget

### *Utgångspunkter*

Utredningen har i uppdrag att identifiera och analysera ytterligare möjligheter till effektiviseringsåtgärder inom förvaltning, personal, IT, administration och övrig verksamhet. Efter samråd med Justitiedepartementet har fokus i uppdraget lagts på lednings- och styrningsfrågorna. Utredningsuppdraget har i princip omfattat hela Kriminalvårdens verksamhet. Tiden har varit knapp och utredningsresursen begränsad varför analysen kan behöva fördjupas ytterligare inom flera områden. Utredningen har så långt det har varit möjligt pekat ut tänkbara vägval och avgränsat det fortsatta arbetet till de mest relevanta frågorna med utgångspunkten att Kriminalvården ska nå sina verksamhetsmål.

Utredningen har kunnat konstatera att de åtgärder som i synnerhet kan leda till en mer effektiv kriminalvård är av systemkaraktär, dvs. erfordrar ett myndighetsövergripande och ett myndighetsgenomträngande långsiktigt perspektiv. Det finns därutöver säkerligen kortsiktiga kostnadseffektivitetsvinster och engångsvisa besparingar som kan uppnås genom riktade punkt-insatser. Utredningen har dock funnit att de grundläggande och övergripande lednings- och styrningsinstrumenten måste utvecklas.

Kortsiktiga insatser kan mot den bakgrunden få kontraproduktiva effekter.

#### *Utredningens experter och sakkunniga*

Utredningen påbörjade arbetet med slutbetänkandet den 18 februari 2009. Sedan dess har utredningen haft fyra sammanträden med dess experter och sakkunniga.

#### *Insamling av material från Kriminalvården*

Utredningen, som tidigare har redovisat två delbetänkanden med fokus på Kriminalvårdens egna effektivitetsåtgärder och myndighetens lokalförsörjningsarbete, har hunnit samla på sig ett omfattande kunskapsunderlag om Kriminalvården. Inför det här slutbetänkandet har utredningen dessutom hämtat in ytterligare material från Kriminalvården om t.ex. lednings- och styrningsfrågor, personal och kompetens, IT och säkerhet. Kriminalvården har dessutom pekat ut kontaktpersoner, som utredningen har haft kontakt med inom vissa sakområden. Utredningen har bl.a. intervjuat Kriminalvårdens generaldirektör, chefsjurist och chefen för internrevisionen.

Utredningen har vidare kommunicerat med Kriminalvårdens huvudkontor kring personalfrågor och säkerhet. Utredningen har även förevisats det praktiska arbetet med Kriminalvårdens styrnings- och uppföljningsverktyg, den s.k. Ebbemodellen, på regionkontoret för Stockholmsregionen.

Utredningen har också träffat företrädare för de fackliga organisationerna SEKO och ST inom Kriminalvården, samt varit i kontakt med SACO-S.

Detta slutbetänkande avser förhållanden såsom de var till den 23 augusti 2009.

#### *Samråd*

Regeringen har beslutat att genomföra en omfattande effektivitetsöversyn av hela den s.k. rättskedjan. Denna utredning är ett led i denna översyn. Andra uppdrag har bl.a. getts till Ekonomi- och styrningsverket (ESV). Utredningen har träffat och delat erfaren-

heter med projektledarna för de effektivitetsgranskningar som ESV har genomfört avseende Polisen och Åklagarmyndigheten.

Riksrevisionen granskar för närvarande effektiviteten i det återfalls-förebyggande arbetet. Framför allt granskas Kriminalvården, men även Arbetsförmedlingen berörs av granskningen. Utredningen har vid flera tillfällen träffat Riksrevisionens projekt-grupp angående olika avgränsningsfrågor och avseende utredningens iakttagelser under kartläggningsfasen.

### *Internationella kontakter*

Utredningen har genomfört studiebesök vid Kriminalvården i Danmark och Kriminalomsorgen i Norge.

Studiebesöken har genomförts i syfte att kunna göra en jämförelse mellan Kriminalvården och andra nordiska länders kriminalvård i första hand avseende säkerhetsarbetet, men även avseende ledning och styrning samt kompetensförsörjning.

I Köpenhamn träffade utredningen en av vicedirektörerna vid Kriminalvården. Dessutom träffade utredningen representanter för ekonomiavdelningen (resourcestyrukskontoret), säkerhetsavdelningen och utbildningsavdelningen samt Kriminalvårdens IT-chef.

I Oslo träffade utredningen den tillförordnade direktören, tillika den administrativa chefen för Kriminalomsorgen i Norge och en representant för dess administrativa avdelning. Utredningen träffade även Kriminalomsorgens utvecklingschef och dess säkerhetschef.

Uppgifter om Finlands kriminalvård har inhämtats från skriftliga källor.

### *Utredningens djupintervju- och enkätundersökning*

Utredningen har också genomfört en djupintervju- och enkätundersökning (*bilaga 3*) i Kriminalvården för att granska:

- huruvida intentionerna med en myndighetsreformen har nått ut till alla nivåer inom Kriminalvårdens organisation,
- om det i Kriminalvården finns en ändamålsenlig och effektiv fördelning av ansvar och delegation,

- hur uppgraderingen av säkerhetsarbetet har påverkat det kriminalvårdande uppdraget,
- huruvida personalen använder sin arbetstid på ett sätt som de upplever som optimalt och
- behov av kompetensutveckling mm.

Undersökningen genomfördes med en inledande djupintervjuserie med 21 medarbetare i Kriminalvården. Fem regionchefer, myndighetens utvecklingschef, fem kriminalvårdschefer, fem kriminalvårdsinspektörer och fem kriminalvårdare vid häkte eller anstalt har djupintervjuats. Frågeområdena i intervjuerna var Kriminalvårdens mål, säkerhetsarbetet, det kriminalvårdande arbetet, styrning och ledning, tidsanvändning, IT och statistik samt kompetensutveckling.

Resultatet av djupintervjuerna utgjorde en grund för en kvantitativ enkätundersökning. Målgruppen för enkätundersökningen var kriminalvårdare och kriminalvårdsinspektörer vid häkten och anstalter i samtliga regioner. I målgruppen kriminalvårdare skedde ett slumpmässigt urval inom de sex regionerna (ca 400 i varje region, förutom region Nord där samtliga kriminalvårdare ingick i urvalet). I målgruppen kriminalvårdsinspektörer, som är chefer i första ledet i Kriminalvården, genomfördes en totalundersökning. Enkäten omfattade sammanlagt 2 479 personer. Svarsfrekvensen blev 61 procent. Denna svarsfrekvens är relativt hög med beaktande av enkätens omfattning och innehåll i förhållande till andra liknande undersökningar.

Undersökningen skiljer sig från en ordinär medarbetarundersökning som många myndigheter och organisationer, bl.a. Kriminalvården,<sup>1</sup> regelbundet genomför. I utredningens djupintervju- och enkätundersökning har fokus legat på effektivitet och förbättring av verksamheten i förhållande till Kriminalvårdens uppdrag. Medarbetarundersökningar syftar oftast till att beskriva den nuvarande situationen och sammanfattas ofta i ett index för hur nöjda medarbetarna är. Utredningen konstaterar att effektivitet och nöjda medarbetare är två delvis överlappande, men inte synonyma, begrepp.

Utredningens djupintervju- och enkätundersökning har genomförts av undersökningsföretaget Synovate.

Synovate har tidigare genomfört en större riksundersökning i en webbpanel bestående av yrkesverksamma i olika kategorier, i syfte

---

<sup>1</sup> Kriminalvården genomförde en medarbetarundersökning för hela myndigheten år 2008.

att hitta ett genomsnittligt betyg kring arbetsmiljö. Dessutom har Synovate genomfört flera hundra medarbetarundersökningar. I dessa har det visat sig att en väl fungerande organisation får en andel positiva svar som överstiger 65 procent och en andel negativa som inte är högre än 15 procent. Synovates riksundersökning gav ett betydligt lägre resultat än så. Ett resultat som är lägre än riksundersökningen är, enligt Synovate, en tydlig signal på att verksamheten behöver utvecklas.

Utredningens enkätundersökning är framställd för att vara särskilt avpassad för Kriminalvården. Ibland sammanfaller dock utredningens frågor med sådana som har ställts i Synovates riksundersökning. I det fall då resultatet av svaren från Kriminalvården på något sätt avviker från riksundersökningen har detta kommenterats i betänkandet.

### *Konsultrapport om IT-verksamhet*

Utredningen har genomfört en särskild studie av den nuvarande IT-verksamheten i Kriminalvården (*bilaga 4*). Syftet med studien har varit att besvara frågorna:

- Vad gör man inom IT på Kriminalvården?
- Hur ser ledning och styrning av IT-verksamheten ut?
- Vilka styrdokument finns framtagna och hur är de implementerade?
- Hur arbetar myndigheten med analyser och beslutsunderlag?
- Används IT effektivt i dag?
- Kan man på ett kostnadseffektivt sätt utnyttja IT bättre?
- Hur ser spårbarheten ut från de övergripande verksamhetsmålen ner till specifika aktiviteter inom IT?
- Finns det hinder för effektivt resursutnyttjande inom IT-området?

Studien har skett genom samtal med Kriminalvårdens generaldirektör och intervjuer med representanter för Kriminalvårdens IT-verksamhet och andra verksamhetsansvariga. Vidare har relevanta dokument, t.ex. handlingsplaner och rapporter, granskats.

Utvecklingen av IT-verksamheten i Kriminalvården under de senaste åren har följts upp.

Studien har genomförts av en extern konsult vid XLENT Strategy. Konsulten har genomfört flera liknande granskningar av IT-verksamhet i andra myndigheter.

#### *Sakgranskning*

Kriminalvården har beretts tillfälle att sakgranska och kommentera de fakta som utredningen har redovisat i de beskrivande avsnitten i betänkandet.

De berörda personalorganisationerna, Kriminalforsorgen i Danmark och Kriminalomsorgen i Norge har sakgranskat avsnitt där utredningen har relaterat till förhållanden som berör respektive organisation eller land.

## 2 Kriminalvården och effektivitet

### 2.1 Inledning

Kriminalvården har under de senaste åren vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra effektiviteten. År 2003 beslutades om en handlingsplan med besparingsåtgärder. Detta effektiviseringsarbete har utvärderats av utredningen i det första delbetänkandet, Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71). Sedan effektivitetsarbetet inleddes beslutade riksdagen år 2005 att en enmyndighetsreform inom kriminalvården skulle genomföras. De tidigare 35 enskilda kriminalvårdsmyndigheterna och Kriminalvårdsstyrelsen omorganiserades från den 1 januari 2006 till en myndighet. Syftet med enmyndighetsreformen var bl.a. att förbättra effektiviteten i organisationen.

Utredningens uppdrag är att finna ytterligare effektiviseringsmöjligheter inom Kriminalvårdens verksamhet.

### 2.2 Effektivitetsbegrepp

Inom den organisationsteoretiska forskningen har det påpekats att effektivitet är ett begrepp som är svårt att definiera och mäta.<sup>1</sup> Effektivitet beskrivs inte sällan kunna vara av tre slag, dvs. organisatorisk effektivitet, inre effektivitet och yttre effektivitet.

Organisatorisk effektivitet avser vanligen verksamhetens uppfyllelse av formella och mätbara mål. Den inre effektiviteten visar om saker görs på rätt sätt och den yttre effektiviteten om man gör rätt saker.<sup>2</sup> För att kunna uppnå total effektivitet krävs att verksamheten finner en balans mellan den inre och den yttre effektiviteten.<sup>3</sup> Effektivitetsbegreppet är således knutet till uppfyllelsen

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Karlöf eller Jacobsen och Torsvik.

<sup>2</sup> Ljungberg och Larsson, 2001.

<sup>3</sup> Bruzelius och Skärvad.

av organisationens mål och måluppfyllelsen i förhållande till resursanvändningen.

Begreppen produktivitet och effektivitet blandas ofta ihop eller används felaktigt som synonymer.<sup>4</sup> En ökad produktivitet betyder att verksamheten ökar sitt resultat med befintliga resurser, alternativt producerar likvärdigt resultat men med minskade resurser. För att vara effektiv måste organisationen vara produktiv, men däremot behöver inte hög produktivitet nödvändigtvis leda till hög effektivitet.<sup>5</sup>

Effektivitetsmätning sker för att hitta en bra fördelning mellan ett flertal mått så som kostnad, kvalitet och tid över ett flertal områden som exempelvis organisation, processer och människor.<sup>6</sup>

Effektivitetsbegreppet ges inte sällan en ekonomisk betydelse vid studier av företag och organisationer. När uppdraget är offentligt, dvs. när organisationen inte har en vinstmaximerande uppgift, blir det dock svårare att definiera vad effektiviteten bör omfatta. En offentlig organisation har en rad andra uppdrag knutna till samhällsnyttan än enbart att bedriva verksamheten på det mest ekonomiskt gynnsamma sättet.

En myndighet i statsförvaltningen är i förhållande till regeringen självständig i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner eller när det gäller tillämpningen av lag. I övrigt lyder myndigheten under regeringen enligt 11 kap. 6 § regeringsformen. Det sista innebär att statsförvaltningen har att förverkliga regeringens politik.<sup>7</sup>

Utredningen har tagit Kriminalvårdens uppdrag som utgångspunkt för effektivitetsresonemangen. Effektivitet inom Kriminalvården likställs med uppfyllelse av de mål som regering och riksdag har uppställt för verksamheten. Utredningen har därför inte sökt identifiera enskilda besparingsåtgärder eller insatser för att öka produktiviteten inom Kriminalvården. Utredningen fokuserar istället på hur effektiviteten kan öka genom att utveckla Kriminalvårdens ledning och styrning mot de uppsatta målen för verksamheten. Styrningskedjan går ända från riksdag och regering via myndighetschefen ned till personalen i den operativa verksamheten och till samverkande intressenter. Utredningens utgångspunkt är att studera hur denna styrning ser ut. En ökad effektivitet inom

---

<sup>4</sup> Hjalmarsson.

<sup>5</sup> Jacobsen och Thorsvik.

<sup>6</sup> Amaratunga och Baldry.

<sup>7</sup> SOU 2007:75, s. 39 f.



Kriminalvården leder till en högre samhällsnytta, vilket i sin tur kan leda till högre produktivitet eller minskade kostnader. Utredningen studerade Kriminalvårdens produktivitet i det första delbetänkandet och konstaterade att en mycket stor del av den långsiktiga produktivitetsförbättring som har ägt rum i kriminalvården är hänförlig till att det nu är högre beläggningsgrad på anstalter och i häkten än tidigare.<sup>8</sup>

De övergripande mål som regering och riksdag har beslutat för rättsväsendet är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Det grundläggande uppdraget för Kriminalvården är att verkställa utdömda påföljder och påverka de intagna att inte återfalla i att begå brott. Inom ramen för uppdraget ska påföljderna verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt.<sup>9</sup>

## 2.3 Kriminalvårdens effektiviseringspotential

### *Underlag*

Under utredningstiden har utredningen vid ett stort antal tillfällen begärt olika underlag från Kriminalvården. Det har i vissa delar varit svårt för myndigheten att redovisa relevanta uppgifter om verksamheten, t.ex. om utvecklingen av antalet platser, antalet arbetsskador och antalet incidenter. Jämförande statistik saknas i hög grad, vilket till viss del kan förklaras av att Kriminalvården före år 2006 bestod av ett stort antal självständiga myndigheter. I utredningens djupintervjuer har det framkommit att det enbart finns en begränsad erfarenhet i organisationen av att arbeta systematiskt med uppföljning och statistik.

### *Forskning*

Forskningen i Sverige om kriminalvård är mycket begränsad och bedrivs i dag huvudsakligen genom Kriminalvården själva. I huvudsak är denna forskning koncentrerad till effekter av olika behandlingsprogram, vilka endast en del av de intagna genomgår. Forskningen har ökat de senaste åren och har i väsentliga delar ännu inte redovisats. Forskning om kriminalvårdens effekter i sin helhet är

---

<sup>8</sup> SOU 2008:71, s. 36 ff.

<sup>9</sup> 2 § första stycket förordningen (2007:1172) om instruktion för Kriminalvården.

mycket begränsad och hämtas i första hand från Nordamerika. Någon svensk managementforskning om ledning av kriminalvårdsverksamhet har utredningen inte kunnat finna.

Kriminalvårdens uppgift är att verkställa utdömda påföljder och verka för att klienterna inte återfaller i brottslighet. År 2008 påbörjades en nordisk återfallsstudie. Studien förväntas lämna ett första resultat under hösten 2009. Det har dock varit svårt att finna en relevant definition av begreppet återfall i brott. I den svenska offentliga statistiken om återfallsfrekvens räknas tiden för återfall från den första lagföringen fram till nästa eventuella lagföring.<sup>10</sup> Under den tiden har dock den dömda genom fängelsestraffet varit helt eller delvis förhindrad att begå nya brott. Den som inte begår något nytt brott inom högst tre år från den första domen anses således inte ha återfallit i brottslig verksamhet, även om han eller hon under hela tiden har varit frihetsberövad. Kriminalvårdens vision "Bättre ut" är välkänd i organisationen, men vid utredningens djupintervjuer har det visat sig att personalen på olika nivåer, från regionchefer till kriminalvårdare, endast har en vag kunskap om hur visionen ska omsättas praktiskt.

Av utredningens jämförande studie av Sverige, Danmark och Norge kan man konstatera att de tre länderna har valt att utforma kriminalvården olika,<sup>11</sup> även om målet att minska återfall i brott är gemensamt.

### *Personalens inställning*

Utredningens enkätundersökning visar att också personalen anser att det finns förbättringsområden inom det kriminalvårdande arbetet. Endast 28 procent av de kriminalvårdsinspektörer och kriminalvårdare som har svarat på enkäten anser att Kriminalvården lever upp till målet att minska återfallen i brott. Av de tillfrågade ger 36 procent Kriminalvården positiva omdömen när det gäller att erbjuda meningsfull sysselsättning för de intagna, medan 48 procent är negativa. Ungefär hälften anser att studieverksamheten för de intagna fungerar bra, medan en tredjedel ger Kriminalvården betygen mycket dåligt eller ganska dåligt. Hälften anser att programverksamheten är bra, men en tredjedel anser att denna verksamhet inte är bra.

---

<sup>10</sup> Brottsförebyggande rådet har i myndighetens regleringsbrev för år 2009 fått i uppdrag av regeringen att genomföra en kartläggning av innehållet i frivårdspåföljderna

<sup>11</sup> Se avsnitt 8.8.

*Slutsats*

Utredningens slutsats är att det kunskapsmässiga underlaget inom kriminalvårdsområdet är för svagt. Det gäller både forskning och beprövad, dokumenterad erfarenhet. Mot den bakgrunden kan små utvecklingsinsatser ge en väsentlig förbättring av resultatet, under förutsättning att rätt insatser görs. Enligt utredningens uppfattning är potentialen att uppnå högre effektivitet stor. För att uppnå denna potential krävs mer forskning om kriminalvård. Vid sidan av detta har utredningen intentionen att peka ut andra betydelsefulla förbättringsområden.

## 3 Kriminalvårdens utveckling

### 3.1 Inledning

I detta kapitel ges en kort och översiktlig beskrivning av kriminalvårdens utveckling fram till i dag, med betoning på utvecklingen av dess organisation. Ett särskilt fokus har lagts på reformen som genomfördes år 2006 då Kriminalvården blev en myndighet. Förändringarna som skedde i organisationen i samband med enmyndighetsreformen utgör ett avstamp för utredningens fortsatta överväganden.

### 3.2 Från Fångvårdsstyrelsen till Kriminalvården

Fångvårdsstyrelsen, en föregångare till dagens kriminalvårdsmyndighet, startade sin verksamhet i februari 1825. Det var första gången all fångvård samlades under samma huvudman. År 1832 kom en ny kriminalvårdslag som avskaffade alla kroppsstraff med undantag för dödsstraffet. De påföljdsformer som behölls var frihetsstraff och böter. Frihetsstraffen var straffarbete och fängelse.<sup>1</sup>

#### 3.2.1 Cellfängelser

Genom riksdagsbeslut åren 1840–1841 byggdes nya fängelser i Sverige i enlighet med cellfängelseprincipen – det rörde sig om ett 25-tal fängelser över hela landet som togs i bruk fr.o.m. mitten av 1840-talet och framåt.<sup>2</sup> Cellstraffet skulle skydda den intagne från skadlig påverkan av andra intagna och möjliggöra en individuell behandling. Staten lade ned stora summor på reformen med cell-

---

<sup>1</sup> Se bl.a. Kriminalvården, Kriminalvården i Sverige, s. 37.

<sup>2</sup> Det finns ett fåtal fängelser kvar från 1800-talet som fortfarande är i bruk.

fängelser under 1800-talet, i dagens penningvärde rör det sig om mellan 30 och 35 mdkr.<sup>3</sup>

### 3.2.2 Cellstraffet avskaffas

Cellstraffet avskaffades när 1945 års lag om verkställighet av frihetsstraff ersatte 1846 års strafflag. De intagna skulle nu vistas i gemensamhet på öppna eller slutna anstalter och endast i undantag vistas i ensamcell. Upphörandet av cellfilosofins tillämpning hade föregåtts av flera decenniers reformering av fångvården, bl.a. genom lagreformer – ett exempel är möjligheten till villkorlig frigivning som för första gången infördes år 1906 – och utvecklingen av frivården. Den socialdemokratiska justitieministern Karl Schlyter lade år 1934 fram ett program där den övergripande tanken var att fängelsestraffet skulle bestå av vård och en anpassning till ett liv utanför anstalten.<sup>4</sup> Under den här tiden satt ett relativt stort antal människor i fängelse. År 1932 var t.ex. 13 000 personer intagna i fängelse.<sup>5</sup>

Utvecklingen lade grunden för kriminalvårdspolitiken såsom den ser ut i dag, där straffet består i själva frihetsberövandet och där det kriminalvårdande arbetet ska tillhandahålla de verktyg som möjliggör för den intagne att efter verkställt straff leva ett liv fritt från kriminalitet.

### 3.2.3 Större anstalter

Diskussionen på 1950- och -60-talen kom framför allt att handla om hur allt fler skulle beredas plats på fängelserna och hur anstaltsstrukturen skulle anpassas härtill. Anstaltsorganisationen hade inte hunnit anpassas till den nya lagstiftningen vilken t.ex. fordrade tillgång till verkstäder m.m. Ett flertal nya öppna anstalter inrättades och lokaler för bl.a. fritidssysselsättningar byggdes. I besparingsutredningen från år 1958 föreslogs en satsning på flera stora anstalter med ca 450 intagna. Syftet med större anstalter var att de dels skulle bli billigare, dels underlätta säkerheten genom att bevakningen förenklades. En differentiering i mindre grupper skulle dock kunna ske av de intagna.

---

<sup>3</sup> Ekbohm m.fl., 2006, s 153.

<sup>4</sup> Se bl.a. Ekbohm m.fl., 2006, s 153ff och Statskontoret, Rapport 2003:20, s. 49.

<sup>5</sup> Eriksson, 1977, s. 61 f. och Kriminalvården, Kriminalvården i Sverige, s. 38.

Följden blev att riksdagen år 1960 beslutade att två stora anstalter om 435 platser skulle uppföras. Det var dock bara den ena, Kumla, som blev så stor som det var tänkt från början. Den andra anstalten, Österåker, fick endast ca hälften av de tillänkta platserna. Bakgrunden härtill var den debatt som då fördes och som i korthet gick ut på att en anstalt med Kumlas storlek och slutenhet skulle verka nedbrytande för de intagna.<sup>6</sup>

År 1964 ersatte lagen om behandling i anstalt 1945 års verkställighetslag. Den nya lagen innehöll bl.a. bestämmelser kring sysselsättning och behandling. Anpassning i samhället skulle främjas och skadliga verkningar av inlåsningen skulle förebyggas. Frivård blev en självständig påföljd året efter, vilket fick till följd att frivårdsorganisationen byggdes ut.<sup>7</sup>

Administrationn utvecklades i början av 1960-talet. Bl.a. förbättrades statistiken för verksamheten. Makt och befogenheter centraliserades till den nyinrättade Kriminalvårdsstyrelsen.<sup>8</sup>

### 3.2.4 1974 års kriminalvårdsreform

Den kriminalvårdsreform som ägde rum på 1970-talet föregicks av samhälleliga diskussioner initierade av olika påtryckargrupper där fängelsestraffet ifrågasattes och inlåsningens skadeverkningar lyftes fram. Kriminalvården reformerades genom att 1964 års lag om behandling i anstalt år 1974 ersattes av lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL).

Reformen vilade på tanken om att minsta möjliga ingripande skulle ske när straffet bestäms. Utgångspunkten var att fängelsevistelse normalt sett är skadligt och att frivården därför är den naturliga formen för kriminalvård. Normaliseringsprincipen och närhetsprincipen skulle råda. Organisatoriskt ville man integrera frivård, häkte och anstalt för att möjliggöra samverkan och ett effektivt samarbete. Anstaltssystemet gjordes om och det dåvarande centralstyret decentraliserades.<sup>9</sup>

Som en följd av 1974 års reform byggdes frivården ut under 1970-talet och fick nya arbetsgifter. Frivårdens personal ökade så

---

<sup>6</sup> Statskontoret, Rapport 2003:20, s. 49 f. Se även Eriksson, 1977, s. 248 f., här diskuteras utvecklingen av fångantalet, fortsatta prognoser och den pågående kriminalpolitiska debatten.

<sup>7</sup> Eriksson, 1977, s. 50 och Ekblom m.fl., s. 154 ff.

<sup>8</sup> Eriksson, 1977, s. 250 f. och Statskontoret, Rapport 2003:20, s. 50.

<sup>9</sup> Ekblom m.fl., 2006, s. 156 f. och Statskontoret, Rapport 2003:20, s. 50. Se även prop. 1973:1.

att varje tjänsteman fick färre klienter. Frivården övertog också ansvaret för personundersökningarna från domstolarna och fick ansvar för handläggningen av frigivningen från lokalanstalterna.

En konsekvens av kriminalvårdsreformen var också att anstaltsstrukturen förändrades. Stora anstalter ansågs inte ändamålsenliga. Istället uppfördes mindre anstalter med ett 40-tal platser vardera som skulle ligga nära det omgivande samhället.

De reformer som genomfördes av kriminalvården under 1970-talet har medfört höga kostnader för staten. Enligt Statskontoret ökade kostnaden per anstaltdygn med ca 170 procent, i fasta priser, mellan 1960 och 1975. Produktiviteten minskade också kraftigt under samma period. Orsaken till detta var bl.a. en förändrad lagstiftning som var inriktad på mer individuellt utformad vård, vilket i sin tur fordrade betydligt mer personal. Personalstyrkan ökade från 2 700 till 6 000 anställda mellan år 1960 och år 1980. Under 1980-talet skapades också en ny vårdarroll som ”innebar att vårdaren omvandlades från väktare till socialarbetare”.<sup>10</sup> Utbildningskraven för vårdarna ökade också efterhand.

Även om det i samhället rådde ett klimat av acceptans för att kriminalvård måste få kosta och en politisk samsyn kring kriminalvårdsfrågorna, så ansågs fängelser dyra och en större utbyggnad skulle helst undvikas. År 1983 infördes halvtidsfrigivningen, för att delvis avskaffas tio år senare. År 1999 infördes nya bestämmelser om villkorlig frigivning vilket innebar att möjligheten till halvtidsfrigivning försvann helt. Numera gäller att den som har dömts till fängelse i regel frigges villkorligt när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad, har avtjänats. Under 1980- och 90-talen tillkom flera alternativ till fängelsestraff och verkställighet i anstalt, bl.a. genom kontraktsvård och intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV).<sup>11</sup>

År 1990 beslutade riksdagen att Kriminalvårdstyrelsen skulle ges möjlighet att delegera beslut till kriminalvårdsregionerna eller anstalterna i syfte att effektivisera beslutsfattandet.<sup>12</sup> Kriminalvården omorganiserades år 1998 vilket medförde att ca 140 lokala myndigheter ersattes med 37 kriminalvårdsmyndigheter i syfte att göra det möjligt att bedriva både frivårds- häktes-, anstaltsverksamhet inom samma myndighet. Detta skulle leda till en ökad

---

<sup>10</sup> Ekbohm m.fl., 2006, s. 158.

<sup>11</sup> S.k. fotboja.

<sup>12</sup> prop. 1989/90:154.

effektivitet och resursanvändning.<sup>13</sup> Indelning i regionmyndigheter och lokala kriminalvårdsmyndigheter beslutades av regeringen. Beslut om antalet häkten och anstalter och var de skulle vara placerade togs dock av Kriminalvårdsstyrelsen. I och med att det individuella vårdbehovet stod i fokus så fick t.ex. närhetsprincipen, dvs. att en intagen ska placeras på en anstalt nära hemorten, mindre betydelse. Den intagne skulle i första hand placeras på den öppna eller slutna anstalt som kunde erbjuda rätt behandling.

En modernisering av verkställighetslagstiftningen håller på att ske med utgångspunkt i de förslag som Kriminalvårdskommitténs lämnade i betänkandet *Framtidens kriminalvård* (SOU 2005:54).<sup>14</sup> De regler som trädde i kraft den 1 januari år 2007 har bl.a. inneburit att utslussningsmöjligheterna har utökats genom halvvägshus och utökad frigång. Det senare innebär att den intagne under kontrollerade former avtjänar den sista delen av fängelsestraffet i sin bostad. Samtidigt infördes möjligheten att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den intagne inte följer de regler som gäller för verkställigheten. Detta ersatte tidigare bestämmelser om senareläggning.

Utredningen bedömde i sitt andra delbetänkande att det finns en outnyttjad möjlighet att påverka belastningen på Kriminalvårdens häkten och anstalter. Kriminalvården kan t.ex. bereda fler fängelsedömda möjlighet att verkställa fängelsestraffet genom IÖV, förbättra förutsättningarna för utslussningen från anstalter och överföra fler fängelsedömda till sina respektive hemländer. Anstalterna kan också beläggas jämnare. Beläggningssituationen vid häktena kan också effektiviseras genom att tidigare överföra de fängelsedömda till en anstalt.<sup>15</sup>

### 3.3 Kriminalvården effektiviseras

Hösten år 2000 förändrades kriminalvårdens organisation återigen. Kriminalvårdens organisation bestod efter den förändringen av Kriminalvårdsstyrelsen, de lokala kriminalvårdsmyndigheterna och Transporttjänsten. Kriminalvårdsstyrelsen blev den centrala förvaltningsmyndigheten och därmed chefsmyndighet för de 35 lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Kriminalvårdsstyrelsen bestod av ett

---

<sup>13</sup> prop. 1996/97:1

<sup>14</sup> Se prop. 2005/06:123.

<sup>15</sup> SOU 2009:13, s. 60 ff.



huvudkontor samt fem regionkontor, de senare ansvarade för tillsyn av de lokala kriminalvårdsmyndigheterna.

Viktiga händelser har också på olika sätt påverkat förutsättningarna för Kriminalvårdens verksamhet, inte minst de uppmärksammade rymningarna år 2004 från bl.a. anstalterna Hall och Kumla.

### 3.3.1 Tidigare utredningar och effektiviseringsarbete

Riksrevisionsverket (RRV) granskade år 1999 om det förelåg hinder för ett effektivare resursutnyttjande inom kriminalvården.<sup>16</sup> I sin rapport till regeringen anförde RRV bl.a. att frågan om en samlad myndighet för kriminalvården borde prövas. RRV föreslog även att styrningen av verksamheten borde ses över av Kriminalvårdsstyrelsen och att de administrativa nivåerna borde minska. Rapporten konstaterade även att kriminalvården inte hade ett fullgott system för planering, budget och uppföljning av verksamheten samt att Kriminalvårdsstyrelsen inte gjorde egna prioriteringar i sina planeringsdirektiv.

Regeringen gav i september år 1999 Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som hade vidtagits eller planerades med anledning av RRV:s rapport.<sup>17</sup> Kriminalvårdsstyrelsen redovisade uppdraget i december år 1999.<sup>18</sup> Som har nämnts ovan ändrades organisationen år 2000 på så sätt att regionmyndigheterna avvecklades som självständiga myndigheter och blev regionala enheter. Däremot genomfördes inte RRV:s förslag om att göra kriminalvården till en enda myndighet.

Statskontoret fick i april år 2002 i uppdrag av regeringen att följa upp RRV:s rapport. Statskontoret skulle också bl.a. lämna förslag till effektiviseringar av verksamheten, däremot skulle Statskontoret t.ex. inte granska styrsystemet<sup>19</sup> eller den regionala organisationen. Resultatet presenterades i en rapport i augusti år 2003.<sup>20</sup> Statskontoret kom, precis som RRV, fram till att kriminalvården borde bli en sammanhållen myndighet. Statskontoret menade att kriminalvården redan fungerade som en sammanhållen myndighet och att detta borde avspeglas i den faktiska organisa-

---

<sup>16</sup> Riksrevisionsverket, RRV 1999:27.

<sup>17</sup> Regeringen 1999-09-02, bes. 14.

<sup>18</sup> KVS beteckning A19-1999-0044153 (dnr. Ju1999/6090/KRIM).

<sup>19</sup> Styrsystemen skulle inte granskas eftersom Kriminalvårdsstyrelsen enligt uppdraget arbetade med en reformering av den centrala styrningen och uppföljningsprocesserna samt resultat- och annan ekonomistyrning.

<sup>20</sup> Statskontoret, Rapport 2003:20.

tionen. Andra slutsatser angav att det fanns behov av stramare budgetarbete, tydligare mål och uppgifter samt en effektivare administration.

Kriminalvården hade genomfört ett flertal effektiviseringsåtgärder inklusive organisationsförändringar fram till år 2003, främst utifrån RRV:s rekommendationer. I budgetpropositionen för år 2003 angav regeringen att kriminalvården behövde se över och effektivisera verksamheten ytterligare.<sup>21</sup> I december 2003 redovisade Kriminalvårdsstyrelsen därför en handlingsplan för effektivisering av kriminalvården.<sup>22</sup> I handlingsplanen ingick att kriminalvårdsorganisationen skulle ombildas till en myndighet, vilket enligt Kriminalvårdsstyrelsen skulle leda till 40–60 mnkr i besparingar. Målet var vidare att budgeten skulle vara i balans år 2007.

### 3.4 Enmyndighetsreformen

Regeringen gav i regleringsbrevet för år 2004 Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att, som en del i kriminalvårdens effektiviseringsarbete, utreda förutsättningarna för att omorganisera kriminalvården till en myndighet. Bakgrunden var bl.a. dels rekommendationerna från RRV och Statskontoret, dels att samma förändringar genomförts på andra områden.

I juni 2004 redovisade Kriminalvårdsstyrelsen promemorian *Kriminalvården – en myndighet*, till regeringen.<sup>23</sup> Promemorian innehöll en framställan om att kriminalvården skulle omvandlas till en kriminalvårdsmyndighet samt skälen till detta.

#### 3.4.1 Kriminalvårdsstyrelsens promemoria om sammanslagningen

I Kriminalvårdsstyrelsens ovan nämnda promemoria till regeringen angavs bl.a. att kriminalvården har krav på sig att öka effektiviteten och förbättra resursutnyttjandet. Det fanns, enligt Kriminalvårdsstyrelsen, ett behov av ökad flexibilitet både vad gäller arbetssätt, styrning och ledning. Kriminalvårdsstyrelsen hänvisade både till sina egna analyser och till tidigare externa granskningar, vilka samlat gav

---

<sup>21</sup> prop. 2002/03:1.

<sup>22</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Handlingsplan för effektivisering av kriminalvården 2004–2006.

<sup>23</sup> KVS, ärendenummer 02 2004-7787.

vid handen att förutsättningarna för verksamheten skulle förbättras om kriminalvården tilläts bestämma hur den egna organisationen skulle utformas och hur arbetet och befogenheterna skulle fördelas.

Vidare menade Kriminalvårdsstyrelsen att regeringens styrning av kriminalvårdens hade övergått från en detaljstyrning till en mer övergripande styrning av verksamheten. Reglering av verksamheten genom författningsbestämmelser gav också mindre utrymme för en ingripande organisationsstyrning. Med mer ändamålsenliga styrformer skulle även huvudkontoret kunna svara upp mot sitt ansvar som central funktion. Bristande samverkan mellan myndigheterna inom kriminalvården och att vissa enheter var ganska små och därmed inte inrymde alla verksamhetsgrenar, sågs också som ett organisatoriskt problem. De mindre myndigheterna kunde heller inte upprätthålla erforderlig kompetens t.ex. inom ekonomi, personal och programverksamhet, vilket bl.a. hade medfört att ärenden inte behandlades på ett enhetligt sätt.

När det gällde befogenheter och internkommunikation konstaterade Kriminalvårdsstyrelsen bl.a. att regionkontorens chefer hade ett stort ansvarsområde, men att de samtidigt hade otydliga roller samt att information och beslut inte alltid nådde ut i organisationen.

Kriminalvårdsstyrelsen konstaterade också att antalet myndigheter inom kriminalvården hade minskat och att det hade funnits en strävan att decentralisera arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter och att minska antalet nivåer inom organisationen.

Kriminalvårdsstyrelsen ansåg att generaldirektören ska bestämma över organisationen och fördelning av uppgifter inom myndigheten.

### **3.4.2 Kriminalvården – en myndighet**

Regeringen konstaterade i prop. 2004/05:176 att för att uppnå målsättningen med kriminalvårdens verksamhet krävs dels en modern lagstiftning, dels ett effektivt resursutnyttjande – för att åstadkomma det senare måste styrningen vara ändamålsenlig, och därmed har det betydelse hur verksamheten är organiserad.

Regeringen delade bedömningen i Kriminalvårdsstyrelsens promemoria avseende de hinder den dåvarande organisationen medförde. Regeringen tog också återigen upp den pågående enmyndighetstrenden och menade att även kriminalvården skulle ha fördelar av att följa den utvecklingen. Regeringen pekade också

på de fördelar i form av minskad administration och förbättrad ledning, styrning och samordning som en utveckling från lokala myndigheter till en gemensam organisation skulle innebära. Bedömningen gjordes att de fördelar som skulle komma ut av en reform inte i första hand var kostnadsbesparingar, utan en ökad effektivitet genom en mer ändamålsenlig styrning och organisation vilket skulle skapa ett bättre resursutnyttjande.

Slutligen konstaterade regeringen att den nya myndigheten skulle få besluta om hur organisationen ska vara utformad. På så sätt skulle flexibiliteten öka för att snabbt kunna anpassas efter ändrade förutsättningar samt styrningen av verksamheten underlättas. Målet med den nya organisationen var att den inre styrningen skulle vara tydlig och beslutsvägarna så korta som möjligt. Den expertkompetens som ska finnas på regional nivå kan både avlasta huvudkontoret och ge ett utvidgat stöd till den lokala nivån.

Sammanfattningsvis anförde regeringen att ”det övergripande syftet med reformen är att ge kriminalvården förutsättningar att bedriva en mer effektiv verksamhet. Omorganisationen torde leda till ett bättre resursutnyttjande och en ökad flexibilitet inom verksamheten samt till att styrningen och ledningen av myndigheten underlättas.”<sup>24</sup>

Den 1 januari 2006 omorganiserades kriminalvården till en myndighet och fick namnet Kriminalvården för att markera att myndigheten nu omfattade hela den samlade verksamheten. Enmyndighetsreformen följde sålunda den ”trend” som rått under de senaste åren, där flera regionala myndigheter har slagits samman till en nationell myndighet. Skatteverket, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten är myndigheter som har förändrats på detta sätt. Syftet har bl.a. varit att tillgodose behovet av effektivare resursanvändning och en enhetlig handläggning.<sup>25</sup>

Utredningen konstaterade i sitt första delbetänkande att enmyndighetsreformen inte hade lett till den besparing som Kriminalvårdsstyrelsen hade räknat med utan hade stannat vid 32 mnkr och att ca 16 mnkr härav hade använts för förstärkningar av administrationen.

---

<sup>24</sup> prop. 2004/05:176.

<sup>25</sup> Se bl.a. prop. 2003/04:69 och prop. 2002/03:99.

### 3.5 Sammanfattning

Kriminalvårdens verksamhet och organisationsstruktur är tätt sammankopplade. Förändringar i verksamheten och innehållet i denna kräver att Kriminalvården har förmåga att utveckla och anpassa organisationen och styrningen.

Kriminalvården har sedan 1800-talet genomgått ett antal reformer. 1880-talets cellfängelser, där de intagna skulle skyddas från skadlig påverkan av varandra genom isolering, ersattes under 1940-talet av en filosofi präglad av rätt till vård och vistelse i gemenskap samt en anpassning till ett liv utanför fängelset, vilket förändrade verksamheten i grunden.

Under 1950- och 60-talen handlade diskussionen om hur allt fler skulle beredas plats på fängelserna och hur anstaltsstrukturen skulle anpassas till detta. Beslut togs att två stora anstalter med över 400 platser vardera skulle uppföras, men detta realiserades aldrig helt då så stora och slutna anstalter ansågs kunna vara nedbrytande för de intagna.

1974 års kriminalvårdsreform föregicks av en samhällelig diskussion om fängelsestraffets negativa effekter och om inlåsningens skadeverkningar. Reformen vilade på tanken om minsta möjliga ingripande och utgångspunkten var att fängelsevistelse normalt sett är skadlig. Anstaltsstrukturen förändrades och mindre samhällsnära anstalter med ett 40-tal platser uppfördes. Utvecklingen på 1960- och 70-talen ledde till stora samhällskostnader då personalstyrkan mer än fördubblades och då det kostade mycket att uppföra de mindre anstalterna.

Under 1980- och 90-talen tillkom flera alternativ till fängelsestraff och verkställighet i anstalt, bl.a. genom kontraktsvård och intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Kriminalvården omorganiserades både år 1998 och år 2000, bl.a. i syfte att effektivisera resursanvändningen.

Riksrevisionsverket och Statskontoret genomförde granskningar av kriminalvårdsorganisationen år 1999 och år 2003. De kom bl.a. fram till den gemensamma slutsatsen att kriminalvården borde bedrivas inom en sammanhållen myndighet.

En enmyndighetsreform genomfördes den 1 januari 2006. Den nya myndigheten fick namnet Kriminalvården. Myndigheten fick själva besluta om sin organisation. Det övergripande syftet med reformen var att ge Kriminalvården förutsättningar att bedriva en mer effektiv verksamhet och den nya organisationen skulle bl.a.

leda till ett bättre resursutnyttjande och att styrningen och ledningen av myndigheten skulle underlättas. Omvandlingen till en myndighet följde den rådande utvecklingen att slå samman mindre lokala myndigheter till en nationell myndighet.

## 4 Styrning av Kriminalvården

### 4.1 Inledning

I detta kapitel behandlas regeringens och riksdagens styrning av Kriminalvården, dvs. den externa styrningen. Utredningen beskriver hur Kriminalvården styrs och hur målen för verksamheten läggs fast. Den externa styrningen av Kriminalvården har självfallet betydelse för hur myndigheten bedriver sitt arbete och leds och styrs internt. Myndighetens interna styrning för att uppnå de av regering och riksdag uppställda målen för verksamheten behandlas i kapitel 5 om Kriminalvårdens organisation och interna styrning.

Kriminalvården är en förhållandevis regelstyrd myndighet, dvs. dess verksamhet kringgärdas av ett relativt sett stort antal författningar. Det medför att regeringens möjligheter att snabbt kunna ändra inriktningen för Kriminalvården vid ändrade förutsättningar är mer begränsad. Under de senaste åren har flera initiativ tagits till att förändra regeringens styrning av myndigheterna.<sup>1</sup>

### 4.2 Kriminalvårdens mål

Av förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården framgår att Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra personutredningar i brottmål. I uppdraget ingår bl.a. att påföljderna ska verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt och att återfall i brott ska förebyggas. Brottslighet under verkställigheten ska förhindras och den intagnes individuella behov ska stå i centrum.

---

<sup>1</sup> Se SOU 2007:75 och prop. 2008/2009:1, s. 290 ff. Inom det förvaltningspolitiska forskningsområdet diskuteras ofta svårigheterna med informella dialoger, se bl.a. Molander m.fl., s. 93 ff.

### 4.3 Formella styrdokument

Ett stort antal lagar och andra författningar styr Kriminalvårdens arbete. De flesta av dessa reglerar myndighetens behandling av intagna i häkte och på anstalt, i första hand lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Kriminalvårdens organisation och resursutnyttjande styrs både av för statliga myndigheter generella bestämmelser och bestämmelser som är myndighetsspecifika för Kriminalvården.

Exempel på generella regler är de förordningar som reglerar myndigheternas resursanvändning. Anslagsförordningen (1996:1189) reglerar förutsättningarna för regeringens anslag till myndigheterna, t.ex. en myndighets informationsskyldighet mot regeringen för det fall ett tilldelat belopp inte skulle visa sig vara tillräckligt. Myndighetsförordningen (2007:515) innehåller bl.a. bestämmelser om myndigheternas grundläggande organisation och uppgifter samt regler rörande myndighetsledningens ansvar för att hushålla med statens medel och se till att verksamheten bedrivs effektivt. En beskrivning av myndigheternas verksamhet lämnas till regeringen främst genom myndigheternas årsredovisning, budgetunderlag och delårsrapporter, vilket regleras i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Kriminalvården har enligt förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården rätt att meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet inom kriminalvårdsverksamheten. Kriminalvården har också, enligt instruktionen, ansvaret för att anpassa antalet häktes- och anstaltsplatser efter behovet. Anstaltsorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser dels olika behov av säkerhet, dels de intagnas behov av arbete, utbildning och särskild behandling, samt så att den främjar en ändamålsenlig planering av de intagnas frigivning.

Häktesorganisationen ska enligt instruktionen vara utformad så att den främjar ett effektivt samarbete med övriga myndigheter inom rättsväsendet.

Instruktionen föreskriver att frivårdsorganisationen ska vara utformad så att den dels tillgodoser behovet av kontroll, stöd och andra åtgärder när det gäller klienterna, dels främjar ett effektivt samarbete med Kriminalvårdens övriga verksamheter och med övriga myndigheter.



Kriminalvårdens generaldirektör har i föreskriftsform fastställt myndighetens arbetsordning.<sup>2</sup> I denna regleras organisationen och formerna för hur verksamheten ska bedrivas.

Regeringen utfärdar varje år regleringsbrev till myndigheterna. Utöver en verksamhetsdel och en finansieringsdel kan regleringsbreven innehålla enskilda uppdrag till myndigheten. Ett exempel härpå är uppdraget till Kriminalvården att genomföra en särskild satsning på åtgärder som är ägnade att öka insatserna för sexualbrottsdömda män samt män som dömts för våld i nära relationer.<sup>3</sup>

Regeringen och riksdagen har i budgetpropositionen för år 2009 beslutat om ändringar som påverkar regleringsbrevens utformning.<sup>4</sup> Instruktionen ska numera utgöra det huvudsakliga måldokumentet. Mer om detta i avsnitt 4.2 nedan.

### *Kriminalvårdens regleringsbrev*

Regleringsbrev för de statliga myndigheterna är olika utformade. Vid en jämförelse av dessa kan konstateras att regeringen kan välja den styrform för respektive myndighet som regeringen anser vara den lämpligaste.<sup>5</sup>

Vid några års tillbakablick kan konstateras att fokus i regleringsbrev för Kriminalvården har förändrats.

Kriminalvården överskred sina anslag åren 2002–2005. Det var först i regleringsbrevet för år 2004 som Kriminalvårdsstyrelsen fick i uppdrag att redovisa hur de resurstillskott som myndigheten hade fått under åren 2002–2004 hade använts och avsågs användas till. Mer om anslagsöverskridandet under 2000-talet upptas under avsnitt 4.4 nedan.

Från och med regleringsbrevet för år 2005 har återrappor- teringskraven ökat. Myndigheten ålades då att bl.a. redovisa en långsiktig planering för verksamheten, ekonomin, personalbehoven och lokalförsörjningen. En prognos över klientutvecklingen på tre års sikt skulle också redovisas och metoderna för att prognostisera den framtida klienttillströmningen och beläggningen skulle utvecklas tillsammans med Brottsförebyggande rådet.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> KVAFA (A0) 2007:3.

<sup>3</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Kriminalvården

<sup>4</sup> prop. 2008/09:1.

<sup>5</sup> Ekonomistyrningsverket, ESV 2009:16.

<sup>6</sup> Angående tillförlitligheten i Kriminalvårdens prognoser, se utredningens bedömningar och förslag i SOU 2009:13.

I regleringsbrevet för åren 2005 och 2006 har säkerhetsfrågorna tagits upp särskilt genom att regeringen efterfrågade en uppföljning av det säkerhetshöjande arbetet.

Fr.o.m. regleringsbrevet för år 2007 har den kvantitativa återrapporteringen ökat. Åren före hade Kriminalvården en större frihet att redovisa vilka åtgärder som vidtagits inom de olika verksamhetsområdena och i organisationen i övrigt. I regleringsbrevet för år 2007 och framåt har de s.k. indikatorerna<sup>7</sup> utgjort grunden i återrapporteringsskyldigheten och för uppföljningen av målen.

I regleringsbrevet för år 2009 har indelningen i politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar tagits bort. Det samma gäller de mål som tillhörde respektive grupp. Istället hänvisas under rubriken Mål och återrapporteringskrav till Kriminalvårdens instruktion. Med utgångspunkt i instruktionen och indikatorerna under respektive verksamhet ska Kriminalvården ”redovisa vilka åtgärder som vidtagits och i vilken mån Kriminalvården fullgjort sina uppgifter och uppnått målen för hur verksamheten ska bedrivas”. Samtidigt var flera av målen i regleringsbrevet före årets regleringsbrev desamma eller liknande de uppgifter som Kriminalvården enligt instruktionen ska verkställa. Målen under verksamhetsgrenen Anstalt och Frivård var t.ex. i stort sett överensstämmande med innehållet i instruktionen. Numera är målen således borttagna i regleringsbrevet.

Kriterier för tydliga mål i regleringsbrevet är enligt Ekonomistyrningsverket att de uppfyller den s.k. SMART-regeln, dvs. att målen är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. För styrningen av Kriminalvården genom regleringsbrevet saknar det alltså betydelse att målen tagits bort, eftersom uppgifterna dels beskrivs i instruktionen, dels att de tidigare målen i huvudsak var effektmål som inte var mätbara. Dessutom är samtliga indikatorer för återrapportering kvar, och det har dessutom tillkommit några.

---

<sup>7</sup> Indikatorer är de, i huvudsak, statistiska underlag som står angivna i punktform. Exempel på indikatorer från det senaste regleringsbrevet är antal verkställighetsplaner i förhållande till antal klienter, genomsnittlig dygnskostnad, antal avvikelser i samband med transport och personalomsättning, fördelad på personalkategorier.

## 4.4 Ekonomisk styrning

Budgetpropositionen utgör grunden i riksdagens och regeringens ekonomiska styrning av myndigheterna. De ekonomiska ramarna för verksamheten anges i myndigheternas regleringsbrev, t.ex. avseende dispositionsrätten till anslagen, villkoren för hur de får utnyttjas och tillåtna låneramar.

I budgetpropositionen beslutar riksdagen de övergripande politiska målen för myndigheternas verksamhet och anvisar anslag till verksamheten. Budgetpropositionen innehåller också beskrivningar av hur regeringen uppfattar resultatet av myndigheternas verksamhet. Inriktning för verksamheten anges inte sällan för både kommande budgetår och tiden därefter.

För att möta det växande platsbehovet under de senaste åren har regeringen tillfört Kriminalvården extra anslag under flera år. Under åren 2002–2004 tillfördes Kriminalvården sammanlagt 1 230 mnkr, i framför allt i syfte att tillskapa anstaltsplatser. Bl.a. för att ge Kriminalvården möjlighet att fullfölja sin planerade platsutbyggnad har myndighetens anslag för åren 2005–2007 tillförts ytterligare ramhöjningar med 430, 650 respektive 350 mnkr. Åren 2006–2008 redovisade Kriminalvården en budget i balans.

I budgetunderlaget för år 2010 redovisar Kriminalvården ett prognostiserat ackumulerat driftunderskott om 5 324 mnkr i löpande priser till och med år 2012.

## 4.5 Övrig styrning

### *Enskilda uppdrag*

Ett annat styrmedel som regeringen använder för att styra myndigheterna är att ge dem enskilda uppdrag, ofta under löpande budgetår. Regeringen beslutade t.ex. i februari 2009 att ge Kriminalvården i uppdrag att ta fram en långsiktig lokalförsörjningsplan till år 2020.<sup>8</sup>

Regeringen har år 2007 också i uppdragsform angett vilka principiella kriterier som ska gälla för Kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ju2008/4208/KRIM. Redovisat av Kriminalvården i rapporten Kriminalvårdens lokalförsörjning 2009–2020 den 31 mars 2009.

<sup>9</sup> Dnr. Ju2007/6066/KRIM. Läs mer om uppdraget i avsnitt 3.3.4.

Regeringen har dessutom i flera fall beslutat att ge Kriminalvården uppdrag att genomföra utvärderingar och upp-följningar i sin verksamhet, t.ex. att utvärdera insatserna i ADHD-projekten.<sup>10</sup> Kriminalvården har för närvarande regeringens uppdrag att genomföra en försöksverksamhet avseende kvinnor som har varit utsatta för människohandel m.m.<sup>11</sup>

### *Informell styrning*

Utöver den mer formella styrningen kan en informell styrning av myndigheterna ske vid de fortlöpande kontakterna mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och myndigheterna å andra sidan. Vid dessa kontakter utbyts inte bara information utan då kan också beställningar göras av underlag, återrapporteringar eller annan uppföljning.<sup>12</sup> Institutionaliserade kontakter av mer informell karaktär är de årliga mål- och resultatdialogerna mellan regeringen och myndigheterna.

Styretredningen har föreslagit att de informella kontakterna mellan departement och myndigheter och formerna för dessa ska utvecklas.<sup>13</sup>

## **4.6 Kriminalvårdens återrapportering**

### *Årsredovisning*

En myndighets årsredovisning ska innehålla en redovisning och kommentarer kring verksamhetens resultat i förhållande till myndighetens uppgifter. Redovisningen ska således ge en fullödlig och korrekt beskrivning av verksamheten. I och med de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2009 i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag har myndigheterna en större frihet än tidigare att mer i detalj avgöra vilken information som årsredovisningen ska innehålla.

Utredningen har konstaterat att Kriminalvården i årsredovisningen för år 2008 inte har redovisat någon sammanfattning eller sammanfattande analys av verksamhetens resultat. Redovisningen i övrigt följer återrapporteringskraven och regleringsbrevets indikatorer.

---

<sup>10</sup> Ju2008/7644/KRIM.

<sup>11</sup> Ju2008/7300/KRIM.

<sup>12</sup> SOU 2007:75, s. 171.

<sup>13</sup> SOU 2007:75, s. 207 ff.

Någon utvärdering av om målen i regleringsbrevet uppnåtts har inte lämnats.

#### **4.7 Utredningens förslag avseende ny styrning av Kriminalvårdens lokalförsörjning**

I utredningens andra delbetänkande gjordes bedömningen att det är nödvändigt att förändra förutsättningarna för Kriminalvårdens lokalförsörjning. Utredningen föreslog att regeringens styrning av myndigheten i det avseendet ska öka. Förslaget innebär bl.a. att regeringen ska besluta om antalet häktes- och anstaltsplatser på tre års sikt eller längre.<sup>14</sup>

Det är i dag Kriminalvårdens ansvar att förutse platsbehovet och se till att det finns tillräckligt med platser. Utredningen konstaterade att det inte är möjligt att med nuvarande metoder göra tillräckligt säkra långtidsprognoser över det framtida behovet av häktes- och anstaltsplatser eftersom trendbrott inte kan förutses. Platsantalet bör därför styras av regeringen. Syftet med en sådan ordning är att säkerställa en resurseffektiv försörjning av antalet platser i häkten och anstalter samt att försörjningen sker i linje med de kriminalpolitiska intentionerna. En förbättrad styrning av lokalförsörjningen innebär också att kostnaderna för lokalfrågorna på ett annat sätt kan förutses och kontrolleras. Om Kriminalvården får tydliga direktiv och ramar ges Kriminalvården dessutom bättre förutsättningar att fokusera sitt arbete på kriminalvårdsverksamheten.

Det är riksdag och regering som i första hand förfogar över de kriminalpolitiska instrument som styr behovet av häktes- och anstaltsplatser. Genom kriminalpolitiska åtgärder kan statsmakterna ta initiativ som innebär att fler eller färre häktas eller ska avtjäna fängelsestraff. Därutöver kan kriminalpolitiska instrument och beslut användas för att reglera oönskade förändringar av behovet av häktes- och anstaltsplatser.

Underlaget för regeringens beslut om platsantalet bör främst vara regeringens planer och ambitioner på det kriminalpolitiska området. Därutöver bör resultatet av det prognosarbete som i samverkan även fortsättningsvis bör tas fram av myndigheterna inom rättsväsendet ligga till grund för regeringens ställningstaganden.

---

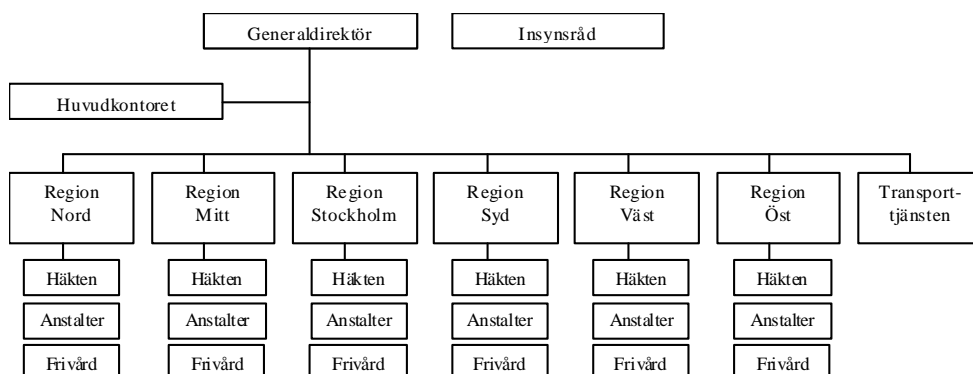
<sup>14</sup> SOU 2009:13.

## 5 Effektiv styrning och uppföljning

### 5.1 Inledning

Utredningen ska identifiera och analysera områden för ytterligare effektivisering inom Kriminalvården. Utredningen har i kapitel 2 redovisat att en större måluppfyllelse är grunden för förbättrad effektivitet. Utgångspunkten för utredningens arbete är att verksamhetsmålen endast kan uppnås genom en effektiv ledning och styrning av verksamheten. Lednings- och styrningsfrågorna knyter samman Kriminalvårdens struktur, planering, uppföljning, delegation, ansvar och personalens delaktighet. I detta kapitel granskas Kriminalvårdens lednings- och styrningsprinciper bl.a. avseende organisation, mål- och resultatstyrning, uppföljning, tillsyn och utvecklingsarbete.

### 5.2 Kriminalvårdens organisation



Före enmyndighetsreformen bestod kriminalvården av Kriminalvårdsstyrelsen, ledd av en generaldirektör, 35 kriminalvårdsmyndigheter och Transporttjänsten. Vid Kriminalvårdsstyrelsen fanns fem kriminalvårdsdirektörer med ett geografiskt avgränsat ansvarsområde och ett uppdrag som avsåg tillsyn, uppföljning, verksamhetsdialoger och samverkan. Till kriminalvårdsdirektörerna fanns det knutet ett regionkontor med 6–10 medarbetare. Regionkontor fanns placerade i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Härnösand.

I och med att den nya myndigheten Kriminalvården bildades den 1 januari 2006 fick myndigheten själv besluta om sin organisation. Kriminalvården leds av en generaldirektör, som utses av regeringen. Överdirektören, som också utses av regeringen, är generaldirektörens ställföreträdare. Befattningen har varit vakant sedan den 1 december 2006. Myndigheten har ett insynsråd, med ledamöter som utses av regeringen. Genom enmyndighetsreformen försvann de lokala kriminalvårdsmyndigheterna och en organisation med tre nivåer skapades.

Den lokala nivån består av olika verksamhetsställen, häkten, anstalter och frivårdskontor. Varje verksamhetsområde leds av en kriminalvårdschef. Ett verksamhetsområde kan bestå av ett eller flera verksamhetsställen. De lokala myndighetshandläggarna avskaffades i och med att deras uppgifter flyttades bort när den lokala nivån inte längre utgjorde egna myndigheter. Den regionala nivån förstärktes. De tidigare kriminalvårdsdirektörstjänsterna omvandlades till regionchefsbefattningar.

Regionchefen och dennes stab ska utgöra det huvudsakliga stabsstödet till verksamhetsställena på den lokala nivån, främst inom områdena verksamhetsutveckling, skydd och säkerhet, rättsvård, ekonomi och personal. Det finns sex regioner i landet.

Den centrala nivån består av generaldirektören och huvudkontoret. Vid huvudkontoret finns generaldirektörens stab som är organiserad i sju olika enheter: klient- och säkerhetsenheten, rättsenheten, utvecklingsenheten, personalenheten, IT-enheten, ekonomi- och planeringsenheten och informationsenheten. Kriminalvårdens ledningsgrupp består av generaldirektören, regioncheferna och enhetscheferna vid huvudkontoret.

Ytterligare myndighetsgemensamma funktioner är internrevisionen, placeringsenheten (som ansvarar för de intagnas placering vid och förflyttning mellan anstalterna) samt utbildningsenheten (som ansvarar för den interna grund- och fortbildningen).

Transporttjänsten lyder direkt under generaldirektören och ansvarar för vissa transporter av dömda och häktade samt biträder andra myndigheter med transporter.

### 5.3 Verksamhetsplanering

Kriminalvårdens planeringsarbete sker, så som myndigheten har beskrivit det, på traditionellt sätt. Utgångspunkten är regeringens budgetproposition i september, vårpropositionen i maj och regleringsbrevet till Kriminalvården som utfärdas i december.

Kriminalvården lämnar varje år sin årsredovisning för det föregående året och budgetunderlaget för den kommande planeringsperioden i mars till regeringen. Årsredovisningen kompletteras av löpande prognoser under året. Dessa lämnas vid fem tillfällen.

När budgetpropositionen lämnas den 15 september ska generaldirektören ange en inriktning för det kommande budgetunderlaget. Enligt Kriminalvårdens tidsplan ska det ske i november. Utgångspunkten är bl.a. de prognoser för klientutvecklingen som har tagits fram vid huvudkontoret. I december diskuteras ett utkast till budgetunderlaget vid ett ledningsmöte. I januari diskuteras ett nytt utkast med ledningsgruppen och de fackliga organisationerna. Insynsrådet ges möjlighet att ha synpunkter på budgetunderlaget innan det överlämnas till regeringen.

I juni anger generaldirektören planeringsförutsättningar och lämnar preliminära uppdrag och en grov budgetfördelning till regionerna för nästkommande år. En preliminär verksamhetsplan och budget presenteras av huvudkontorets ekonomi- och planeringsenhet i oktober. När regeringens regleringsbrev lämnas, normalt i mitten på december, fastställs verksamhetsplanen och budgeten. Därefter bryts planeringsdokumenten ned vid regionerna och i verksamhetsområdena.

På våren och hösten sker resultat- och planeringsdialoger mellan generaldirektören och regioncheferna. Dessa har som regel föregåtts av dialoger inom regionerna.



## 5.4 Resultatstyrning och finansiell styrning

Enligt utredningens definition innebär resultatstyrning att specificerade mål anges för verksamheten, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och följs upp mot de uppställda målen. Resultatstyrningen bygger på ett delegerat ansvar och förtroende, kombinerat med regelbunden återkoppling och analys av resultatet. Finansiell styrning innebär att verksamheten styrs genom ekonomiska ramar och villkor eller restriktioner knutna till dessa.

Styrningen kan omfatta mindre eller större delar av verksamheten och avse olika tidsperspektiv. Styrningen kan därför delas in i vision, strategiskt planverk, taktik och operativa beslut.

Det övergripande målet för rättsväsendet är att minska brottsligheten och öka den upplevda tryggheten i samhället. Med utgångspunkt i det målet har Kriminalvården i samarbete med medarbetarna formulerat en vision. Visionen benämns ”Bättre ut” (se *bilaga 5*) och vänder sig till medarbetarna inom Kriminalvården genom att slå fast ett antal riktlinjer som ska gälla för arbetet. Fyra nyckelord för kriminalvårdsarbetet anges: klientnära, professionellt, rättssäkert och pålitligt. Inom fem olika strategiska områden slås vissa visioner fast. Det gäller områdena (1) Säkerhet, ordning och reda, (2) Påverkan och behandling, (3) Medarbetare och ledning, (4) Resursanvändning och (5) Utveckling.

Kriminalvården ska bl.a. bedrivas med god säkerhet och ordning. Gällande regler ska följas. Det klientnära arbetet ska förlita sig på ett gott säkerhetsarbete och ett anpassat skalskydd. Utredande, uppföljande och motivationshöjande insatser ska bereda väg för rätt påföljd, anstaltsplacering och insatser. Brott- och missbruksrelaterade program ska erbjudas alla motiverade klienter i frivård och anstalt. Återfall i brott och missbruk ska förebyggas genom effektiva och bra frigivningsförberedelser och samarbete med andra myndigheter och organisationer. Kriminalvården ska genomsyras av ett engagerat, kunnigt, reflekterande och klientnära ledarskap. Tilldelade resurser ska användas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Kriminalvårdens verksamhet ska vara kunskapsbaserad. I visionsdokumentet anges också Kriminalvårdens nollvisioner, som innebär inga rymningar, inga droger, inga kriminella aktiviteter och inget våld, hot eller trakasserier.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kriminalvården ”Bättre ut”, Kriminalvårdens vision och värdegrund, se *bilaga 5*.

Kriminalvården har utarbetat en forsknings- och utvecklingsstrategi som avser åren 2008–2010. Den gäller enbart den verksamhet som Kriminalvårdens utvecklingsenhet bedriver. Det finns också en strategi för arbetsdriften. I mars 2009 presenterades en lokalförsörjningsplan fram till år 2020.<sup>2</sup> I övrigt saknas strategiska dokument som sträcker sig över flera år. De senaste dokumenten är äldre än sex år.

Det strategiska planverket finns i myndighetens ettåriga verksamhetsplan. Inom ramen för de fem strategiska områdena (Säkerhet samt ”ordning och reda”, Påverkan och behandling, Medarbetare och ledning, Resursanvändning och Utveckling) har Kriminalvården i verksamhetsplanen för år 2009 angett 77 mål och uppdrag. Myndighetens verksamhetsplan tar sin utgångspunkt i de uppdrag och mål som regeringen har beslutat om i regleringsbrevet. Av de 77 målen och uppdragen i verksamhetsplanen för år 2009 är 13 beslutade av regeringen och angivna i myndighetens regleringsbrev eller i särskilda beslut. Verksamhetsplanen konkretiseras i den regionala verksamhetsplanen. Denna preciseras i sin tur inom respektive verksamhetsområde i en handlingsplan.

Kriminalvården har lagt fokus på den finansiella styrningen. Ett stort antal planeringsramar, t.ex. vårddygn, personaltimmar, programtimmar och kompetensutvecklingstimmar för personalen, har satts ett ekonomiskt värde och fördelats mellan regionerna.

Taktisk styrning, dvs. vilka metoder som ska användas, finns i myndighetens föreskrifter och allmänna råd och i handböcker av olika slag. Det finns t.ex. en säkerhetshandbok, som ger riktlinjer för det säkerhetsrelaterade arbetet. Det finns även handböcker avseende det administrativa arbetet, t.ex. en sekretesshandbok och en arkivhandbok, och avseende det klientnära arbetet. Enligt Kriminalvårdens chefsjurist finns det önskemål i organisationen om fler handböcker.

Ledningen av kriminalvårdsverksamheten, dvs. den operativa ledningen, följer av den beslutade organisationen och myndighetens arbetsordning. I arbetsordningen regleras beslutsdelegationen. Utredningen återkommer till denna i avsnitt 5.6.

---

<sup>2</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens lokalförsörjning 2009–2020.

## 5.5 Intern kontroll

### *Regeringens styrning och uppföljning*

Kriminalvårdens årsredovisning innehåller en uppföljning av de mål som regeringen har beslutat om i myndighetens regleringsbrev. Redovisningen sker genom att statistik lämnas avseende de av regeringen beslutade s.k. indikatorerna, t.ex. avseende häktesverksamheten ska medelbeläggning och genomsnittlig dygnskostnad redovisas och beträffande anstaltsverksamheten ska antalet verkställighetsplaner i förhållande till antal klienter, antalet påbörjade respektive fullföljda brotts- och missbruksrelaterade program i förhållande till antal klienter och strukturerad sysselsättning i förhållande till tillgänglig tid redovisas.

Kriminalvården har under de senaste åren inte redovisat någon samlad analys avseende sin verksamhet, utöver den inrapporterade statistiken.

### *Intern uppföljning*

År 1999 publicerade Riksrevisionsverket en rapport som kritiserade kriminalvårdens effektivitet. Ett antal brister i den centrala styrningen och uppföljningen av kriminalvårdsmyndighetens olika verksamheter påtalades. Riksrevisionsverket föreslog att Kriminalvårdsstyrelsen skulle analysera sitt styrningsbehov och samtidigt se över systemen för planering, budgetering och uppföljning.<sup>3</sup>

Analysen ledde till att den s.k. Ebbemodellen infördes från den 1 januari 2003. Ebbemodellen används som ett IT-baserat planerings- och uppföljningsverktyg. Från början användes modellen enbart som ett uppföljningssystem för enskilda uppdrag vid en lokal kriminalvårdsmyndighet. Kriminalvården verksamhetsplanerar dock i dag i systemet, dvs. alla verksamhetsplaner och handlingsplaner finns samlade i systemet. Uppföljning sker genom att använda systemets funktioner som hämtar information från andra IT-system inom kriminalvården och genom att ta fram direktinmatade uppgifter.

Det finns ett antal olika uppföljningsrapporter som kan hämtas ur systemet. Systemet, som nås via en webbportal, är tillgängligt för alla anställda inom Kriminalvården.

---

<sup>3</sup> Riksrevisionsverket, RRV 1999:27.

Enligt Kriminalvårdens regionkontor i Stockholm har utvecklingen av Ebbemodellen avstannat de senaste åren sedan dess upphovsman<sup>4</sup> pensionerats.

Ebbemodellens uppföljningsrapporter ligger som grund för den kontinuerliga verksamhetsuppföljningen inom Kriminalvården. De utgör även ett underlag till de resultatdialoger som sker på nationell och regional nivå. Resultatdialoger mellan generaldirektören och regioncheferna äger rum två gånger per år, i maj respektive i november.

### *Internrevision*

Under år 2007 genomförde Kriminalvårdens internrevision tre granskningar och utgav sex uppföljande rapporter. Internrevisionsverksamheten kvalitetsgranskades av ett externt revisionsbolag år 2007.<sup>5</sup>

Våren 2008 anställdes en ny internrevisionschef och en internrevisor. Det fanns då 18 oavslutade granskningsrapporter från åren 2005–2007. Under året avslutades samtliga dessa rapporter. Efter det inledande arbetet med att avsluta de tidigare ärendena genomfördes en granskning av baspersonalens informationsmiljö. Under år 2008 beslutade Kriminalvården om riktlinjer för internrevisionsverksamheten (Kriminalvårdens riktlinjer 2008:11).<sup>6</sup>

### *Controllerverksamhet*

När Kriminalvården utformade sin nya organisation med anledning av enmyndighetsreformen beslutades att en verksamhetscontrollerfunktion med tre befattningshavare skulle inrättas.<sup>7</sup> Funktionen ska på verksamhetsuppdrag granska Kriminalvårdens verksamhet i syfte att lämna förslag till förbättringsåtgärder och därmed utveckla verksamheten.<sup>8</sup>

Controllerplanen för år 2009 innehöll åtta uppdrag.

---

<sup>4</sup> Ebbe Alfredsson, tidigare kriminalvårdschef och chef för Mariestadsanstalten.

<sup>5</sup> Kriminalvården, Rapport över internrevisionens verksamhet under 2007

<sup>6</sup> Kriminalvården, Rapport över internrevisionens verksamhet under 2008.

<sup>7</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens organisation som en myndighet.

<sup>8</sup> 4.5 Kriminalvården, Arbetsordning för Kriminalvården, KVAF 2007:3.

- genomgång av rekommendationer av europeiska tortyrkommittén
- beskrivning och analys av platsstrukturen för anstalter i säkerhetsklass D-E
- uppföljning av tillämpning av nytt regelverk avseende telefoni, innehav och kioskutbud
- uppföljning av barnperspektivet i Kriminalvårdens verksamhet
- uppföljning av riksmottagningarna vid Kumla och Hinseberg
- uppföljning av kontrollerrapporten ”Doms befordran till verkställighet”, 2007-06-15
- analys av förutsättningar för rättsäkerhet och kvalitet i nya verksamheter
- uppföljning av hur enstaka utbildningsinsatser bedrivs och organiseras

Sedan år 2006 har controllerfunktionen lämnat 25 rapporter. Enligt Kriminalvården är de flesta rapporterna omhändertagna i organisationen och flera har följts upp i senare rapporter.

### *Tillsyn*

Regeringen poängterade inför enmyndighetsreformen att det är mycket viktigt att tillsynen inom kriminalvården fungerar väl. Regeringen bedömde att den tillsynsverksamhet som skulle ske borde medföra att tillsynen förstärktes och bidra till att organisationens förmåga att utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt fick ökad tyngd.<sup>9</sup>

Något uttryckligt ansvar för att genomföra annan tillsyn än internrevisionsverksamhet har Kriminalvården inte angett i arbetsordningen. Inte heller framgår det i arbetsordningen om enhetscheferna vid huvudkontoret eller regioncheferna har ett ansvar för löpande tillsyn.

Egenkontroll bedrivs inom områdena säkerhet, sjukvård och skolverksamhet.

Den 12 november 2008 skrev Kriminalvårdens generaldirektör i Dagens Nyheter att myndighetens egenkontroll inte räcker för att rätta till Kriminalvårdens fel och brister. Han föreslog att det ska

---

<sup>9</sup> prop. 2004/05:176, s. 52.

bildas en ny kontrollmyndighet, en kriminalvårdsinspektion, för att utreda de många självmorden på häktena och anstalterna.<sup>10</sup> Någon formell begäran från Kriminalvården i frågan har dock inte diarieförts vid Regeringskansliet. Någon utredning har inte heller initierats av Justitiedepartementet.

### *Utvärdering*

Kriminalvårdens behandlingsprogram utvärderas och ackrediteras. De genomgår en vetenskaplig kvalitetstest, där en oberoende forskarpanel granskar ett programs innehåll och sättet att genomföra det på. I det arbetet deltar Kriminalvårdens vetenskapliga råd.

Kriminalvården har sedan år 2007 genomfört ett stort antal verksamhetsanalyser, dvs. utvärderingar av enskilda verksamhetsställen.

## **5.6 Ansvar och delegation**

Enmyndighetsreformen har beskrivits som en decentraliseringsreform.<sup>11</sup> Vid enmyndighetsreformen beräknade kriminalvården att år 2004 hade Kriminalvårdsstyrelsens huvudkontor och regionkontor sammanlagt handlagt knappt 11 500 klientärenden. Av dessa hade huvudkontoret handlagt ca 9 500 ärenden och regionkontoren ca 2 000 ärenden. Då den regionala nivån skulle ha ett större ansvar för operativa frågor överfördes ett antal ärendetyper dit från den centrala nivån, främst s.k. överprövningsärenden, dvs. överklagade ärenden angående klienterna. Kriminalvården beräknade att av 2004 års ärendemängd skulle huvudkontoret årligen handlägga ca 6 000 ärenden och regionstaben ca 4 100 ärenden.<sup>12</sup>

Samtidigt innebar enmyndighetsreformen att den lokala nivån förlorade viss beslutsbehörighet. En förklaring till det är att den lokala nivån tidigare, så som självständiga myndigheter, hade ett stort beslutsmandat. En annan förklaring är att det stabsstöd som tidigare fanns lokalt flyttades till de regionala kontoren.

I Kriminalvårdens uppföljning år 2006 av enmyndighetsreformen var de regionala skillnaderna mellan hur kriminalvårdscheferna upp-

<sup>10</sup> Dagens nyheter, "Vi klarar inte längre att utreda självmorden", DN Debatt, 12 november 2008.

<sup>11</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, s. 69.

<sup>12</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Hanteringen av klientärenden i den nya organisationen.

fattade besluts- och uppgiftsfördelningen mellan regionchef och kriminalvårdschef stora. I region Mitt svarade 71 procent av kriminalvårdscheferna att för många beslut skulle fattas på regionchefs-nivån. I region Stockholm svarade ingen (0 procent) av kriminalvårdscheferna att de ansåg detta. I Stockholmsregionen ansåg däremot 20 procent av kriminalvårdscheferna att för många beslut skulle fattas på deras nivå.<sup>13</sup>

Att beslut fattas på fel nivå är en kvarstående kritik inom Kriminalvården. I utredningens djupintervjuer framför ett antal region- och kriminalvårdschefer att de anser att beslutsbehörigheten behöver flyttas till dem som arbetar med klienterna. Större ansvar och befogenheter för den klientnära personalen är en av de viktigaste förändringarna som de intervjuade förordar för att förbättra effektiviteten inom Kriminalvården.

## 5.7 Verksamhetsutveckling

I Kriminalvårdens nya organisation vilar ansvaret för verksamhetsutvecklingen på generaldirektören och huvudkontoret. Regioncheferna ska leda, samordna, följa upp och utveckla verksamheten inom regionen i enlighet med det årliga uppdraget.<sup>14</sup> Enligt Kriminalvårdens förslag till den nya organisationen ska verksamheten präglas av ett processorienterat synsätt.<sup>15</sup> Det finns dock inte någon strategi för hur verksamhetsutvecklingen ska bedrivas. Den formella samordningen av utvecklingsinsatserna sker på generaldirektörens initiativ, ett utpekat ansvar på någon annan finns inte. Enhetscheferna vid huvudkontoret ska utveckla Kriminalvårdens verksamhet inom respektive ansvarsområde. Bl.a. rättsenheten och säkerhetsgruppen har samlat de befattningshavare som arbetar inom respektive verksamhetsområde i nätverk, som utbyter information och träffas regelbundet.

Kriminalvårdens utvecklingsenhet bedriver forskning och utveckling med inriktning på vård och behandling av de intagna. Enheten leds av en adjungerad professor vid Stockholms universitet. Forskningsarbetet sker vid grupper i Stockholm, Kumla och Göteborg. Forskning sker t.ex. avseende kriminalitetens orsaker,

---

<sup>13</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, avsnitt 4.5.

<sup>14</sup> 4.2, 4.4. och 6.2 Arbetsordning för Kriminalvården, KVAF 2007:3.

<sup>15</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, s. 14.

om återfallsförebyggande arbete och om unga psykiskt störda lagöverträdare.

Under rubriken Utveckling i verksamhetsplanen för år 2009 har Kriminalvården angett att myndigheten under året ska redovisa aktuella forskningsprojekt och förbättra kommunikationen internt och externt genom att förbättra varumärket Kriminalvården, föreslå åtgärder med anledning av en konsultrapport om informationsarbete och kommunicera myndighetens vision internt. Därutöver har regeringen beslutat att Kriminalvården och övriga myndigheter i den s.k. rättskedjan ska förbättra prognosarbetet, att Kriminalvården ska bistå Brottsförebyggande rådet med kriminalstatistik om återfall i brott och att Kriminalvården ska redovisa vilket arbete som bedrivs för att säkerställa en hög kvalitet avseende den statistik som görs tillgänglig. Regeringen har också gett Kriminalvården i uppdrag att redovisa gränsöverskridande samarbete med EU-länderna och med EU:s kandidatländer samt hur Kriminalvården deltar i internationellt freds- och säkerhetsfrämjande arbete och utvecklingsarbete. Dessa mål anges i Kriminalvårdens verksamhetsplan för år 2009.

Kriminalvården har i budgetunderlaget för år 2010 pekat på att det, enligt myndighetens uppfattning, sker stora förändringar inom kriminalvårdsområdet för tillfället i och med att ny lagstiftning införs, yrkesutbildningen för klienter förbättras, fler klienter genomgår brotts- och missbruksrelaterade program, en omfattande nybyggnation och renovering pågår, gemensamhet i häkten ska öka, uppnådd säkerhetsnivå ska vidmakthållas och antalet transporter ökar. Kriminalvården har även poängterat att det i framtiden kommer att ställas allt större krav på att "hantera ett allt svårare klientel". Antalet missbrukare inom kriminalvården ökar. Andelen intagna som är psykiskt störda eller har personlighetsstörningar är stor. Det behövs fler platser för sociala insatser, utbildningsplatser och specialplatser för vissa klientgrupper, t.ex. sexualbrottsdömda och unga män. Andelen intagna med en bakgrund i organiserad brottslighet, kriminella nätverk eller i en gängkultur kommer att öka. Kriminalvården befarar att en generationsväxling bland de intagna kommer att ske i anslutning till att de stora ungdomskullarna kommer upp i brottsaktiv ålder. Kriminalvården har med utgångspunkt i den omvärldsanalysen pekat ut sex prioriterade områden fram till år 2012.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Kriminalvården, Budgetunderlag 2010, s. 3.



- Satsning på ökad sysselsättning
- Öka antalet intagna som genomgår ackrediterade evidensbase-  
rade brotts- och missbruksrelaterade program
- Narkotikafria fängelser och häkten
- Fortsatt utveckling av verkställighetsplaneringen
- Bibehållen hög säkerhet och god ordning
- Fortsatt utbyggd verksamhet för män som döms för att ha  
utövat våld och begått sexuella övergrepp mot kvinnor

## 5.8 Verksamhetsstöd

Ett av huvudsyftena med enmyndighetsreformen var att förbättra det administrativa stödet inom Kriminalvården. Tidigare var de administrativa uppgifterna utspridda och handlades av ett antal befattningshavare vid de relativt små myndigheterna. Vid enmyndighetsreformen bildades den regionala nivån, till vilken mycket av administrationen och verksamhetsstödet samlades. Företrädare för Kriminalvården har beskrivit att det tidigare fanns ett stort kompetensövertag vid Kriminalvårdsstyrelsen jämfört med kriminalvårdsmyndigheterna. När de regionala staberna bildades stärktes verksamhetsstödet inom hela organisationen. På den lokala nivån ska fokus riktas mot det operativa arbetet. I samband med enmyndighetsreformen drogs därför de lokala administratörerna in och överfördes till den regionala nivån. Verksamhetsområdeschefen, som tidigare ofta hade juridisk-, ekonomisk- och HR-kompetens<sup>17</sup> knuten till sig blev av med det stödet på den lokala nivån. I Kriminalvårdens utvärdering år 2006 av enmyndighetsreformen konstaterades att stabsstödet endast delvis hade fått en tillfredsställande kvalitet. Detta gällde framför allt beträffande stödet till verksamhetsområdena. Av de tillfrågade kriminalvårdscheferna uppgav 68 procent att regionkontorens stöd till det egna verksamhetsområdet var dåligt eller mycket dåligt.<sup>18</sup>

I utredningens enkätundersökning uppger hälften av medarbetarna att det stöd de får på sitt verksamhetsställe för att kunna

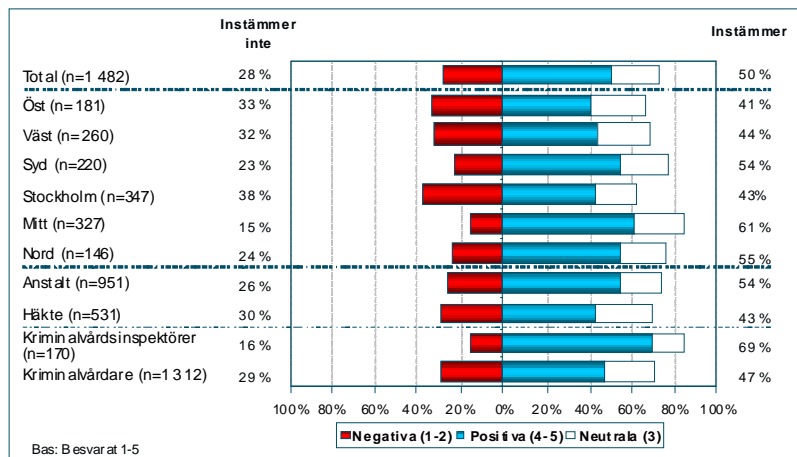
---

<sup>17</sup> HR; Human Resource – personalfrågor.

<sup>18</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, avsnitt 4.6.

utföra sitt arbete effektivt är ”mycket bra” eller ”ganska bra”. Fler än var fjärde uppger att stödet är ”mycket dåligt” eller ”dåligt”.

**Figur 5.1 Utredningens enkätundersökning: Om du skulle ge ditt häkte/anstalt ett betyg när det gäller det stöd du har för att bedriva arbetet effektivt, vilket betyg ger du då?**



Kriminalvårdens internrevisions granskning av om personalen hade tillgång till aktuell och lättförståelig information om regler m.m. för bl.a. myndighetsutövningen utmynnade i slutsatsen att den lokala chefens engagemang och kunskap i stor grad påverkar personalens informationsmiljö. Det fanns på många håll brister till följd av otillräcklig information. Internrevisionen föreslog därför att visst stabsstöd skulle återinföras lokalt på häkten och anstalter. S.k. klienthandläggare skulle bl.a. ansvara för den lokala implementeringen av regler och ge handledning i klientärendehantering m.m.<sup>19</sup>

## 5.9 Regionala skillnader

Förutsättningarna för Kriminalvårdens regioner är ganska olika. Avstånden mellan de olika anläggningarna är en skillnad, där region Stockholm har de kortaste avstånden och region Nord de längsta. Personalomsättningen är generellt sett högre i storstadsområdena än i glesbygden. I regionerna finns det olika typer av anstalter och

<sup>19</sup> Kriminalvården, Internrevisionen, Rapport 2008:1.

häkten, med avseende på bl.a. säkerhetsklass, storlek och ålder. De demografiska förhållandena i övrigt mellan regionerna skiljer sig åt. Det har dock från Kriminalvårdens framförts att det finns regionala skillnader t.ex. i hur regionkontoren har organiserats och på vilket sätt stöd ges till verksamhetsområdena. I Kriminalvårdens utvärdering av enmyndighetsreformen framhölls att regionaliseringen hade ökat kraven på huvudkontoret att arbeta med normering. Frågan om regionernas handlingsfrihet behövde dock tydliggöras, t.ex. i vilken utsträckning regionerna själva hade rätt att utforma sin organisation.<sup>20</sup>

Regionerna arbetar i dag till viss del olika i förhållande till verksamhetsområdena. Förutsättningarna kan skilja sig, men skillnaderna kan naturligtvis också bero på vem som leder regionen. I en region som Stockholm, med relativt korta avstånd, är det möjligt för regionkontoret att ge relativt mycket ledning, stöd och hjälp på plats. Vid andra regionkontor ges verksamhetsstödet oftast per telefon. I utvärderingen av enmyndighetsreformen uttrycktes att ”regionerna har haft olika tempo, olika arbetssätt och delvis olika lösningar av innehållet i stabsstödet”.<sup>21</sup>

Under år 2007 genomförde kansliet vid huvudkontoret en kartläggning av vad i ärendehandläggningen som ska vara enhetligt i organisationen och vilka skillnader som kan tillåtas. Kartläggningen har inte spridits.

## 5.10 Analys och slutsatser

### 5.10.1 Enmyndighetsreformen

**Bedömning:** Enmyndighetsreformen har gett Kriminalvården en organisatorisk plattform för en effektiv ledning och styrning i strategiska, taktiska och operativa frågor. Det kvarstår områden där ytterligare samordning bör ske.

**Förslag:** Kriminalvården bör utse en chef för huvudkontoret med uppdrag att samordna och effektivisera stabsstödet.

<sup>20</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, 2006, avsnitt 4.5.

<sup>21</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, 2006, avsnitt 4.6.

Enmyndighetsreformen genomfördes den 1 januari 2006, dvs. för drygt tre och ett halvt år sedan. Reformen föregicks av flera års diskussioner om att ombilda kriminalvården. Flera andra myndigheter, t.ex. Tullverket, Åklagarmyndigheten och Skatteverket, genomgick under samma tid enmyndighetsreformer.

Enligt Kriminalvården innehöll den organisation som föregick enmyndighetsreformen inslag som försvårade en optimal styrning av verksamheten. Den centrala ledningen och styrningen skedde på ett allt för stort avstånd till där de operativa uppgifterna utfördes.<sup>22</sup> Av samma skäl har Kriminalvården i Danmark valt att i sin organisation med en myndighet inte ha någon regional nivå, utan de 13 anstalterna, 36 häktena och 14 frivårdsavdelningen lyder direkt under myndighetsledningen. Kriminalvårdsmyndigheterna i Norge och i Danmark har därutöver valt andra organisatoriska lösningar än den svenska. Danmark har valt en modell där de olika verksamhetsställen är mycket fristående och där styrningen sker genom resultatkontrakt med årliga förhandlingar mellan myndighetsledningen och de lokala cheferna. På varje anstalt, utom de allra minsta, finns t.ex. en ekonomichef, som varje månad lämnar en prognos kring det verksamhetsmässiga och ekonomiska utfallet. I Norge, där det finns 50 anstalter och 18 frivårdskontor, avser Kriminalomsorgen att stärka de nuvarande regionkontoren. Det långsiktiga målet är att göra regionerna självständiga och att i varje region inrymma anstalter som var och en har flera säkerhetsklasser och en effektiv frivårdsorganisation som ansvarar för hela klientresan. Den intagne kan då avtjäna straffet i närheten av hemmet.

Genom enmyndighetsreformen kunde uppgifter av ren myndighetsförvaltningskaraktär lyftas bort från verksamhetsområdena, som tidigare var självständiga myndigheter. Fokus skulle ligga på uppgifter av operativ art. Helt naturligt finns det inte någon alldeles självklar linje mellan vad som är operativ verksamhet och vad som är strategiskt arbete. De tidigare myndigheterna var små och hade därmed förutsättningar att arbeta integrerat och verksamhetsinriktat i många frågor. Det ligger därför inte något egendomligt i att det finns ett visst bestående missnöje på flera håll för att det har skett en maktförskjutning av beslutsbefogenheter i den nya myndigheten. Utredningen återkommer till frågan om delegation och delaktighet i avsnitt 5.10.7.

---

<sup>22</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, s. 47.

Ett av syftena med enmyndighetsreformen var att åstadkomma en sådan maktförskjutning med avseende på verksamhetsstyrningen inom myndigheten. Samtidigt som den lokala ledningen skulle fokusera på den operativa verksamheten skulle den centrala ledningen inriktas mot strategiska frågor och uppföljning. På detta sätt skulle hela organisationen kunna effektiviseras.<sup>23</sup> I enlighet härmed finns det i dag en tydlig ledningsstruktur, där generaldirektören har ett fullt mandat att styra Kriminalvården, vilket hon eller han inte på samma sätt hade möjlighet till i förhållande till de självständiga myndigheterna. På samma sätt är chefsnivåerna under generaldirektören, dvs. regionchefer och verksamhetsområdeschefer, tydliga. I utredningens intervju- och enkätundersökning har det inte heller kommit fram att det nu finns en otydlig chefshierarki i organisationen. Var och en av chefsnivåerna i den nya myndigheten har också getts ett avgränsat uppdrag med ett inte allt för omfattande antal underlydande chefer. Med tanke på det stora antalet verksamhetsområden och den stora omfattningen av Kriminalvårdens verksamhet hade det enligt utredningens uppfattning varit olämpligt, så som i Danmark, att inte ha någon mellannivå, dvs. en regional nivå, mellan myndighetsledningen och verksamhetsområdena.<sup>24</sup> Utredningen kan således konstatera att enmyndighetsreformen har medfört en större tydlighet inom kriminalvården avseende ledningsförhållandena och hur ledningen och styrningen ska gå till.

Däremot har utredningen kunnat konstatera det att det i myndigheten fortfarande finns en osäkerhet kring huvudkontorets roll. Huvudkontoret utgör samtidigt en central beslutsnivå, ett stabstöd, en strategisk funktion och en myndighetsutövande funktion. Huvudkontorets enheter är bl.a. en stabsfunktion till myndighetsledningen. På samma sätt lyder regionkontoren under regionchefen. Viss styrning av de regionala funktionerna utövar dock huvudkontoret, bl.a. genom vägledande beslut och nätverksmöten. I utredningens intervju- och enkätundersökning riktas det en omfattande kritik mot att huvudkontorets enheter inte följer den beslutade ledningsstrukturen, på så sätt att man inte sällan går runt regionchefen direkt till regionkontoret eller t.o.m. till verksamhetsområdets ledning, s.k. ”spring i organisationen”. Det riktas

<sup>23</sup> Se Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, 2004, s. 47.

<sup>24</sup> Jfr. det s.k. kontrollspannsteoremet, som definierar det antal personer (upp till 20-30 personer) som en chef kan styra och övervaka på ett effektivt sätt utan att det blir en övermäktig uppgift, enligt den franske företagsledaren och organisationsteoretikern Henri Fayol.

också kritik mot bristande samordning vid huvudkontoret. Underlydande chefer och andra medarbetare upplever att samma direktiv skickas från olika aktörer på huvudkontor och regionkontor, vilket bidrar till att skapa otydlighet och förvirring om vilket uppdraget egentligen är och vem som är ansvarig för genomförandet. Utredningen konstaterar att det inte är någon som har ett utpekat chefsansvar för att samverka och samordning vid huvudkontoret kommer till stånd.

Kriminalvården är en organisation där en inte oväsentlig del av styrningen har skett inom ramen för nationella nätverk i vissa sakfrågor. I Rymningsutredningens betänkande *Säkert inlåst?* konstaterades att kriminalvården inte hade prioriterat styrning genom regelverk utan istället genom muntliga dialoger i nätverk.<sup>25</sup> Flera av dessa nätverk lever fortfarande kvar. I Kriminalvårdens arbetsordning beskrivs det nationella nätverket för drogfrågor, som enligt arbetsordningen ska främja helhetssyn och samordning. Några befogenheter har dock inte getts till nätverket. Några andra befintliga nätverk omnämns inte i arbetsordningen.<sup>26</sup> Redan i Kriminalvårdens egen utvärdering av enmyndighetsreformen riktades kritik mot nätverken, eftersom de försvårade styrningen i linjen. Bl.a. säkerhetsgruppen och centrala droggruppen kritiserades för att de dels inte involverade cheferna i nätverkens arbete, dels att nätverken uppfattades som styrande, trots att det inte fanns någon koppling mellan styrningen och tilldelningen av resurser lokalt.<sup>27</sup> Denna kritik finns, åtminstone vad gäller säkerhetsnätverket, fortfarande kvar. Enligt utredningens uppfattning har myndighets-interna nätverk ofta en stor betydelse för kunskapsutbyte inom organisationen. Ledning och styrning bör dock inte utövas genom nätverk. Arbete med att skapa gemensamma riktlinjer och praxis kräver inte sällan att hänsyn tas till förhållande, som ligger utanför ett nätverks specifika sakområde. Att frågor beslutas på rätt hierarkisk nivå innebär också att de ges adekvat legitimitet och prioritering. Enligt utredningens uppfattning finns det således fortfarande en del organisatoriska frågor i anslutning till Kriminalvårdens enmyndighetsreform som kräver vidareutveckling.

Sammanfattningsvis har Kriminalvården, enligt utredningens uppfattning, genom den befintliga organisationen förutsättningar

---

<sup>25</sup> SOU 2005:6, s. 123.

<sup>26</sup> 9.3 Kriminalvården, Arbetsordning för Kriminalvården, KVAF 2007:3.

<sup>27</sup> Det s.k. nätverkskriget beskrivs i Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, avsnitt 4.2.

att på ett effektivt sätt leda verksamheten på strategisk, taktisk och operativ nivå. Utredningens uppfattning är att organisationen i dag fullt fungerar som en gemensam myndighet. Däremot finns det anledning att se över hur ledningen för huvudkontoret fungerar och i synnerhet säkerställa att olika organisatoriska eller funktionella enheter inte medverkar till en otydlig styrning. Kriminalvården har tidigare framhållit att samordning kan ske utan att någon utses till chef för huvudkontoret.<sup>28</sup> Med tanke på den bristande samordning som fortfarande föreligger är utredningen tveksam till den slutsatsen och förordar ett utbyggt formellt chefskap för dessa frågor.

### 5.10.2 Målet att minska återfall i brott

**Bedömning:** Kriminalvårdens vision ”Bättre ut” är känd både internt och externt, men det finns inte kunskap och medvetenhet i organisationen om hur visionen ska omsättas till praktisk verksamhet. Kriminalvården bör därför arbeta för att koppla samman visionen, strategiska mål och operativ verksamhet för att förbättra verksamhetens effektivitet och organisationens resultat.

**Förslag:** Kriminalvården bör komplettera visionen ”Bättre ut” med mätbara och realistiska mål. För detta krävs bra uppföljningsmöjligheter, bl.a. adekvata uppföljningsverktyg.

Det övergripande målet för rättsväsendet är att minska brottsligheten och öka den upplevda tryggheten i samhället. Med utgångspunkt i det målet har Kriminalvården formulerat visionen ”Bättre ut”, se *bilaga 5*. Visionen sammanfattar på ett bra sätt myndighetens uppdrag att under verkställigheten vidta åtgärder som är ägnade att minska återfall i brott. Visionen anger en utmanande inriktning för kriminalvården.

Enligt vad utredningen erfar förefaller Kriminalvården på ett lyckosamt sätt ha marknadsfört visionen både externt och internt. Vid utredningens djupintervjuer svarade en majoritet att Kriminalvårdens viktigaste mål är att minska återfall i brott enligt visionen. Utredningen kan dock konstatera att det finns en osäkerhet vad det innebär i praktiken. Osäkerheten finns bland samtliga intervjuade,

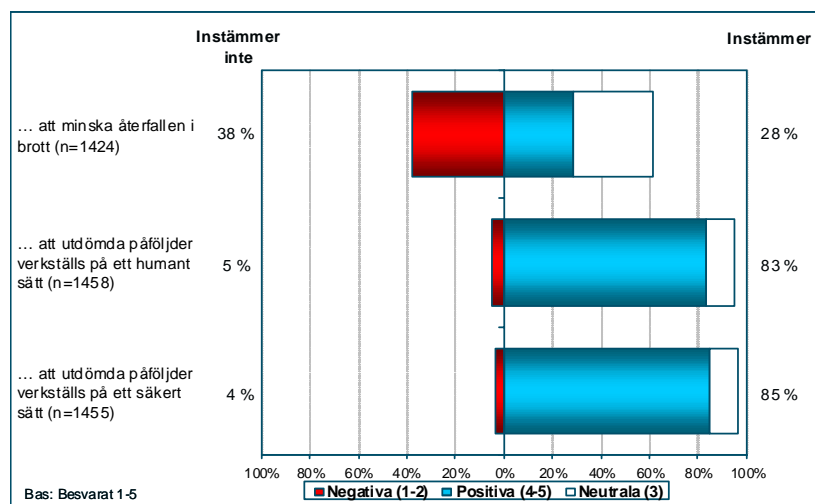
<sup>28</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, avsnitt 4.4.

från regionchefer till vårdare och yttrar sig framför allt på två sätt. För det första är det oklart för de flesta av de intervjuade om hur uppfyllelsen av målet mäts och om återfallen minskar. För det andra är det osäkert vilken påverkan Kriminalvården kan ha på återfallsfrekvensen. Chefer på högre nivåer pekar framför allt på andra aktörers medansvar, medan den vårdande personalen poängterar den intagnes eget ansvar att inte återfalla i brott.

Ingen av de intervjuade har kunnat lämna någon referens till de mål som Kriminalvården har angett i sin verksamhetsplan för att uppnå det övergripande målet. Det antyder att chefer och medarbetare har svårt att se relationen mellan det övergripande målet och den faktiska verksamheten, så som den beskrivs i verksamhetsplanen.

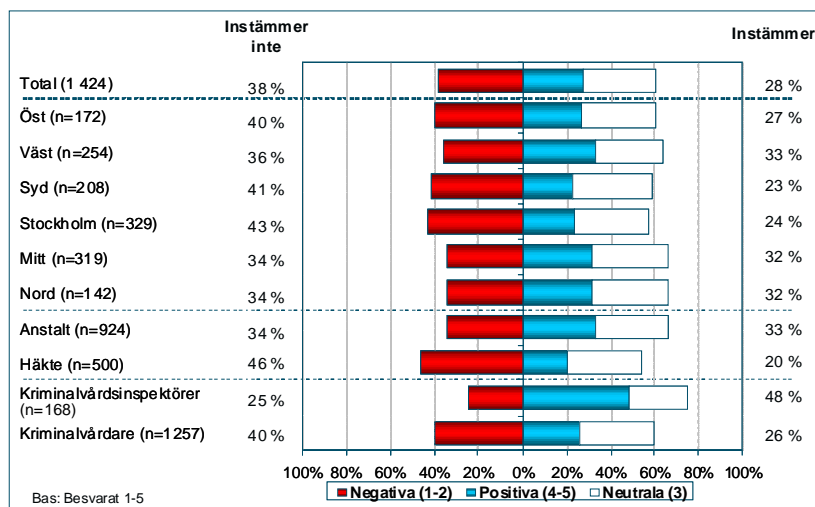
Resultatet från djupintervjuerna om vad målen innebär och hur de omsätts i Kriminalvårdens verksamhet bekräftas i enkätundersökningen. Endast 28 procent av medarbetarna instämmer i att Kriminalvården lever upp till målet att minska återfall i brott. 38 procent säger uttryckligen att de inte anser att Kriminalvården lever upp till målet. Däremot anser de allra flesta medarbetarna (ca 85 procent) att Kriminalvården lever upp till myndighetens uppdrag och mål att verkställa straff på ett humant och säkert sätt.

**Figur 5.2** Utredningens enkätundersökning: Hur tycker du att Kriminalvården lever upp till följande mål?





**Figur 5.3 Utredningens enkätundersökning: Hur väl tycker du att Kriminalvården lever upp till följande mål: Att minska återfallen i brott?**



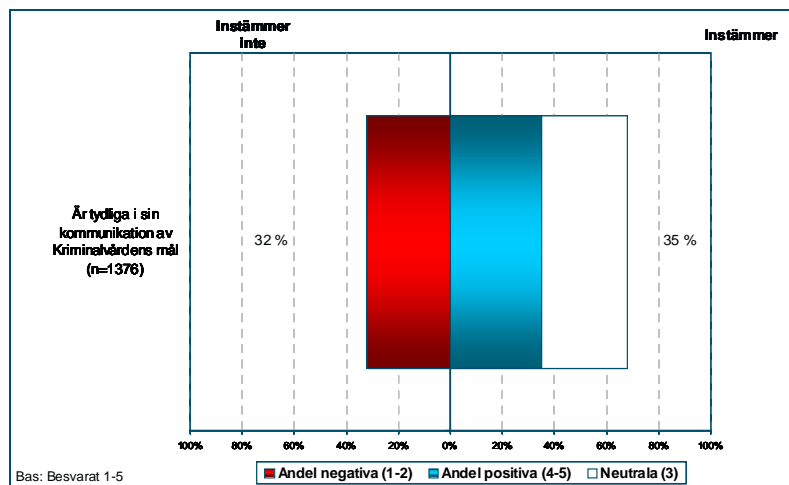
Sammanfattningsvis visade undersökningen att Kriminalvården i större utsträckning behöver ge visionen, som de flesta verkar ha accepterat och förstått, ett innehåll. Den visade också att Kriminalvården i hög grad har misslyckats med att förklara vad man ska arbeta med och hur det ska gå till. Utredningen anser att de begrepp Kriminalvården arbetar med behöver definieras och sambanden bör förklaras. De mål som riksdagen och regeringen anger är vida till sin karaktär och förutsätter att fler än Kriminalvården engagerar sig i dem för att de ska kunna uppnås. För att minska återfall i brott krävs att varje individ som inte ska återfalla har en vilja att förändra sitt liv och att olika aktörer erbjuder individen en möjlighet att träna upp sin förmåga att leva ett liv utan brott. Kriminalvården är en av dessa aktörer. Kriminalvårdens medarbetare förefaller dock inte ha klart för sig vilken roll de förväntas fylla eller, framför allt, var gränserna för deras uppdrag går. Detta torde påverka hela myndighetens förutsättningar att uppfylla sina mål, dvs. att verka effektivt.

Kriminalvårdens ledning bör definiera gränserna för myndighetens uppdrag att minska återfallen i brott, t.ex. i verksamhetsplanen. En sådan förklaring torde kunna öka förutsättningarna för

chefer och medarbetare i organisationen att förstå och uppfylla Kriminalvårdens mål.

I dag anser endast 35 procent av medarbetarna att Kriminalvårdens ledning är tydlig i sin kommunikation av Kriminalvårdens mål.

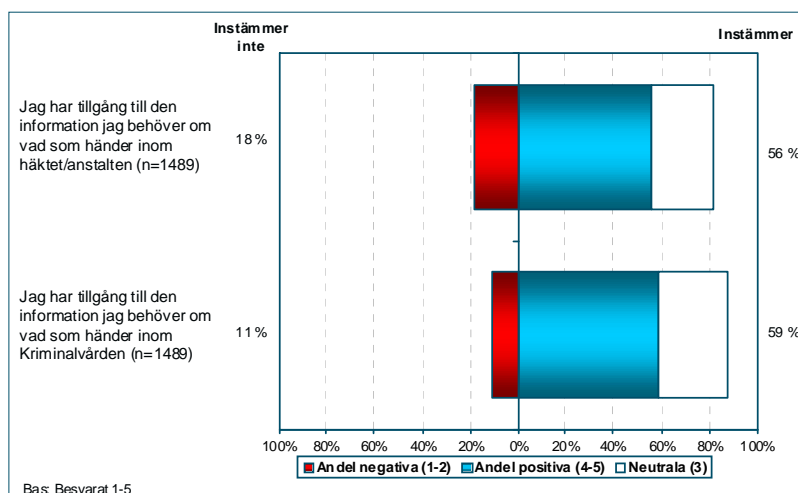
Figur 5.4 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



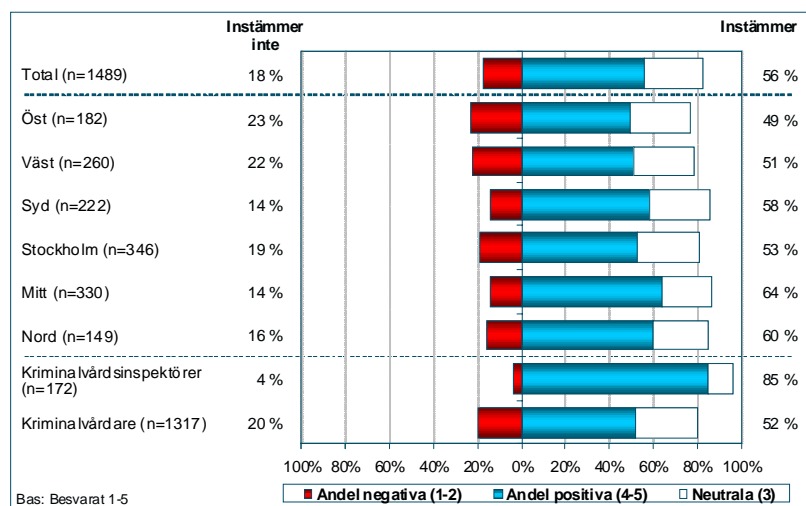
Orsaken till att så är fallet går inte att härleda till att informations-spridningen generellt sett upplevs som dåligt. Nästan 60 procent av medarbetarna anser att informationstillgången om vad som händer på den egna arbetsplatsen och inom Kriminalvården i stort är bra, vilket är ett mycket gott resultat i förhållande till andra jämförbara undersökningar.<sup>29</sup> Att medarbetarna ändå upplever målen som otydliga förefaller bero på att Kriminalvårdens ledning inte har lyckats omvandla de övergripande riktlinjerna till verksamhetsanknutna mål.

<sup>29</sup> Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.

**Figur 5.5 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?**



**Figur 5.6 Utredningens enkätundersökning: Jag har tillgång till den information jag behöver om vad som händer inom häktet/anstalten.**



Utredningen konstaterar att det är ett uppenbart hinder mot att uppfylla målen om ledningen inte förmår kommunicera målen i organisationen.

Kriminalvården har under år 2009 påbörjat ett internt informationsarbete kring visionen. Som utredningen visat har medarbetarna i organisationen redan god kunskap om visionen och t.ex. de förhållningssätt som visionen ska ge stöd till. Vad som saknas är kunskap om hur Kriminalvården i sin helhet ska operationalisera visionen. Utredningen föreslår därför att Kriminalvården knyter mätbara och realistiska mål till visionen. För detta krävs bra uppföljningsmöjligheter, bl.a. adekvata statistikverktyg.

Även om förhållandena inte är helt jämförbara är det utredningens bedömning att Kriminalvården bör kunna hämta inspiration från Norge för att konkretisera och kommunicera innehållet i verksamhetsmålet "Bättre ut". I september 2008 lämnade regeringen den senaste kriminalvårdspropositionen, kriminalomsorgsmelding, till Stortinget. Propositionen, som är en omfattande beskrivning av hur kriminalvården i Norge bör utvecklas, kommer att behandlas under hösten 2009. Ett huvudbudskap i propositionen är att effektiv straffverkställighet är avgörande för att bekämpa kriminalitet och att skapa ett tryggt samhälle. Verkställigheten ska ge förutsättningar att minska återfall i brott, vilket är särskilt svårt när hälften av alla domar är upp till två månaders fängelse. Därför krävs det större planmässighet och samverkan. Regeringen uttalade därför ett behov av en mer kunskapsbaserad kriminalvård, där enskilda händelser inte får vara grundstenarna i politiken.<sup>30</sup>

Kriminalomsorgen ska se till att nya brott inte begås under straffverkställigheten, men säkerhetsnivån ska inte vara onödigt hög. Risken för återfall är stor bland dem som har avtjänat ett långt fängelsestraff utan en anpassad utslussning. Verkställighet som sker ute i samhället ger mer effektiv rehabilitering än om den sker i anstalt, vilket på lång sikt innebär en större trygghet.<sup>31</sup> Frivården bör därför ges större kontrollmöjligheter, t.ex. genom elektronisk övervakning, för att garantera säkerheten även under verkställighet av straff utanför anstalt.<sup>32</sup>

De konkreta målen för den norska kriminalvården är att den som har avtjänat ett straff ska vara fri från sitt missbruk eller kunna kontrollera sitt drogbruk, ska ha någonstans att bo, ska kunna läsa,

---

<sup>30</sup> St.meld.nr. 37 (2007–2008), s. 7 f.

<sup>31</sup> St.meld.nr. 37 (2007–2008), s. 94 f.

<sup>32</sup> St.meld.nr. 37 (2007–2008), s. 98 f.

skriva och räkna, ska ha en chans på arbetsmarknaden, ska kunna förhålla sig till familj, vänner och andra, ska ha modet att söka hjälp för problem som uppstår efter frigivningen och ska kunna klara sig själv. Dessa mål kan sägas vara en konkretiserad bild av den svenska Kriminalvårdens "Bättre ut".

I Norge vill regeringen att Kriminalomsorgen ska arbeta efter en uttalad s.k. tillbakeföringsgaranti. Garantin anger vilka åtgärder, bl.a. utbildning, vägledning och sjukvård, som den intagne aktivt ska erbjudas under straffverkställigheten.<sup>33</sup> Den norska regeringen har därmed också konkret omvandlat det övergripande målet att minska återfall i brott till en strategi, dvs. att en intagen har större förutsättningar att leva ett liv utan kriminalitet om hon eller han har sociala och yrkesmässiga färdigheter att t.ex. inneha ett arbete, ha någonstans att bo och kunna förhålla sig till andra människor. Inom ramen för strategin finns en uppföljningsbar målbild för vilka aktiviteter som ska erbjudas den intagne under dennes straffverkställighet.

I Sverige förfogar Kriminalvården över frågan om hur myndigheten bäst kan uppnå de mål som riksdag och regering har ställt upp för verksamheten. Det övergripande målet, precis som i Norge, är att minska återfallen i brott. De grundläggande förutsättningarna för detta mål bör i Sverige vara desamma som i Norge, dvs. att vård, behandling, utbildning och social träning kan bidra till att en person inte återfaller i brott. Kriminalvården bör därför kunna hämta inspiration från det norska förslaget med en tillbakeföringsgaranti när myndigheten ska bryta ned visionen "Bättre ut" till strategier och handlingsplaner.

### 5.10.3 Det strategiska arbetet

**Bedömning:** Det strategiska arbetet inom Kriminalvården behöver förbättras för att organisationen långsiktigt ska ha kraft att utvecklas på ett effektivt sätt.

**Förslag:** Kriminalvården måste med utgångspunkt i verksamhetens övergripanden mål fastställa långsiktiga strategier för hur arbetet ska bedrivas och prioritetsordnas. Det gäller kärnverksamheten, dvs. hur det omvårdande arbetet, säkerheten och

<sup>33</sup> St.meld.nr. 37 (2007–2008), s. 173 ff.

behandlingsarbetet ska utvecklas på lång sikt. Men det gäller även hur verksamhetsstödet, t.ex. rättsvården, IT-verksamheten och personalarbetet, ska utformas för att på bästa sätt främja Kriminalvårdens förmåga att uppnå verksamhetsmålen.

Strategiska verktyg behövs för att omsätta organisationens vision i en konkret "färdriktning". Strategin handlar om vad organisationen ska göra respektive inte göra för att nå det långsiktiga målet. Eftersom målet sällan kan nås genom en enskild aktivitet anger strategin ofta både vilka aktiviteter som ska genomföras och i vilken tidsordning de ska ske. För Kriminalvårdens del handlar det bl.a. om att kunna omsätta visionen "Bättre ut" i ett antal strategier och prioriteringar för att kunna nå visionen.

Utredningen har av Kriminalvården begärt att få information om myndighetens olika strategier. Frågorna har bl.a. avsett Kriminalvårdens utvecklingsstrategi, kompetensförsörjningsstrategi och IT-utvecklingsstrategi. Kriminalvården har under våren 2009 inte kunnat redovisa några sådana, uppdaterade strategier. Det pågår ett arbete med en utvecklingsplan, men den kommer enbart att omfatta behandlingsprogram och forskning.

De danska och norska kriminalvårdsmyndigheterna, som utredningen har studerat särskilt, har däremot ett stort antal olika strategier. I Danmark sluter regeringen ett flerårigt avtal med kriminalvårdsmyndigheten. Avtalet kan i sig beskrivas som en strategi inom en rad olika fält. I Norge finns bl.a. en enhetsstruktursstrategi, en strategi avseende det kriminalvårdande arbetet, en strategi för arbetsdriften, en strategi avseende unga kriminella, en IT-strategi, en säkerhetsstrategi, en narkotikastrategi och en kommunikationsstrategi.

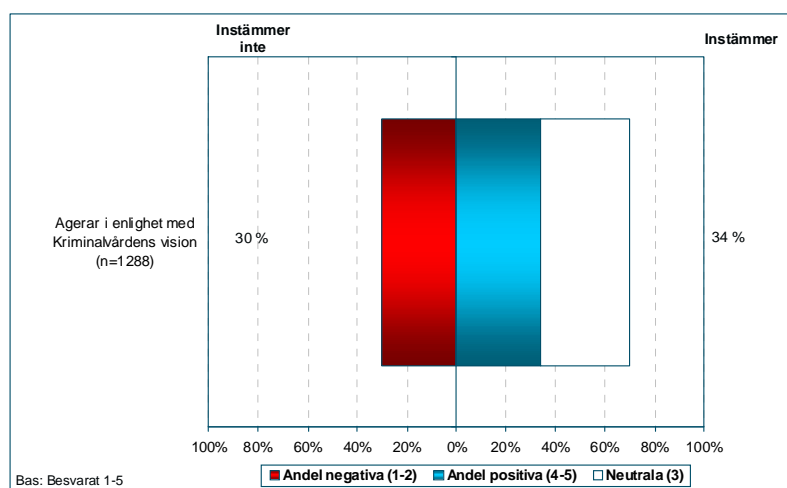
Kriminalvården anger att den verksamhet som myndigheten bedriver är så komplex att den för utomstående är svår att förstå. Utredningen kan delvis hålla med om detta. Utredningen konstaterar att det är komplicerat att bedriva en verksamhet som har som utgångspunkt att individuella hänsyn ska tas för var och en av de klienter som organisationen möter, men det är inte alls unikt för Kriminalvården. Speciella förutsättningar gäller dock för Kriminalvården beroende på de rättsliga förutsättningarna, det tvång som utövas mot klienterna och klienterna som sådana. Utredningen konstaterar att i Kriminalvården, där det råder så speciella omständigheter och där myndigheten har möjlighet att vidta mycket integritetsingripande åtgärder mot klienterna, är det särskilt viktigt att

ramarna för verksamheten är givna. Det gör det också särskilt angeläget att de strategiska förutsättningarna för verksamheten är genomarbetade och kända, såväl internt i organisationen som externt.

*De vardagliga problemen hamnar i fokus*

Kriminalvården ställs dagligen inför ett otal problem av operativ art, eftersom verksamheten är så stor och omfattar över 9 600 anställda, 2 000 intagna i häkte, 5 000 intagna i anstalt och ca 14 300 frivårdsklienter. Det kriminalvårdande uppdraget är som sådant krävande, eftersom det bl.a. omfattar intagna med missbruks- och/eller psykiska problem och intagna som har andra värderingar och syn på auktoriteter än som råder i samhället i stort. Det är viktigt att chefer inom Kriminalvården har förmåga att möta de behov av stöd som personalen har i både det klientnära arbetet och kring andra frågor om verksamheten. Det bästa sättet att ge sådant stöd är en sammansatt blandning av operativt, taktiskt och strategiskt ledarskap. I frånvaro av långsiktiga strategier förefaller Kriminalvården "fastna" i operativa frågor. Bara 34 procent av medarbetarna anser att Kriminalvårdens ledning agerar i enlighet med myndighetens vision.

Figur 5.7 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendet?



Utredningen konstaterar att det finns en tendens från Kriminalvårdens högsta ledning att ägna förhållandevis stor uppmärksamhet åt operativa beslut på detaljnivå ute i organisationen. Även om detta ibland kan vara motiverat leder det till osäkerhet i organisationen. Det är utredningens uppfattning att generaldirektören och Kriminalvårdens ledning i övrigt i huvudsak bör ägna sig åt långsiktiga och strategiska frågor. Den långtgående delegation som finns på pappret bör tillämpas konsekvent också i praktiken. Det leder till ökad tydlighet och ett större ansvarstagande ute i organisationen.

### *Behovet av strategier*

Utredningen anser att det finns ett behov av långsiktiga rättesnören inom ramen för myndighetens strategier. Det är svårt att bedriva ett långsiktigt arbete när den allra högsta nivån i myndigheten i hög grad arbetar med olika frågor på detaljnivå.

Enmyndighetsreformen torde i det sammanhanget kunna spela en väsentlig roll för att förbättra och lyfta fram det strategiska arbetet. Inom Kriminalvården beskrivs det som att enmyndighetsreformen har haft en begränsad påverkan på det klientnära arbetet och i synnerhet har koncentrerats på strukturfrågor. Som tidigare



har nämnts har enmyndighetsreformen dock gett Kriminalvården organisatoriska förutsättningar att bedriva ett gemensamt och systematiskt strategiskt arbete. Enligt utredningens intervju- och enkätundersökning har tydligheten i organisationen generellt sett blivit större sedan enmyndighetsreformen. De flesta anser att reformen var positiv, men att den också har lett till att skapa hinder som tidigare inte fanns.

Inom flera områden bedrivs det i dag fortfarande ett omställningsarbete, t.ex. genom nationell samordning och utveckling. Enmyndighetsreformen har även påverkat det klientnära arbetet på flera sätt. Inom t.ex. det rättsliga området har enmyndighetsreformen medfört en översyn av myndighetens föreskrifter, vilken kommer att förnyas när den nya kriminalvårdslagstiftningen träder i kraft.

Just nu underlättas myndighetens framåtskridande arbete av att myndigheten fortfarande håller på att formera sig efter enmyndighetsreformen. Flera av cheferna på huvudkontoret och i regionerna är nya och intresserade av att driva sina verksamhetsområden framåt. Den nya organisationen tilltalar en inneboende förändringsvilja hos medarbetarna.

På litet längre sikt kommer sådana effekter av enmyndighetsreformsarbetet att mattas av. I det skedet är det ännu viktigare än nu att det finns en strategisk inriktning för verksamheten.

### *Prognos och underskott*

Kriminalvården har i budgetunderlaget för år 2010 lämnat dels en prognos för behovet av ytterligare anstalts- och häktesplatser, dels en ekonomisk prognos fram till år 2012. Prognosen för antalet platser pekar mot en brist på 1 818 platser i häkten och anstalter fram till år 2012. Det prognostiserade ackumulerade driftsunderskottet till och med år 2012 är drygt 5 300 mnkr. Någon plan för att åstadkomma en budget i balans eller för att på kort sikt<sup>34</sup> uppnå tillräckligt många platser har inte redovisats. Det framgår inte heller att Kriminalvården skulle arbeta med effektivisering eller besparing på något annat sätt.<sup>35</sup> Problemet placeras således ”i regeringens knä”.

---

<sup>34</sup> Enligt Kriminalvården tar det 6–8 år att bygga en ny anstalt. Se SOU 2009:13.

<sup>35</sup> Kriminalvården, Budgetunderlag 2010.

I frånvaro av någon analys framstår de behov Kriminalvården redovisar för verksamheten snarast som en oprioriterad ”önskelista”, bl.a. vill myndigheten bygga två ofinansierade storanstalter, göra sig av med ett antal anstalter som anses för gamla<sup>36</sup> och göra grundutbildningen dubbelt så lång.<sup>37</sup>

Utredningens uppfattning är att det finns en stor potential för Kriminalvården att utveckla förmågan att lämna fördjupade analyser till regeringen med avseende på den egna verksamheten och inte minst ta fram förslag och beskrivningar av de konsekvenser som kan bli följden av olika vägval. En sådan förmåga förutsätter dock att Kriminalvården i större utsträckning utgår från fastlagda strategiska utgångspunkter för sin verksamhet. Långsiktighet och helhetssyn är viktiga perspektiv. Att även regeringen behöver förstärka sin styrning av Kriminalvården återkommer utredningen till i kapitel 9.

För att långsiktigt driva verksamheten effektivt, dvs. att inte ständigt tvingas vidta korrigerande åtgärder, krävs ett strategiskt ramverk som organisationen kan förhålla sig till. Det gäller i synnerhet Kriminalvården, för vilken de övergripande målen ger utrymme för olika tolkningar av hur verksamheten ska bedrivas. Strategier är nödvändiga inom både kärnverksamheten och för de verksamhetsstödjande funktionerna, t.ex. rättsvården, IT-verksamheten och för personalarbetet. Strategierna bör dels klargöra hur de olika delarna i verksamheten ska fungera tillsammans för att uppnå de övergripande målen, dels ange vilka delar som vid olika tillfällen ska prioriteras.

#### 5.10.4 Verksamhetsplanering

**Bedömning:** Verksamhetsplaneringsprocessen medger ett rimligt inflytande från olika grupper i myndigheten.

Egenkontrollen bör utvecklas och i ännu större utsträckning knytas till verksamhetsmålen och arbetet för att uppfylla dem.

Ebbemodellen understödjer inte att tydliga mål sätts och följs upp på detaljerad nivå. Att någon egentlig utveckling inte sker av Ebbemodellen förstärker detta problem. Konkreta och nedbrutna mål samt uppföljning av dessa är i första hand en ledningsfråga, men kräver gemensamma utgångspunkter.

<sup>36</sup> Se SOU 2008:71.

<sup>37</sup> Se Kriminalvården, Budgetunderlag 2010.

Topp- och detaljstyrningen är i dag så framträdande att den försämrar förutsättningarna för effektivt lokalt arbete, hämmar möjligheterna för chefer att effektivt leda sina medarbetare och innebär att personalen inte upplever att ledningen har något förtroende för deras kompetens. Endast 11 procent av medarbetarna anser att ledningen planerar förändringar med god framförhållning.

**Förslag:** Kriminalvården bör förbättra myndighetens ledningssystem.

### *Verksamhetsplanen*

Kriminalvårdens planeringsprocess sker på ett för myndigheterna relativt traditionellt sätt. Planeringsprocessen ger ett visst utrymme för delaktighet genom samråd under arbetet med verksamhetsplanen. Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att det under planeringen ges så stort utrymme som möjligt för med- och påverkan från alla nivåer inom organisationen. Planverket förbättras av bidrag med olika perspektiv, samtidigt som förståelsen för planerna fördjupas. Med en större förståelse och ett högre engagemang för planerna ges förutsättningar för en högre måluppfyllelse.

Myndigheten har i anslutning till de två stora reformer som har genomförts under de senaste åren, dvs. säkerhetsuppgraderingen och enmyndighetsreformen, tillämpat viss s.k. överstyrning. Det innebär att ledningen fokuserar och styr mer inom sakområdet än vad det avsedda målet egentligen ger anledning till. Syftet med överstyrningen är att få en hel, stor organisation att ledas in på vägen mot målet. Svårigheten med överstyrning är att beräkna när det är lämpligt att plana ut och vända fokus mot ett nytt område, men ändå uppnå målet. Redan hösten 2006, dvs. drygt ett och ett halvt år efter den stora säkerhetsuppgraderingen hade påbörjats, uttalade regeringen att en lång tids fokus på säkerhet ställde krav på en vidare fokusering även på övrigt verksamhetsinnehåll.<sup>38</sup>

Vid enmyndighetsreformen minskade i flera fall delegationen. Fler beslut skulle fattas av högre chefer, vilket skulle förstärka rättsenligheten och samordningen.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> prop. 2006/07:1, s. 62. Samma krav har upprepats i budgetpropositionerna för åren 2008 och 2009.

<sup>39</sup> Se mer om detta nedan i avsnitt 5.10.7.

I nuläget har styrningen för att uppnå en högre likformighet i enlighet med enmyndighetsreformen och för att uppnå målen med säkerhetsuppgraderingen mindre utrymme i Kriminalvårdens verksamhetsplan. Den svaga kopplingen mellan vision, övergripande mål och verksamhetsplan har tidigare kommenterats i avsnitten 5.10.2 och 5.10.3.

#### *Uppföljning av verksamhetens mål*

De funktioner som har inrättats i Kriminalvården för egenkontroll och uppföljning, dvs. främst verksamhetscontrollerfunktionen och internrevisionen, förefaller ha förutsättningar att bidra till en effektiv styrning och kontroll av verksamheten.

Internrevisionen har nyligen ombildats och det finns anledning att tro att ambitionsnivån kan höjas ytterligare. Huvuddelen av år 2008 ägnades till uppföljning av gamla revisioner, som inte slutligt hade behandlats. Nu har detta arbete avslutats och fokus kan vändas mot att genomföra nya granskningar av verksamheten.

Utredningen konstaterar att controllerfunktionen har utvecklats för varje år sedan den enmyndighetsreformen genomfördes och formerna för controllerfunktionen beslutades. Det sker nu bl.a. systematisk uppföljning av tidigare iakttagelser. Det är dock av väsentlig betydelse att egenkontrollen används på ett sätt för att klargöra vad som krävs för att resultaten ska förbättras. Egenkontrollen kan då även användas för att bedöma vilka resultatnivåer som är rimliga i förhållande till de tillgängliga resurserna.

Utredningen bedömer att det finns förutsättningar för Kriminalvården att ännu tydligare knyta egenkontrollen till myndighetens mål- och resultatstyrning.

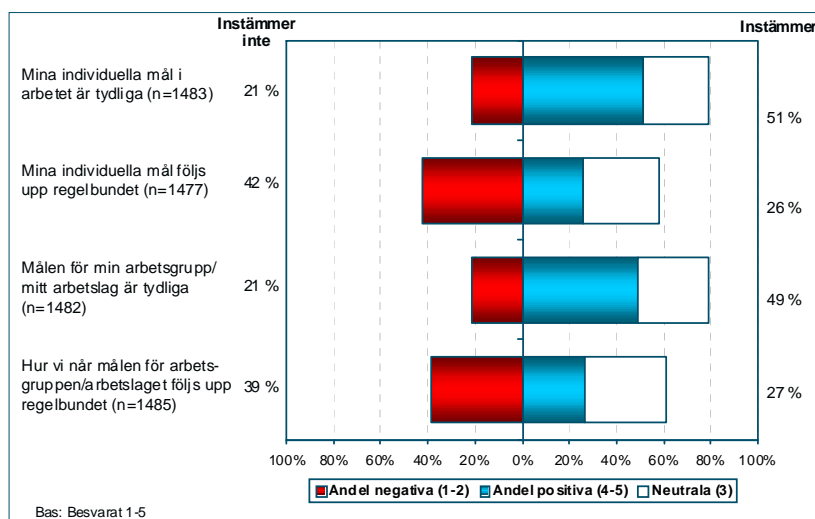
#### *Nedbrutna mål och uppföljning saknas*

Så som verksamhetsplaneringen nu är utformad får den mycket kritik i utredningens intervju- och enkätundersökning. Endast ca hälften av medarbetarna anser att målen för de individuella prestationerna respektive målen för arbetsgruppen är tydliga. Samtidigt anser två av tio av de tillfrågade att målen inte är tydliga. Bland kriminalvårdsinspektörerna är andelen positiva något högre. 64

procent av kriminalvårdsinspektörerna anser att de har tydliga individuella mål.

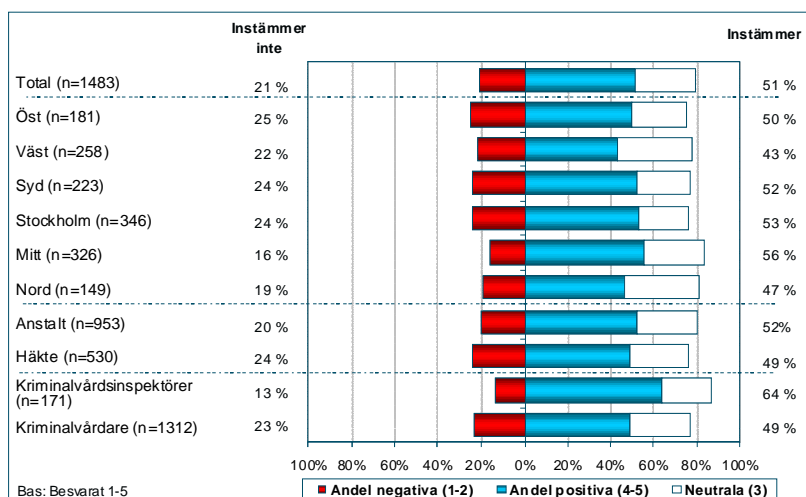
När det gäller uppföljningen av målen är resultatet ännu lägre. Endast en av fyra anser att de individuella målen respektive målen för arbetsgruppen följs upp. Cirka fyra av tio anser inte det. Resultaten i utredningens enkätundersökning är betydligt lägre än i jämförbara studier i andra organisationer.<sup>40</sup>

**Figur 5.8** Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



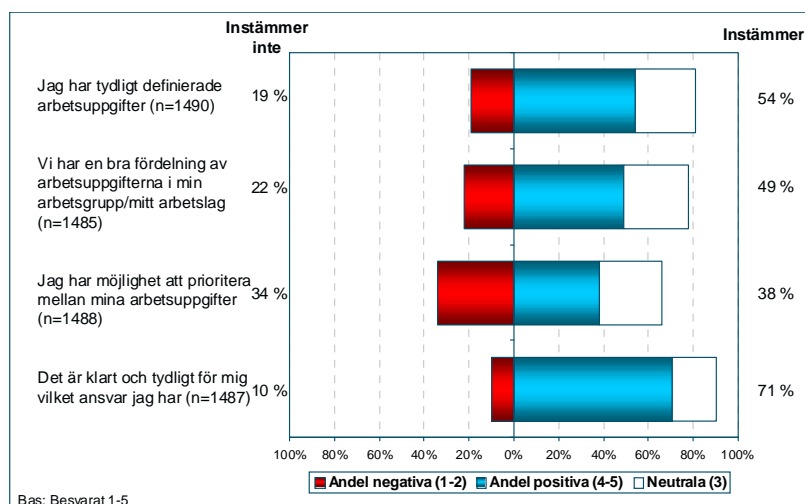
<sup>40</sup> Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.

Figur 5.9 Utredningens enkätundersökning: Mina individuella mål i arbetet är tydliga.



Eftersom målbilden är svag och uppföljning uteblir är det svårt för personalen att prioritera mellan sina arbetsuppgifter. Det förstärks även av att arbetsuppgifterna är ottydligt definierade. Endast en tredjedel av medarbetarna anser att de kan prioritera mellan arbetsuppgifterna. Utredningen konstaterar att det självfallet är svårt för den enskilde att förlägga sin arbetstid på ett för Kriminalvården effektivt sätt om inte arbetsuppgifterna är definierade, om det inte finns mål för arbetet och det inte är möjligt att prioritera mellan olika arbetsuppgifter.

Figur 5.10 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



Såsom Ebbemodellen har presenterats för utredningen kan slutsatsen dras att den i dag inte är avpassad för att kunna sätta och följa upp nedbrutna mål på arbetsgrupps- och individuell nivå. Ebbemodellen tillkom på Mariestadsanstalten som ett sätt att på anstaltsnivån kunna hålla reda på uppdrag och uppföljningar. Den ursprungliga tanken var således att modellen skulle användas för styrning med relativt hög detaljrikedom. Nu har modellen skalats upp till en nationell nivå, men själva modellen förstärker den form av detaljerad styrning som Kriminalvårdens ledning kritiserats för i utredningens intervju- och enkätundersökning.

Eftersom det inte sker någon utveckling av modellen kan denna, såvitt utredningen kan finna, inte i dag användas för den typ av målstyrning och uppföljning som utredningen förordar och som efterfrågas inom organisationen. Kriminalvården bör därför förbättra myndighetens ledningssystem, dvs. de metoder Kriminalvården använder för att uppnå de övergripande målen. Det handlar dels om, vilket har påpekats tidigare, att konkretisera verksamhets- och aktivitetsmålen, dels om att systematiskt förbättra verksamhetsprocesserna. Det handlar om allt från riskanalyser, mätningar kopplade till relevanta mått och nyckeltal, insamling av förbättringsidéer till ledningens beslut om mål och handlingsplaner. Ledningssystemet ska på alla nivåer i organisationen besvara frågorna;

vem ska göra vad, hur och när? Ledningssystemet ska möjliggöra för alla att ta ansvar för att uppnå verksamhetens mål genom ett adekvat uppföljningssystem.

### *Kritik mot detaljstyrning*

Den allra främsta kritiken i utredningens intervju- och enkätundersökning riktas mot den topp- och detaljstyrning i enskilda frågor som Kriminalvårdens ledning genomdriver. Ledningen uppfattas styra i detalj hur uppdrag ska genomföras. Möjligheterna för regionerna och verksamhetsområdena att omprioritera eller att göra förändringar i själva genomförandet av åtgärderna är mycket kring-skurna. Flera regionchefer uppger i intervjuerna att de inte har någon möjlighet att påverka beslut eller uppdrag ens i myndighetens ledningsgrupp, utan enbart deltar för att vidarebefordra kunskap om besluten till verksamheten.

Ett utslag av detaljstyrningen är att ett stort antal uppdrag ges i konkurrens med åliggandena i verksamhetsplanen, men att någon prioritering inte sker. Uppdragen kommer också med för kort framförhållning. Kriminalvårdschefer har beskrivit att de "mail-bombas" från huvudkontoret. Många åtgärder ska genomföras på kort tid, till förfång för den långsiktiga utvecklingen av verksamhet och medarbetare.

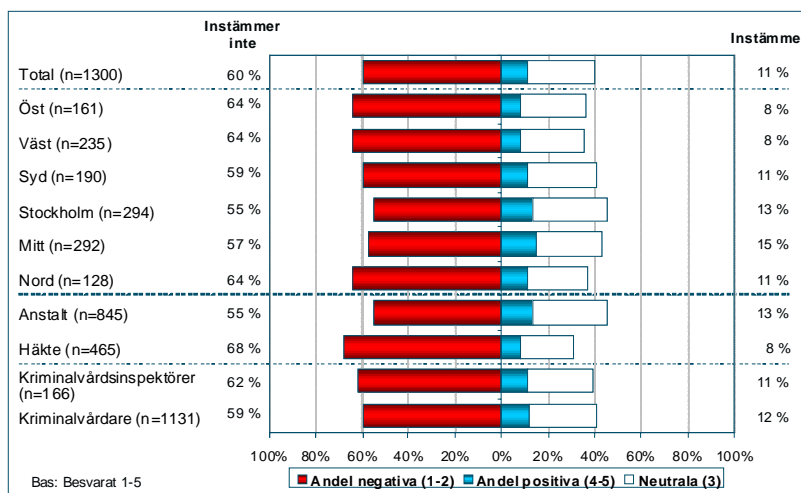
I enkätundersökningen bedömer 11 procent av medarbetarna att Kriminalvårdens ledning planerar förändringar i verksamheten med god framförhållning. Av medarbetarna anser 16 procent att Kriminalvårdens ledning visar förtroende för medarbetarnas kompetens. Resultatet är exceptionellt lågt i jämförelse med motsvarande undersökningar i andra organisationer.<sup>41</sup>

---

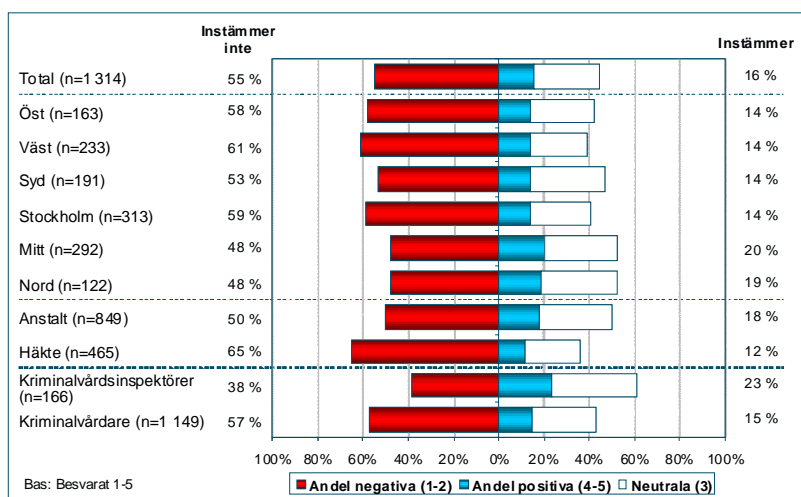
<sup>41</sup> Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.



**Figur 5.11 Utredningens enkätundersökning: Kriminalvårdens högsta ledning planerar förändringar i verksamheten med god framförhållning.**



**Figur 5.12 Utrednings enkätundersökning: Kriminalvårdens högsta ledning visar förtroende för medarbetarnas kompetens.**



Utredningen konstaterar att det finns ett utbrett missnöje med det sätt som verksamheten planeras och leds. Om det saknas ett strate-

giskt ramverk är det nödvändigt att även kortsiktiga mål prioriteras och resurssätts av ledningen. När så inte sker kan det få till konsekvens att godtyckliga prioriteringar sker ute i verksamheten, vilket kan hämma effektiviteten. Inom Kriminalvården är den risken dock liten då detaljstyrningen är så omfattande. Det är helt enkelt inte möjligt att anpassa genomförandet av ett uppdrag till det lokala behovet. En detaljstyrning från ledningen riskerar istället att få effekten att chefer i alla led ”kvävs” i uppdrag, förankringsprocessen upphör och medarbetarna känner en låg delaktighet i verksamheten.

Från ett effektivitetsperspektiv innebär den nuvarande detaljstyrningen bl.a. att resurser används för att uppfylla beslut oavsett om det finns något lokalt behov eller inte. Om det hade funnits större handlingsutrymme hade resurserna istället kunna koncentreras till att förbättra de områden där det finns konstaterade lokala brister. Detaljstyrningen kan också få till följd att medarbetarna blir passiva och oengagerade, vilket antingen kan leda till att de inte gör sitt bästa på arbetet eller att de slutar sin anställning och måste ersättas.

Utredningen kan inte dra någon annan slutsats än att det är nödvändigt att Kriminalvården ser över och förändrar sin styrningsprocess. I den nuvarande styrningen finns det brister med avseende på förmågan att besluta om prioriteringar. Samtidigt pekar utredningens enkätundersökning på att medarbetarna upplever att myndighetens ledning genom den nuvarande styrningsformen visar misstroende för deras duglighet. Kriminalvården måste därför gå över till en mål- och resultatstyrningsmodell som tillåter större självständighet. I annat fall kommer verksamheten inte att kunna bedrivas effektivt, samtidigt som kostnaderna med anledning av personalomsättning, dvs. för nyrekrytering och utbildning kommer att vara höga.

### 5.10.5 Egenkontroll och tillsyn

**Bedömning:** En effektiv tillsynsverksamhet och egenkontroll är en förutsättning för att rättsäkerheten och en hög effektivitet ska kunna upprätthållas. Tillsynen och egenkontrollen av kriminalvårdsverksamheten bör förstärkas.

Det finns ett behov av en externt och oberoende tillsynsorgan

som utför en systematisk och löpande granskning av Kriminalvården.

**Förslag:** Kriminalvården bör förbättra myndighetens egenkontroll t.ex. genom att tydligare definiera olika funktioners ansvar och mandat. Arbetet bör systematiseras med utgångspunkt från myndighetsgemensamma riktlinjer och kvalitetsmått.

Regeringen bör inrätta en särskild tillsynsmyndighet för Kriminalvårdens verksamhet.

En viktig utgångspunkt för regeringen vid bildandet av Kriminalvården var att det i den nya organisationen skulle finnas möjligheter att förstärka tillsynen och därigenom bidra till organisationens förmåga att utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Regeringen angav att bestämmelser om hur tillsynsverksamheten ska vara utformad borde föras in i den nya myndighetens instruktion eller i annan förordning.<sup>42</sup> I Kriminalvårdens instruktion saknas i dag sådana bestämmelser, men enligt 4 § fjärde punkten myndighetsförordningen (2007:515) ska en myndighets ledning säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet;<sup>43</sup>

1. uppnår en effektiv verksamhet,
2. efterlever lagar, förordningar och andra regler samt
3. lämnar en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapportering av verksamheten.

Myndighetens ledning ansvarar enligt myndighetsförordningen (2007:515) inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. En riskanalys ska enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att dessa krav inte fullgörs. Enligt förordningen ska myndigheten också inrätta intern revision och årligen lämna en försäkran för att kontrollen är betryggande.

<sup>42</sup> prop. 2004/05:176, s. 52.

<sup>43</sup> Ds 2006:15, s. 54 ff.

En väsentlig del av Kriminalvårdens egenkontroll sker för att säkerställa att de intagnas författningsenliga rättigheter efterlevs. FN:s och Europarådets tortyrkommittéer utför inspektioner men dessa är mer inriktade på specifika frågor knutna framför allt till de mänskliga fri- och rättigheterna. Häktena och fängelserna är slutna miljöer och de intagna har endast en begränsad och ofta övervakad kontakt med omvärlden vilket gör att de får svårare att ta tillvara sina rättigheter. Inskränkningen av de intagnas friheter och den slutna miljön gör att det måste finnas garantier för att de intagnas rättssäkerhet och rättstrygghet kan upprätthållas i häktena och i anstalterna så att förtroendet för Kriminalvården kan upprätthållas. Det är därvid av fundamental betydelse att det inte bara finns tydliga regler och rutiner för hur verksamheten ska bedrivas utan också klara regler och ett utpekat ansvar för kontrollen av denna.

### *Egenkontroll*

Controllerfunktionen och internrevisionen har ett särskilt ansvar för egenkontrollen inom Kriminalvården enligt en av myndigheten fastställd årlig plan. De har inte något eget uttalat mandat att, utöver vad som framgår av planen, besluta om granskningar. Verksamhetscheferna har ett ansvar att följa upp den egna verksamheten. Enheterna vid huvudkontoret ska samordna och utveckla myndighetens verksamhet inom det egna ansvarsområdet, men något uttryckligt ansvar för uppföljning och utvärdering har de inte.

Den rättsliga tillsynen bör väsentligen inriktas på att granska handläggningen av enskilda ärenden. Kriminalvården har inte pekat ut var ansvaret för den rättsliga egenkontrollen ligger. Det torde innebära att denna ska ske inom ramen för den löpande uppföljning som respektive chef och möjligen rättsenheten ska bedriva. Även om en sådan egenkontroll bedrivs inom några regioner är inte kontrollen systematiserad och det saknas nationella kvalitetsmått om på vilket sätt verksamheten ska bedrivas.

En förutsättning för att kunna bedriva en rättssäker egenkontroll är att det finns en möjlighet att i efterhand granska och följa upp vidtagna åtgärder och meddelade beslut. Det gäller i synnerhet beslut om tvångs- och våldsanvändning mot de intagna. Utredningen återkommer till den frågan i kapitel 8, men det kan här konstateras att det inte finns någon författningsenlig skyldighet för Kriminalvården att dokumentera när våld har utövats mot de

intagna. Beslut om tvångsmedel enligt kriminalvårdslagstiftningen, t.ex. beslut om att placera någon i avskildhet eller beslut om särskilda restriktioner ska dock dokumenteras skriftligt.<sup>44</sup> För att säkerställa att en uppföljning kan ske i efterhand är det ett rättssäkerhetskrav att våldsanvändningen dokumenteras på ett fullgott sätt.

Utredningen anser att det är nödvändigt att Kriminalvården förstärker den nuvarande egenkontrollen genom att tydligt peka ut ansvar och ge mandat för hur egenkontrollen ska bedrivas. Det gäller i synnerhet vilket ansvar för egenkontrollen som ska ligga på huvudkontorets enheter. Systematiska rutiner bör införas och nationella kvalitetsmått bör fastställas för egenkontrollen.

### *En ny tillsynsmyndighet*

Statskontoret konstaterade år 2003 i sin granskning av Kriminalvården att den dåvarande tillsynsverksamheten inom Kriminalvården inte var tillräcklig i förhållande till de långtgående befogenheter som myndigheten har att ingripa i enskilda människors liv. Statskontoret argumenterade för att ett fristående tillsynsorgan för Kriminalvården borde inrättas. Dess huvuduppgifter skulle vara att granska att de lagar och föreskrifter som reglerar Kriminalvårdens verksamhet efterlevs och att granska händelser som rör hot och våld mot de intagna eller mot de anställda i deras kriminalvårdande funktion.<sup>45</sup>

Det finns inte några generella bestämmelser som lägger fast principerna för tillsynen av den offentliga verksamheten. Tillsynsutredningen hade i uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kunde göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument, som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. I sitt betänkande SOU 2004:100 föreslog Tillsynsutredningen att tillsynsbegreppet borde avgränsas för att förtydliga det offentliga organets uppdrag och lämnade förslag till definitioner av tillsynsbegreppet. Tillsynsutredningens definition förutsätter att tillsynsorganet ska vara organisatoriskt fristående från de verksamhetsansvariga inom tillsynsområdet och utföra sitt uppdrag oberoende och självständigt.

---

<sup>44</sup> Se bl.a. JO dnr. 1452-2001.

<sup>45</sup> Statskontoret, Rapport 2003:20, s. 305 ff.

Kriminalvården är en av de myndigheter som inte granskas av en oberoende tillsynsmyndighet. Ett annat exempel är Polisen. Senast i februari 2009 redovisade länsrådet Magnus Holgersson i Östergötlands län ett uppdrag till regeringen avseende länsstyrelsernas tillsynsverksamhet där han föreslog att frågan om tillsyn över Polisens och Kriminalvårdens verksamhet bör ses över.<sup>46</sup>

Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) utövar tillsyn över att statliga myndigheter och dess anställda efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Den tillsyn som JO och JK utövar är tänkt att fungera som ett komplement till den ordinarie tillsynen. Den fristående tillsynen av Kriminalvårdens verksamhet bedrivs dock i dag i praktiken till stor del av JO. Av ca 6 000 anmälningar till JO varje år avser nästan en femtedel kriminalvården. Enligt chefs-JO Mats Melin har det stora antalet anmälningar lett till att antalet JO-inspektioner har blivit färre, vilket i sin tur innebär att Sverige inte lever upp till de krav på regelbundna besök som FN ställer i konventionen mot tortyr. JO förordade därför i oktober 2008 att ett särskilt kontrollorgan för kriminalvårdsverksamheten inrättas.<sup>47</sup> Några dagar senare konstaterade Kriminalvårdens generaldirektör i en debattartikel i Dagens Nyheter att myndighetens egenkontroll inte räcker till för att hindra självmorden vid häkten och anstalter, varför en fristående kriminalvårdsinspektion bör inrättas.<sup>48</sup>

Utredningen anser att starka skäl talar för att inrätta en tillsynsmyndighet för Kriminalvården. En sådan lösning skulle överensstämma med den svenska förvaltningstraditionen och avlasta de organ, främst JO, som ska utöva den extraordinära tillsynen. Allt fler myndigheter granskas eller föreslås ska bli granskade av en oberoende tillsynsmyndighet. Det gäller t.ex. på skolområdet (Skolinspektionen), arbetslöshetsförsäkringsområdet (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen) och socialförsäkringsområdet (Inspektionen för socialförsäkringen).

Enligt utredningens uppfattning kommer en starkare tillsyn att leda till en större öppenhet och ett högre förtroende för Kriminalvården. Det tyngst vägande skälet för en extern tillsynsfunktion är värnandet om de intagnas rättsäkerhet. En extern och oberoende

<sup>46</sup> Länsstyrelsen i Östergötlands län, Rapport 2009:2.

<sup>47</sup> Riksdag och departement, "Färre JO-inspektioner när klagomålen ökar", 19 oktober 2008.

<sup>48</sup> Dagens nyheter, "Vi klarar inte längre att utreda självmorden", DN Debatt, 12 november 2008.

granskningsfunktion behövs för att stärka rättssäkerheten och övervaka effektiviteten inom kriminalvården.

Regeringen är huvudsakligen hänvisad till Kriminalvårdens uppgifter och analyser när regeringen ska bedöma myndighetens verksamhet. De ligger i sakens natur att information som lämnas om den egna verksamheten inte alltid omfattar samtliga relevanta uppgifter som uppdragsgivaren kan behöva för att göra objektiva bedömningar. Även detta talar för att en extern och oberoende instans bör utöva tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet vitala delar.

Kriminalvårdens verksamhet kräver stora statliga utgifter. Dessa förväntas öka ytterligare under de kommande åren, inte minst med beaktande av att Kriminalvården beräknar att antalet anstaltsplatser behöver öka med upp till 20 procent. För att möta detta behov och för att öka den inre effektiviteten vill Kriminalvården bygga s.k. storanstalter med upp till fem gånger fler platser än vid dagens genomsnittsanstalt. En sådan omställning kan, vilket utredningen har framhållit i sitt andra delbetänkande, få konsekvenser för förutsättningarna för hur kriminalvården kan bedrivas. Om storanstalter inrättas blir en extern granskning av verksamheten ännu viktigare.

En ny tillsynsmyndighet bör bedriva både system- och verksamhetstillsyn. Tillsynsmyndigheten bör granska att Kriminalvården följer gällande författningar och regleringsbrev och fullgör de uppgifter som riksdagen och regeringen har ålagt myndigheten. Tillsynsmyndigheten bör också granska att Kriminalvården handlägger ärenden korrekt och att myndigheten arbetar effektivt för att nå de för verksamheten uppställda målen. Tillsynsmyndigheten bör också genomföra en löpande tillsyn av rättsenligheten inom Kriminalvården och vad som har orsakat allvarliga incidenter och hur de har hanterats av myndigheten.

Utredningen anser att eftersom det är av fundamental betydelse att den verksamhet som bedrivs inom Kriminalvården är rättssäker bör den nya tillsynsmyndigheten också handlägga klagomålsärenden. Gränsdragningen mot den tillsyn som JO och JK i dag bedriver bör därför preciseras. Det torde skapa bättre förutsättningar för den inspektionsverksamhet som JO anser bör genomföras.

Det är viktigt att i sammanhanget framhålla att en extern tillsynsfunktion inte på något sätt utesluter en korresponderande och effektiv egenkontroll. Inrättandet av en ny tillsynsmyndighet medför själfallet inte någon inskränkning eller begränsning av Kriminalvårdens ansvar för att följa upp och kontrollera sin verksamhet. Kriminal-

vården bör alltså genomföra de förbättringar av egenkontrollen som utredningen har nämnt ovan oberoende av om en tillsynsmyndighet inrättas.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis delar utredningen alltså den uppfattning som bl.a. Statskontoret, JO och Kriminalvården tidigare har framfört att tillsynen av Kriminalvården bör förstärkas. Det bör ske genom en förstärkt egenkontroll där Kriminalvården definierar ansvarsförhållanden och mandat avseende uppföljningen och kontrollen. Vidare bör egenkontrollen systematiseras och nationella kvalitetsmått fastställas. Utredningen anser vidare att regeringen bör inrätta en särskild tillsynsmyndighet för Kriminalvården.

### 5.10.6 Verksamhetsutveckling

**Bedömning:** Ett genomgående problem i Kriminalvårdens utvecklingsarbete är att det i dag sker genom olika utvecklingsinsatser som inte är samordnade i ett systematiskt förbättringsarbete.

**Förslag:** Kriminalvården bör besluta om en utvecklingsstrategi som omfattar hela myndighetens verksamhet. Myndigheten bör peka ut en ansvarig för utvecklingsarbetet inom myndigheten. Ett instrument för att mäta effekten av olika insatser bör utvecklas.

En del av verksamhetsutvecklingsarbetet inom Kriminalvården sker vid utvecklingsenheten. Utvecklingsenhetens arbete omfattar främst omvärldsbevakning och -analys samt forskning och utveckling av Kriminalvårdens behandlingsprogram. Det är också dessa områden som Kriminalvårdens utvecklingsstrategi omfattar. Utvecklingsenheten har inte något ansvar för utveckling av verksamheten inom Kriminalvården i stort. Det synes främst ligga på klient- och säkerhetsenheten. Klient- och säkerhetsenheten ansvarar enligt arbetsordningen för utveckling av verkställighetsplanering, frigivningsåtgärder, programverksamhet, klientutbildning och arbetsdrift. Utvecklingsenhetens mandat är således



inskränkt till att ta fram kvalificerade underlag till andra funktioner inom myndigheten. Kriminalvården marknadsför tydligt utvecklingsenhetens arbete och forskningsresultat, vilket sannolikt inte hade skett om samma resultat tagits fram vid ett externt forskningsinstitut. Det är utredningens uppfattning att Kriminalvården på ett bra sätt redovisar det vetenskapliga arbetet avseende behandling och kriminalvård, t.ex. i myndighetens personaltidning.

Kriminalvården bedriver således ett systematiskt forsknings- och utvecklingsarbete avseende behandlingsprogrammen. Vilket genomslag detta får i verksamheten är svårare att bedöma, i synnerhet som utvecklingsarbetet bedrivs på en enhet och en annan enhet ansvarar för att implementera resultatet i verksamheten. Enligt utredningens uppfattning finns det förutsättningar att förbättra utvecklingsarbetet även inom andra områden, t.ex. inom förvaltningsområdet.

Enligt Kriminalvårdens arbetsordning har var och en av enhetscheferna vid huvudkontoret ett utvecklingsansvar inom sitt verksamhetsområde. Ansvar kan, i frånvaro av någon närmare definition eller avgränsning, betecknas som ett åliggande att löpande vidta åtgärder för att verksamheten inom det egna sakområdet ska förbättras. Viss utvecklingsverksamhet bedrivs även inom verksamhetskansliet, där medarbetare som genomgår chefsutvecklingsprogrammet får möjlighet att arbeta med att ta fram underlag i olika sakfrågor. Det finns inte någon funktion, vid sidan av generaldirektören, som har till uppgift att samordna arbetet inom myndigheten eller som har ett samordningsansvar för huvudkontorets arbete.

Brist på samordning är ett genomgående problem i Kriminalvårdens utvecklingsarbete, vilket påverkar effektiviteten negativt. Den främsta orsaken till detta är frånvaron av långsiktiga strategier, vilket utredningen har pekat på tidigare. Ett annat problem är att det saknas en funktion som ansvarar för samordningen av utvecklingsinsatserna. Verksamhetsutvecklingen sker således i dag genom olika utvecklingsinsatser utan någon inbördes prioritering. Utredningen anser att det behövs en mer kvalificerad samordning av de utvecklingsinsatser som görs inom olika områden.

I dag utarbetas t.ex. myndighetens föreskrifter och de tvingande säkerhetsutskicken vid två sidoordnade enheter vid huvudkontoret, rättsenheten och säkerhetsgruppen. Föreskrifterna och utskicken får direkt betydelse för arbetet i organisationen, men de utfärdas utan att man i organisationen uppfattar att de samordnas. Det har

också hänt att tvingande säkerhetsutskick har stått i direkt konflikt med en föreskrift. Det är naturligtvis mycket svårt att förhålla sig till en sådan situation i den operativa verksamheten.

Eftersom det saknas en utvecklingsstrategi antar utredningen att det förväntas av enhetscheferna att de själva ska ta initiativ till och driva ”rätt” utvecklingsinsatser. Det är en utgångspunkt som utredningen redan av principiella skäl är tveksam till.

Sedan enmyndighetsreformen år 2006 har flera funktioner vid huvudkontoret, t.ex. personalenheten, IT-enheten, internrevisionen och kansliet bytt chef en eller flera gånger eller t.o.m. under vissa perioder helt saknat en ordinarie chef. När ansvaret för utvecklingsarbetet har knutits till en funktion och inte till en strategi eller en målsättning är chefen för den funktionen en nyckelperson för hur utvecklingsfrågorna drivs. Ett chefsbyte innebär då inte bara att utvecklingen tillfälligt kan stanna upp utan den kan dessutom få en annan riktning. Ett chefsbyte kan ibland vara nödvändigt för att över huvud taget kunna åstadkomma en önskad förändring. Om så sker är det ännu viktigare att utvecklingsarbetet följer en fastlagd strategi som är samordnad inom myndigheten.

Utvecklingen bör därför bedrivas inom ramen för ett samordnat och systematiskt förbättringsarbete. Kriminalvården bör besluta om och prioritetsordna det utvecklingsarbete som huvudkontoret ska bedriva inom ramen för myndighetens strategier. Eftersom insatserna som regel ska omsättas i verksamhet på anstalter, häkten och frivård är det också nödvändigt att resursåtgången för utvecklingsarbetet beräknas.

Kriminalvården bör således besluta om mål för utvecklingsverksamheten och införa instrument för att mäta den. Instrumentet bör förklara sambanden mellan använd resurstid, arbetssätt och effekter.

Ansvaret för samordningen av myndighetens utvecklingsarbete bör pekas ut och tydliggöras.

### 5.10.7 Delegering och ansvar

**Bedömning:** En begränsad delegation kan ha varit en förutsättning vid enmyndighetsreformen för att nå en rättssäker och gemensam beslutspraxis i organisationen. Verksamheten kan nu effektiviseras genom att frågor i högre utsträckning handläggs på den nivå där de uppkommer. Härigenom kan också överord-

nade chefers tid frigöras. Rättssäkerhet och rättstrygghet kan uppnås genom uppföljning och egenkontroll.

**Förslag:** Kriminalvården bör se över sin arbetsordning i syfte att uppnå en mer långtgående delegation. Den verksamhetsanpassade egenkontrollen bör öka och anpassas till delegationsbestämmelserna.

En viktig föresats vid enmyndighetsreformen var att öka förutsättningarna för en rättssäker behandling av de intagna och andra som berörs av Kriminalvårdens verksamhet.<sup>49</sup> Verksamhetsstödet samlades i de regionala staberna. Den nya myndighetens delegationsbestämmelser har därmed medfört att beslutanderätten ute i organisationen begränsats, dvs. beslutsbefogenheten har lyfts till en överordnad nivå.

Den nya beslutsordningen har tidigare granskats av Kriminalvården i en utvärdering av enmyndighetsreformen.<sup>50</sup> Uppfattningarna om beslutsordningen föreföll då vara blandade. I utredningens intervjuer, bl.a. med fackliga företrädare, framförs kritik mot att beslutsmakten har lyfts högre upp i organisationen. Dessa synpunkter återfinns också i utredningens intervju- och enkätundersökning. I djupintervjuerna framför majoriteten av de intervjuade cheferna att besluten i arbete behöver flyttas, så att de som arbetar med klienterna får större ansvar och befogenheter.

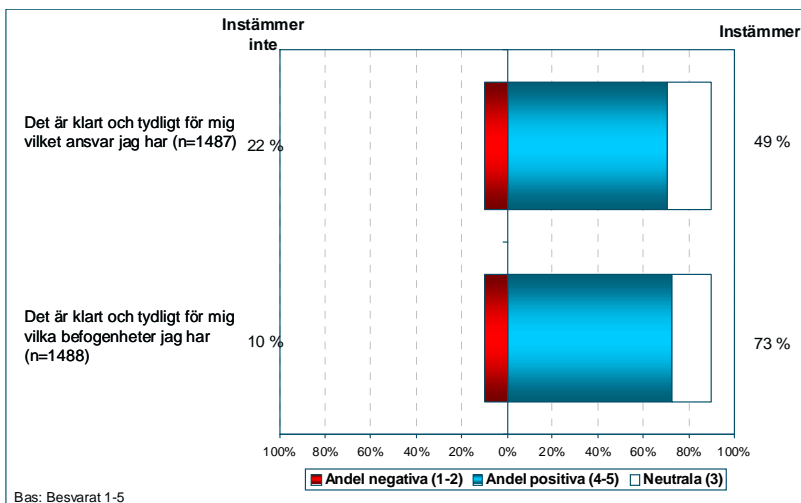
Enkäterna ger två svar på frågan om ansvar och delegation. En övervägande del anser att fördelningen av ansvaret och befogenheterna är tydliga. Det bör betyda att arbetsordningen är känd och att den har en praktisk betydelse i verksamheten. Samtidigt är det en stor andel, ca 40 procent, som upplever att de saknar befogenheter, dvs. att besluten i arbetet borde fattas av dem själva, men nu tas av någon annan. En fjärdedel av alla kriminalvårdsinspektörer anser att så är fallet, vilket alltså betyder att denna uppfattning även finns på chefsnivån.

Det motsatta problemet, dvs. att medarbetarna upplever sig tvingade att fatta vissa beslut som de t.ex. inte har kompetens för är ovanligt.

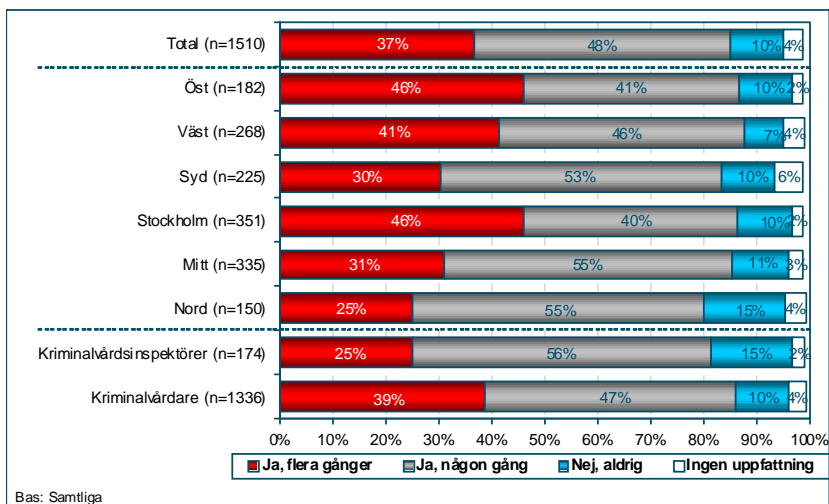
<sup>49</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, s. 54.

<sup>50</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet.

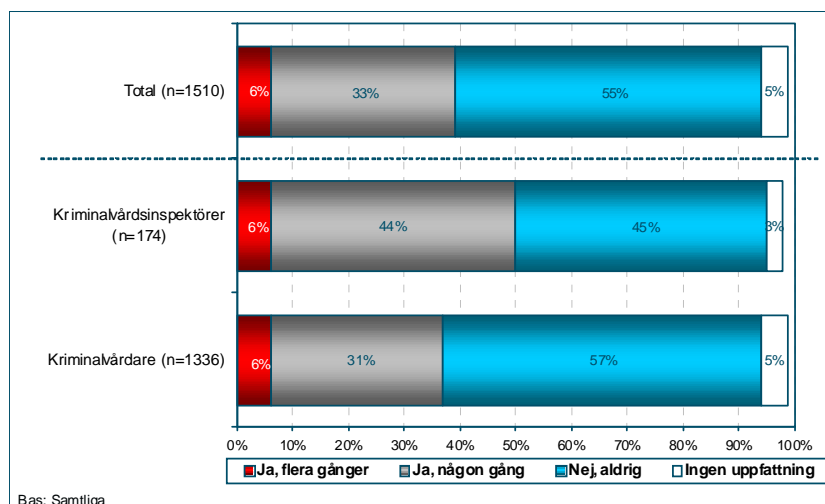
**Figur 5.13 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?**



**Figur 5.14 Utredningens enkätundersökning: Har du någon gång upplevt att du saknar befogenheter, dvs. att besluten i ditt arbete borde fattas dig/din roll, men istället måste fattas av någon roll/befattning?**



**Figur 5.15 Utredningens enkätundersökning: Har du någon gång upplevt att du har för stora befogenheter, dvs. att du måste fatta beslut i ditt arbete som du tycker borde fattas av någon annan roll/befattning?**



Myndighetsförordningen (2007:515) tar som utgångspunkt att det i s.k. enrådgighetsmyndigheter, såsom Kriminalvården, ska finnas en delegationsordning, dvs. att beslut i lämplig omfattning ska delegeras ned i organisationen från den högste chefen. Utredningens uppfattning är att en sådan beslutsordning är effektiv om den dels ger stöd till att beslut fattas i enlighet med de mål som finns för verksamheten, dels gör att beslutsfattandet i sig kan ske på ett effektivt och tidsbesparande sätt. Beslutsordningen bör inte utformas så att beslutsfattandet innebär att arbetstid i onödan tas i anspråk av befattningshavare med alltför hög kompetens. Det krävs av den överordnade beslutsfattaren att hon eller han sätter sig i in i det aktuella ärendet för att kunna göra en individuell prövning. Den underordnade har som regel en mer personlig erfarenhet och kunskap om ärendet. Den tid som den överordnade behöver avsätta för beslutsfattande som kan ske på lägre nivå kan hon eller han använda för ledningsuppgifter eller på ett annat för organisationen mer effektivt sätt.

Beslutsordningen synes vid enmyndighetsreformen ha utformats för att möjliggöra syftet med denna, dvs. de nya delegationsbestämmelserna har, såvitt utredningen kan se, i sig medfört en form

av ”överstyrning” som Kriminalvården ansett nödvändig. I dag kan man dock konstatera att det finns ett missnöje i organisationen med att beslutsordningen lägger hinder för en effektiv verksamhet. Utredningen ser flera orsaker till detta.

Som tidigare har sagts i avsnitt 5.10.4 finns det i Kriminalvården en stark kritik mot den detaljstyrning som genomsyrar organisationen. Ett sätt på vilket denna styrning yttrar sig är den ”farfarsprincip” som tillämpas inom Kriminalvården. Enligt principen får en chef inte besluta om tillsättningen av medarbetare på vissa utpekade befattningar i organisationen. Beslutet ska istället fattas av en ”farfar”, dvs. den närmaste chefens överordnade chef. En kriminalvårdsinspektör tillsätts t.ex. efter beslut av regionchefen, inte av kriminalvårdschefen. Regionchefens närmaste medarbetare, stabschefen, tillsätts på motsvarande sätt av generaldirektören.<sup>51</sup>

Dessutom upplevs det i organisationen att cheferna, dvs. de som har delegationen att fatta beslut, inte är närvarande i verksamheten. Utredningen har tillfrågat samtliga kriminalvårdsinspektörer hur de förlägger sin arbetstid. Enligt deras uppskattning deltar de under halva sin arbetstid i möten, medan klientadministrationen tillåts ta mindre än 10 procent av arbetstiden. Cheferna säger också att de har alldeles för mycket att göra.<sup>52</sup> Den närmaste chefen får dessutom i enkätundersökningen genomgående låga betyg kring sitt ledarskap i jämförelse med motsvarande undersökningar.<sup>53</sup> Andelen positiva varierar mellan 25 och 40 procent. Det framkommer också kritik mot att kompetensen i organisationen inte används på ett effektivt sätt.<sup>54</sup>

---

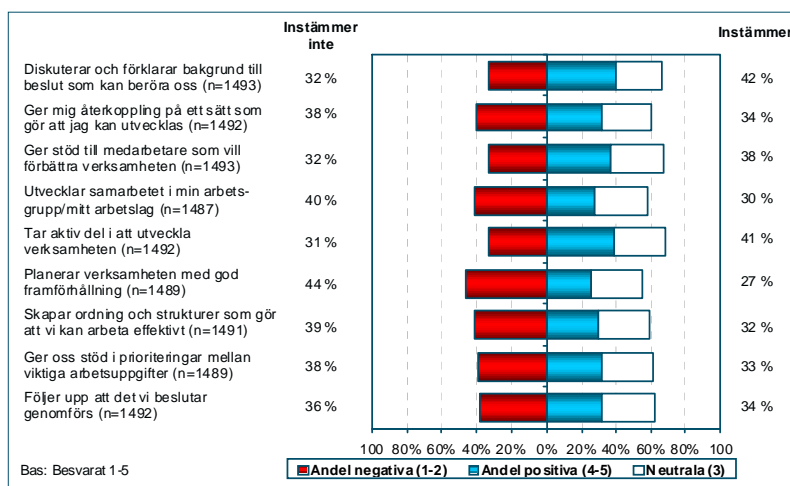
<sup>51</sup> Kriminalvården, Arbetsordning för Kriminalvården, KVAF 2007:3, Bilaga 3.

<sup>52</sup> Se avsnitt 6.8.

<sup>53</sup> Jfr. Synovates riksundersökning, se som beskrivs i avsnitt 1.4.

<sup>54</sup> Se avsnitt 6.9.4.

Figur 5.16 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



Utredningen konstaterar att de nuvarande delegationsbestämmelserna visserligen är tydliga, men att de inte är effektiva. Alltför många beslut ska i dag fattas av chefer. Samtidigt kritiserar cheferna för att de inte deltar tillräckligt i verksamheten och utövar för lite ledarskap. Då samma åsikt framkommer från så många håll i utredningens kontakter med olika företrädare för Kriminalvården samt i intervju- och enkätundersökningen kan slutsatsen dras att det dessutom finns en relativt stor enighet om att de nuvarande delegationsbestämmelserna och deras tillämpning bör ändras.

En större delegation understryker vikten av att det är nödvändigt att säkerställa rättssäkerhetsaspekterna och rättstryggheten. Det bör ske genom en tillfredsställande och verksamhetsanpassad egenkontroll. Detta är dels ett chefsansvar inom ramen för den löpande tillsynen, dels ett område som bör omfattas av särskild tillsyn. Formerna för denna egenkontroll bör framgå i en ny delegationsordning.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Se avsnitt 5.10.5.

## 5.11 Sammanfattning

Fokus i utredningens uppdrag är om Kriminalvårdens verksamhet är effektiv. Utredningen har tagit sin utgångspunkt i hur Kriminalvården uppfyller de mål som har ställts upp för verksamheten. I detta kapitel har utredningen studerat vilka förutsättningar Kriminalvården har att förverkliga organisationens mål genom ledning och styrning av dess organisation och administration.

Kriminalvården är en stor myndighet, som bedriver en komplex verksamhet inom häkte, anstalt och frivård i hela landet. När riksdagen beslutade att kriminalvården år 2006 skulle bilda en gemensam myndighet fick myndigheten samtidigt möjlighet att själv besluta om en helt ny organisatorisk struktur. Fokus vid det arbetet vilade i hög grad på att utforma förutsättningar för det klientnära arbetet och ett starkt regionalt verksamhetsstöd. Det operativa arbetet fördelades på sex regioner, medan den strategiska verksamheten i första hand ska bedrivas vid myndighetens huvudkontor.

Utredningens uppfattning är att Kriminalvården behöver vidta både åtgärder för att förändra den interna kulturen och insatser av organisatorisk art för att myndigheten på sikt ska ha förutsättningar att utveckla effektiviteten.

Kriminalvården bör i större utsträckning än nu utgå från ett mer långsiktigt perspektiv på verksamheten. De övergripande målen måste brytas ner i ett strategiskt ramverk, som kan kommuniceras internt och bilda ramen för verksamhetsplanering och uppföljning. Utredningens intervju- och enkätundersökning har visat att kunskapen om Kriminalvårdens mål är mycket låg. Kriminalvården behöver i större utsträckning koppla samman de övergripande målen med strategier och operativ verksamhet. Kriminalvården bör även besluta om en långsiktig utvecklingsplan för myndighetens hela verksamhet.

Genom att ange en strategisk ram för verksamheten finns det också förutsättningar för Kriminalvården att förändra den topp- och detaljstyrande kultur som i dag kännetecknar organisationen. Behovet av att ständigt vidta korrigerande åtgärder minskar om olika verksamhetsgrenar ges möjlighet att ta ett långsiktigt ansvar för sitt arbete i enlighet med myndighetens strategier. Genom att ge underlydande chefer och andra medarbetare förtroendet att i större utsträckning ansvara för sitt arbete och sin arbetssituation är det utredningens uppfattning att effektiviteten kan öka. Som en



konsekvens av att personalens kompetens i högre grad tas till vara kan möjligen också personalomsättningen minska, vilket kan sänka Kriminalvårdens kostnader för nyrekrytering och utbildning.

Utredningen har kunnat konstatera att Kriminalvårdens medarbetare anser att ledningen i dag inte planerar verksamheten med god framförhållning. Genom att förändra topp- och detaljstyrningen torde förutsättningarna för cheferna i organisationen att utöva ett värdeskapande, effektivt ledarskap öka.

En förutsättning för en sådan utveckling av beslutskulturen är bl.a. att Kriminalvården förändrar den nuvarande mål- och resultatstyrningsmodellen. Modellen bör framför allt medge en anpassning efter lokala problembilder. Individuella mål och individuell uppföljning är andra frågor som Kriminalvården bör överväga för att ytterligare effektivisera ledningen och styrningen.

Utredningen förordar också en större samordning inom huvudkontorets enheter, i synnerhet i förhållande till den operativa verksamheten i regionerna och regionkontoren. Utredningen anser att, mot bakgrund av de utvecklingsområden som utredningen har funnit, övervägande skäl talar för att myndigheten ska utse en chef för huvudkontoret med uppdrag att förbättra och samordna stabsstödet.

Utredningen anser även att Kriminalvården bör peka ut en ansvarig för utvecklingsarbetet inom myndigheten.

Ett viktigt förbättringsområde för Kriminalvården är uppföljningar och egenkontroller. Detta bör bl.a. ske inom ramen för arbetet med en ny mål- och resultatstyrningsmodell. Myndigheten bör även ta fram ett instrument för att mäta effekten av olika utvecklingsinsatser.

Den rättsliga tillsynen i myndigheten är inte tillräcklig i dag och kraven härpå kommer dessutom att öka om utredningens förslag om en mer långtgående delegation genomförs. Justitieombudsmannen och Kriminalvårdens generaldirektör har, var för sig, i massmedia tidigare föreslagit en extern tillsynsmyndighet på Kriminalvårdens område. Utredningen poängterar att framför allt egenkontrollen i myndigheten behöver stärkas. Kriminalvården måste definiera ansvarsförhållanden och mandat avseende uppföljningen och kontrollen. Vidare bör egenkontrollen systematiseras och nationella kvalitetsmått fastställas. Utredningen konstaterar också att bl.a. rättssäkerhetsskäl talar för att regeringen bör inrätta en särskild tillsynsmyndighet för Kriminalvården. En ny tillsyns-

myndighet bör bedriva både system- och verksamhetstillsyn över Kriminalvårdens verksamhet.

## 6 Kriminalvårdens personal

### 6.1 Inledning

Kriminalvården har i dag över 9 600 anställda. Dessutom beräknar myndigheten att klienttillströmningen leder till att personalbehovet kommer att öka med ytterligare 650 medarbetare fram till år 2012. Utvecklingen av personalen samt rekryteringen och utbildningen av nyanställda innebär betydande utmaningar för Kriminalvården. Personalkostnaderna är mycket omfattande. Det är dock genom personalens insatser som målen för Kriminalvårdens verksamhet ska uppnås.

Flera externa utredningar har under de senaste åren granskat Kriminalvårdens arbete bl.a. avseende personalfrågorna. Även Kriminalvården har genomfört utredningar på personalområdet. En återkommande fråga i utredningarna har varit vilken kompetens som kriminalvårdarna ska ha och hur kriminalvårdarrollen ska utvecklas.

### 6.2 Arbetsgivarpolitiken inom staten

Arbetsgivarpolitiken inom staten är i stor utsträckning delegerad till myndigheternas chefer. Det innebär en stor frihet för myndigheterna att utifrån verksamhetens krav själva utforma organisation, arbetsprocesser, lönebildning och kompetens-försörjning.

## 6.3 Kriminalvårdens personalarbete

### 6.3.1 Allmänt

Det arbetar drygt 9 600 personer i Kriminalvården. Av dessa har en majoritet sin anställning inom områdena häkte och anstalt. Det finns drygt 5 600 kriminalvårdare och drygt 300 kriminalvårdsinspektörer.

Personalkostnaderna utgjorde 62 procent av Kriminalvårdens totala kostnad år 2008.

**Tabell 6.1** Antal anställda i olika personalkategorier i mars år 2009

Yrkeskategori	Anställda (tillsvidare)
Chefer	110
Kriminalvårdsinspektörer	327
Frivårdsinspektörer, Klient- och placeringshandläggare	1127
Kriminalvårdare	5631
Sjukvårdspersonal	182
Programpersonal	217
Fastighet och förråd	99
Produktionsledare	407
Kök och lokalvård	316
Administrativa handläggare	649
Inspektörer	17
Administrativa assistenter	545
<i>Summa</i>	9627

*Källa:* Kriminalvården

### 6.3.2 Ökade personalresurser

Kriminalvården har under de senaste åren anställt allt fler medarbetare, som en följd av ökade klientvolymen. Vid utgången av år 2006 utgjorde personalresursen 7 941 årsarbetskrafter. Ett år senare hade antalet årsarbetskrafter i myndigheten ökat till 8 410. Vid utgången av år 2008 var antalet årsarbetskrafter i Kriminalvården 8 653.

**Tabell 6.2** Antal tillsvidareanställda och årsarbetskrafter åren 2007 och 2008

	Huvudkontoret		Regionkontoren		Verksamhetsställen		Transporttjänsten	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
År	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Tillsvidareanställda	226	251	161	169	7854	7583	319	347
Årsarbetskrafter	224	241	150	155	7616	7792	325	368

Källa: Kriminalvårdens årsredovisning 2008.

Ökningen av antalet årsarbetskrafter sedan år 2007 härrör sig enligt Kriminalvården från de 287 nya anstaltsplatser (netto) som öppnades år 2007.<sup>1</sup>

År 2008 slutade 8,2 procent av de tillsvidareanställda i Kriminalvården, s.k. extern avgångsprocent. Andelen var ca 2 procentenheter lägre än år 2007. Ca 50 procent av avgångarna år 2008 berodde på att den anställde fått arbete utanför Kriminalvården. Absolut sett flest avgångar var det bland kriminalvårdarna, men högst andel avgångar var det bland sjuksköterskor. Ca 13 procent av de tillsvidareanställda sjuksköterskorna lämnade frivilligt sitt arbete i kriminalvården, medan motsvarande andel för kriminalvårdarna var 6 procent.

### 6.3.3 Rekrytering

#### *Kriminalvårdens kompetensförsörjning*

Som redan har nämnts är arbetsgivarpolitiken inom staten i huvudsak delegerad till myndigheterna. Kompetensförsörjningen ska bl.a. redovisas till regeringen i myndighetens årsredovisning.

Kriminalvårdens redovisning av kompetensförsörjningen för år 2008 fokuserar på områdena rekrytering, åldersbalans och chefsförsörjning. Myndigheten redovisar hur stor andel av personalen som har högskoleutbildning och framhåller att myndigheten vid nyrekrytering av kriminalvårdare strävar efter att rekrytera personal med eftergymnasial kompetens. Kriminalvården har även tagit fram riktlinjer för hur rekryteringen och grundutbildningen ska kvalitetssäkras.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens årsredovisning 2008.

<sup>2</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens årsredovisning 2008, s. 51 ff.

Det strategiska arbetet kring personal- och kompetensfrågor sker i huvudsak vid personalenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor. Exempel på strategiskt personalrelaterat arbete är utformning av den grundläggande kriminalvårdsutbildningen, fortbildningen och chefsprogrammet. Det pågår också arbeten t.ex. avseende vårdarrollens utveckling.

Kriminalvården räknar med att mellan åren 2010–2012 behöva anställa ytterligare ca 650 medarbetare, främst förutsatt att utbyggnaden av häktes- och anstaltsplatserna kan ske på det sätt som myndigheten planerar för.<sup>3</sup>

Kriminalvården har den 20 augusti 2007 beslutat att fr.o.m. våren 2009 ska inte någon tillsvidareanställd kriminalvårdare eller frivårdsinspektör anställas utan att ha genomgått myndighetens grundutbildning. Kriminalvården har också sedan ett antal år slagit fast att man vill få in fler med akademisk bakgrund inom den slutna kriminalvården, dvs. på häktena och anstalterna.<sup>4</sup> Inom frivården arbetar i huvudsak akademiker i dag.

Enligt Kriminalvårdens verksamhetsplan för år 2009 har personalenheten i uppdrag att utveckla en strategi för Kriminalvårdens långsiktiga personal- och kompetensförsörjning. I arbetet ingår att kartlägga och analysera den nuvarande personalens kompetens samt att ange framtida behov och hur Kriminalvården som arbetsgivare ska marknadsföras. I uppdraget ingår även att besvara frågan hur dagens och morgondagens s.k. kontaktmannaroll kan få en ny och tydlig definition. En specialisering av det klientrelaterade utrednings- och planeringsarbetet ska övervägas. Arbetet hade dock ännu inte påbörjats under våren 2009.

Regionerna ansvarar för sin egen personal- och kompetensplanering. För de två största befattningsgrupperna, kriminalvårdare och frivårdsinspektörer, sker planeringen enligt uppgift till utredningen minst ett år i förväg eftersom rekryteringen och grundutbildningen vid en snabb rekrytering tar minst tio månader.

---

<sup>3</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens budgetunderlag 2010.

<sup>4</sup> Se t.ex. Kriminalvårdens årsredovisning 2003 bilagan om mål för kompetensförsörjning för åren 2004-2006.

*Kompetenskrav och personalens sammansättning*

Vid rekrytering av kriminalvårdare eftersträvas numera eftergymnasial utbildning med beteendevetenskaplig, juridisk och/eller samhällsvetenskaplig inriktning. Annan utbildning och erfarenhet som bedöms likvärdig av arbetsgivaren kan också ge tillträde till en tjänst. Det är alltså möjligt att bli kriminalvårdare utan högskolekompetens. Treårigt gymnasieprogram med relevant inriktning, alternativt adekvat yrkeserfarenhet, kan anses vara tillräckligt. En kriminalvårdare ska som huvudregel kunna utföra samtliga arbetsuppgifter inom ett häkte eller anstalt, dvs. allt från bevakning till att leda program. En viss specialisering mot säkerhet respektive programverksamhet finns vid en del anstalter.

Medelåldern för kriminalvårdarna är 42 år. Av kriminalvårdarna är ca 62 procent män.<sup>5</sup>

Andelen tillsvidareanställda kriminalvårdare med en högskoleutbildning om 80 poäng eller mer har ökat de senaste åren. Det är först i årsredovisningen för år 2006 som detta redovisas separat – andelen kriminalvårdare med 80 poäng eller mer låg då på 13 procent. År 2007 hade andelen med högskolekompetens stigit till 16 procent och år 2008 låg den på 17 procent. Den vanligaste bakgrunden för kriminalvårdare är dock fortfarande en gymnasieutbildning.

Bland samtliga anställda år 2008 var andelen med högskoleutbildning om 80 poäng eller mer 31 procent, varav 22 procent hade minst 120 poäng.<sup>6</sup>

**Tabell 6.3** 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
<i>Summa</i>	100

*Källa:* Kriminalvården/Heroma. Utbildningsuppgifter saknas i Kriminalvårdens personalsystemet Heroma för 13% av kriminalvårdarna.

<sup>5</sup> Uppgifter från Kriminalvården för mars 2009.

<sup>6</sup> Samtliga ovan redovisade mätningar är gjorda i oktober innevarande år.

Kriminalvårdsinspektörerna utgör den första chefsnivån inom Kriminalvården. De är vanligen chefer för arbetslagen vid häkten, anstalter eller frivården och direkt underställda respektive kriminalvårdschef. De har som regel personal-, budget- och resultatansvar. De formella utbildningskraven är i stort sett desamma som för kriminalvårdarna, även om huvudinriktningen är akademisk utbildning. Kriminalvården ser gärna att den som söker en befattning som kriminalvårdsinspektör har erfarenhet av kriminalvårdsarbete och/eller arbete i arbetsledande befattning.

### 6.3.4 Grundutbildning

Alla nya medarbetare inom Kriminalvården ska inleda sin anställning med en central introduktionsutbildning

Den som har anställts som kriminalvårdare eller som frivårdsinspektör ska därutöver genomgå en särskild grundutbildning. Under studietiden erhålls en tidsbegränsad anställning som efter avslutad och godkänd utbildning kan övergå till en tillsvidareanställning.

Studierna sker på heltid och med lön.

Utbildningen omfattar följande:

- Central introduktion (3 veckor): Introduktionen syftar till att ge medarbetaren ökad förståelse för Kriminalvården som myndighet och dess roll i samhället. Fokus ligger på organisation och uppdrag, klienten, regelverket, säkerhet och etik.
- Praktik (5 veckor): Det praktiska momentet syftar till att ge medarbetaren möjlighet att tidigt komma i kontakt med kriminalvårdsarbetet och ge miljökännedom men är också till för att Kriminalvården ska kunna bedöma medarbetarens personliga lämplighet.
- Kriminalvårdsspecifik utbildning (12 veckor): Den kriminalvårdsspecifika utbildningen syftar till att ge fördjupad kunskap om Kriminalvårdens arbetsområde och arbetsmetoder. Fokus ligger på etik, regelverk, bakgrundsfaktorer till kriminalitet, hälsa och sjukvård, klientarbete samt säkerhet och konflikt-hantering.



- Högskolekurs 15 högskolepoäng (8 veckor): Högskoleutbildningen genomförs som uppdragsutbildning i samarbete med flera högskolor. Kursen har samhälls- och beteendevetenskaplig inriktning, kopplat till Kriminalvårdens verksamhet. Om medarbetaren bedöms ha relevant högskoleutbildning kan dispens ges från denna del av grundutbildningen.

### 6.3.5 Fortbildning och vidareutbildning

Av de medarbetare som tidigare har varit anställda men som inte hade genomgått den numera obligatoriska grundutbildningen har drygt 600 under år 2008 deltagit i en anpassad grundutbildning. Därutöver har 135 medarbetare genomgått myndighetsgemensam fortbildning.

Övriga vidareutbildningar är t.ex. säkerhetsutbildningar samt grundläggande- och påbyggnadsutbildning i brotts- och missbruksprogram.<sup>7</sup>

### 6.3.6 Chefsförsörjning

Kriminalvården uppger att chefsförsörjningen är ett prioriterat område.<sup>8</sup>

I dag finns ett utbildningsprogram som vänder sig till medarbetare som bedöms ha förutsättningar att bli chef i den operativa verksamheten, dvs. kriminalvårdsinspektör. Programmet genomförs två gånger per år med 24 deltagare per gång.

Därutöver finns det två chefsutvecklingsprogram för nyblivna kriminalvårdsinspektörer. Chefsutvecklingsprogrammen har 16 deltagare vardera. Chefsutvecklingsprogrammet för första linjens chefer är obligatoriskt och innehåller tre block; personligt ledarskap (10 dagar), verksamhetsledning (12 dagar) samt leda i utveckling och förändring (5+10 dagar). Syftet med kursen är att deltagarna ska få ökad kunskap om Kriminalvårdens uppdrag, styrningsformer och organisation samt bl.a. få mer kunskap om programverksamheten och om relevant lagstiftning.

---

<sup>7</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens årsredovisning 2008. Kriminalvården ska enligt regleringsbrevet redovisa antal personer som har genomgått fortbildning.

<sup>8</sup> Se bl.a. Kriminalvården, Kriminalvårdens årsredovisning 2008 (även i årsredovisningarna för åren 2006 och 2007 har chefsförsörjningen lyfts fram som ett prioriterat område).

Det finns i dag ca 330 kriminalvårdsinspektörer inom Kriminalvården.

I slutet av år 2006 inrättades en "chefsbank" som ska säkra tillgången till interna kandidater till högre chefsposter genom att ge dessa individuella utvecklingsplaner. År 2008 bestod chefsbanken av 15 personer.

Kriminalvården står de kommande åren inför en generationsväxling av högre chefer. För att säkerställa att det då finns lämpliga chefskandidater att tillgå genomför Kriminalvården en högre chefsutbildning under åren 2008–2009 tillsammans med Försvarets materielverk och Vägverket. Den numera nedlagda myndigheten Verva deltog tidigare i utbildningen.

Kriminalvården planerar för en systematisk utvärdering av chefskapet inom myndigheten under år 2009 i samband med att ett drygt 40-tal tidsbegränsade chefsförordnanden utvärderas och omprövas.<sup>9</sup>

### 6.3.7 Sjukfrånvaro

Kriminalvården har länge haft problem med en hög sjukfrånvaro. Att den ordinarie personalen inte finns i tjänst medför stora kostnader för myndigheten och riskerar även att försämra förutsättningarna att uppnå verksamhetsmålen i och med att mindre kvalificerade vikarier måste tjänstgöra istället för ordinarie personal. En minskning av sjukfrånvaron skulle därför innebära en effektivisering för Kriminalvården.

År 2008 var sjukfrånvaron 5,8 procent i förhållande till den totala tillgängliga arbetstiden. Kriminalvården hade visserligen minskat sjukfrånvaron med en halv procentenhet sedan år 2007, men i den statliga sektorn som helhet var den genomsnittliga sjukfrånvaron år 2008 3,4 procent (året innan var genomsnittet 3,7 procent). Polisen, en annan stor myndighet inom rättskedjan, har sedan år 2004 stadigt minskat sjukfrånvaron till 3,7 procent år 2008. Även övriga myndigheter inom rättsväsendet har en avsevärt lägre sjukfrånvaro än Kriminalvården.<sup>10</sup>

De långtidssjuka står för dryga hälften av sjukfrånvaron (3,5 procent) inom Kriminalvården.

---

<sup>9</sup> Kriminalvården, Budgetunderlag 2010.

<sup>10</sup> Statskontoret, Sjukfrånvaro i staten 2008 – myndigheter och sektorer.

Att få ned sjukfrånvaron är och har varit ett prioriterat område för Kriminalvården. Bland annat har myndigheten under flera år fått medel från Utvecklingsrådets projekt "Satsa Friskt". Arbetet har lett till att en hälsostrategisk plan antagits för åren 2009–2011 som ska innebära ett helhetsgrepp för att öka arbetsglädjen, arbetstillfredsställelsen och välbefinnandet på arbetsplatsen. Fokus ligger bl.a. på arbetsledning, kompetensutveckling och effektiv rehabilitering. Enligt verksamhetsplanen för år 2009 är målet en sjukfrånvaro för hela myndigheten om 5 procent.

### 6.3.8 Jämställdhet och mångfald

Regeringen har gett Kriminalvården i uppdrag att sträva efter att öka andelen medarbetare med utländsk bakgrund och motverka diskriminering på arbetsplatsen.<sup>11</sup> Kriminalvården har tagit fram riktlinjer för jämställdhets- och mångfaldsarbetet, mot kränkande särbehandling och trakasserier respektive mot diskriminering. Eftersom dessa områden påverkar arbetsmiljön, blir det också en effektivitetsfråga.

I grundutbildningen ingår viss utbildning i bl.a. mänskliga rättigheter och regler kring diskriminering. Kriminalvården anordnar också fortbildning avseende diskrimineringsfrågor. Enligt årsredovisningen för år 2008 hade totalt ca 740 personer fått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor under det året.

Statskontoret har nyligen utvärderat genomförandet av strategier eller handlingsplaner mot diskriminering vid ett antal myndigheter, bl.a. Kriminalvården. Statskontoret konstaterade att Kriminalvården har valt att ta fram centrala riktlinjer framför att ta fram en central mångfaldsplan. Regionkontorens uppgift var att utifrån de centrala riktlinjerna utarbeta handlingsplaner för det praktiska arbetet på regional och lokal nivå. Resultatet av Statskontorets uppföljning visade dock att detta endast hade skett i begränsad utsträckning och att planerna inte var uppdaterade eller endast omfattade aktiva åtgärder inom jämställdhetsområdet.<sup>12</sup> Statskontoret bedömde att strategierna varken hade lett till en märkbar förbättring av ledningens och chefernas engagemang eller till att åtgärder hade vidtagits för att fördela ansvaret för dessa frågor.

<sup>11</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Kriminalvården.

<sup>12</sup> Statskontoret, Rapport 2009:4.

### 6.3.9 Verksamhetsanalyser

Kriminalvårdens antog en handlingsplan år 2003 för effektivisering av myndighetens verksamhet. En av handlingsplanens 16 åtgärdsområden avsåg effektivare personalutnyttjande efter genomförd verksamhetsanalys. Syftet var att skapa en verksamhet där ”rätt person är på rätt plats vid rätt tid”. År 2004 redovisade Kriminalvården en samlad verksamhetsanalys till regeringen.

Utredningen bedömde i det första delbetänkandet att analyserna var väl genomarbetade och bl.a. hade resulterat i att skillnader mellan verksamhetsställena successivt hade minskat på det sätt som utredningen beskrev. Kriminalvården beräknade att de åtgärder som vidtogs skulle leda till en årlig besparing på 80–100 mnkr. Utredningen bedömde dock att besparingen hade uppgått till 125 mnkr för år 2003. En del av besparingen kunde dock förklaras av att de intagna, låstes in under mer tid i sina bostadsrum, vilket utredningen betraktade som en försämring av vårdens kvalitet.<sup>13</sup>

Verksamhets- och konsekvensanalyser genomförs kontinuerligt inom Kriminalvården vid verksamhetsförändringar och för att arbetet ska bedrivas så effektivt som möjligt i förhållande till de begränsade ekonomiska resurserna. Arbetet bedrivs i samverkan med personalorganisationerna.

## 6.4 Tidigare utredningar

### 6.4.1 Inledning

Nedan följer en kort presentation av tre externa utredningar som helt eller delvis har tagit upp personalfrågor inom Kriminalvården, samt en myndighetsintern utredning som har tagit upp frågan om en eventuell högskoleutbildning för den klientnära utbildningen - det s.k. högskoleprojektet. Utredningarna har med delvis skilda fokus gjort bedömningar och gett förslag rörande personalutnyttjandet.

---

<sup>13</sup> SOU 2008:71, s. 24 ff.

#### 6.4.2 Riksrevisionsverket, år 2002

Dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) granskade år 2002, på regeringens uppdrag, effektiviteten i användningen av personalresurser inom kriminalvården.<sup>14</sup> Uppdraget var en uppföljning av den granskning RRV genomförde åren 1998–1999.<sup>15</sup> Inriktningen år 2002 låg bl.a. på personalstruktur, personalens kompetens, arbetsledning och arbetstidens förläggning. Utgångspunkten var målet att minska återfallen i brott.

RRV ansåg att åtgärder behövde vidtas för att minska personalomsättningen inom Kriminalvården och behålla de högskoleutbildade vårdarna. En sådan åtgärd var, enligt RRV, en specialisering och uppdelning av vårdarrollen, vilket även skulle göra det lättare att rekrytera ny personal. Om en grupp vårdare ägnade huvuddelen av sin tid åt motivations-, påverkans- och behandlingsarbete skulle detta öka förutsättningarna för en mer omfattande programverksamhet. Permanent kategorisering skulle dock undvikas genom gemensamma uppgifter. RRV föreslog en specialisering i två vårdarroller, en med inriktning mot programverksamhet och en med inriktning mot säkerhet och omvårdnad.

RRV uppmärksammade även det faktum att det, särskilt i storstäderna, fanns en stor andel vikarier, vilket påverkade programverksamhet och kontaktmannaskapet negativt. Rekommendationen innebar att kriminalvårdsmyndigheterna borde analysera vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att minska vikariebehovet.

Vidare var ledningsfunktionerna och ansvarsförhållandena oklara, enligt RRV. Bl.a. uppmanades Kriminalvårdsverket att ge cheferna för kriminalvårdsmyndigheterna vägledning för hur ledningsfunktionerna skulle utformas och säkerställa att kriminalvårdarna ges erforderlig arbetsledning särskilt när det gäller kontaktmannaskapet.

Andra rekommendationer avsåg tjänstgöringsscheman och växeltjänstgöring mellan anstalt och frivård för att få in mer högskolekompetens i arbetet vid anstalterna.

---

<sup>14</sup> Riksrevisionsverket, RRV 2002:26.

<sup>15</sup> Riksrevisionsverket, RRV 1999:27.

### 6.4.3 Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54)

Kriminalvårdskommittén föreslog i sitt betänkande Framtidens kriminalvård, SOU 2005:54, att det ”i anstalterna ska finnas en personalkategori som är inriktad på att ge stöd och hjälp till den intagne och som den intagne särskilt ska kunna anförtra sig åt. Det ska också finnas en personalkategori inriktad på arbete med ordning och säkerhet”.<sup>16</sup> Också Kriminalvårdskommittén bedömde att personalens kompetens behövde höjas genom en ökad grad av specialisering. Enligt kommittén skulle en föreslagen specialisering vara effektiv även ur resurssynpunkt. Specialiseringen skulle medföra bättre karriärmöjligheter, vilket skulle kunna leda till att kriminalvården som arbetsgivare blev mer attraktiv.

### 6.4.4 Vervas utredning om strategisk kompetensförsörjning, år 2006

Verva (Verket för förvaltningsutveckling - myndigheten är numera nedlagd) fick år 2006 ett regeringsuppdrag att, i samverkan med Kriminalvården, analysera Kriminalvårdens arbete med strategisk kompetensförsörjning. Verva skulle även vid behov föreslå förändringar för att effektivisera kompetensförsörjningen.

I rapporten framhölls ett antal punkter där det enligt Verva fanns brister i de analyser som Kriminalvården hade gjort avseende sitt kompetensbehov. Det handlade bl.a. om otydliga mål för verksamheten, prioritering bland målen och otydlig koppling mellan mål och kompetensbehov. Andra punkter var brist på normering av kompetenskrav, brist på helhetssyn avseende kompetensförsörjningsprocessen samt brist på empiri när det gällde sambandet mellan verksamhetsresultat och akademisktätthet/högskolemässighet.

Verva föreslog bl.a. att det i verksamhetsplaneringen borde göras ett förtydligande av visionen ”Bättre ut” i mål- och verksamhetstermer och en tydligare koppling till kompetens-behov. Vidare menade Verva att Kriminalvården inte hade fast-ställt kompetensbehovet genom en grundlig analys av verksamheten och de krav som verksamheten ställer på vilken kompetens som krävs. Verva bedömde även att Kriminalvården inte tog till vara

---

<sup>16</sup> SOU 2005:54, s. 913.

samverkansmöjligheter internt och externt vid bedömningen av kompetensbehovet.

Verva sammanfattade synen på kompetensbehovet inom Kriminalvården som att myndigheten var allmänt positiv till "högskoleutbildning med kriminalvårdsinriktning, men utan någon systematisk empiri som stödjer behovet utifrån verksamhetens krav och som kan användas för att specificera detta ytterligare. Åsikterna skiljer sig i övrigt avsevärt internt, även om delrapporten från Högskoleprojektet, 2006-04-05, tyder på samförstånd."<sup>17</sup> Verva föreslog bl.a. att Kriminalvården skulle samverka med och rekrytera examinerade studenter från de högskolor som bedriver utbildning som är relevant för kriminalvårdsverksamheten. Verva menade också att Kriminalvården borde kunna ge kriminalvårdsspecifik kompetens genom egen utbildningsverksamhet.

Vervas rapport ledde bl.a. till att Kriminalvården tog ett första steg och förändrade utbildningssystemet för medarbetarna i det klientnära arbetet. De flesta vårdarna skulle nu få utbildning före det att de fick en ordinarie tjänst vid häkten eller anstalter.

#### 6.4.5 Högskoleprojektet, år 2006

Kriminalvårdens s.k. högskoleprojekt lämnade en första rapport år 2004 avseende den dåvarande grundutbildningen.<sup>18</sup> I rapporten nämndes ett antal faktorer som skäl till varför en yrkeshögskola skulle vara ett bra alternativ för att säkra Kriminalvårdens kompetensbehov. En yrkeshögskola borde inrättas bl.a. då det kriminalvårdande uppdraget hade blivit allt svårare, att konkurrensen om den arbetskraft som Kriminalvården är intresserade av hade ökat och att unga har andra krav på sin framtida arbetsgivare när det gäller t.ex. arbetsuppgifter, ansvar, utvecklingsmöjligheter och värderingar. Genom en högskoleutbildning skulle också problemen med de många vikarierna minska drastiskt och myndigheten skulle då, enligt rapporten, istället kunna satsa på vidare- och fördjupningsutbildningar.

Som en följd av den första rapporten gav Kriminalvården sin utbildningsorganisation, KRUT, i uppdrag att vidare utreda möjligheterna att starta en högskoleutbildning. En projektgrupp bildas

---

<sup>17</sup> Verva, Rapport 2006:04, s. 41. Läs mer om högskoleprojektet nedan.

<sup>18</sup> Kriminalvården, Framtidens kriminalvårdsutbildning – Hur ska kriminalvården säkerställa rätt kompetens i framtiden?

bestående av representanter från olika delar av kriminalvårdsverksamheten samt fackliga representanter. Projektgruppen arbetade mellan april-november år 2005 och utredde hur en sådan utbildning kunde utformas och finansieras.

Inom projektgruppen var man enig om att målgruppen för utbildningen skulle vara kriminalvårdare och att den skulle bygga på en sammanhållen vårdarroll. Vårdarens arbetsuppgifter kunde sedan specialiseras genom fortsatt utbildning och till fördjupade uppgifter och ett större ansvar. Projektgruppen såg dock en risk i att en specialisering kan innebära att säkerhets- och omvårdnadsområdet ses som mindre kvalificerat och att personalomsättningen därmed blir hög.<sup>19</sup>

Den tänkta akademiska ämnesbasen för den tvååriga utbildningen var socialt arbete med minst ett halvårs praktik.

För arbete inom frivården skulle det enligt rapporten krävas en kompletterande tvåårig utbildning med inriktning på kriminalvård och med möjlighet att läsa vidare till en filosofie kandidatexamen inom socialt arbete eller något annat närliggande område.

Av de högskolor/universitet som Kriminalvården kontaktade i samband med projektarbetet anmälde 11 sig som intresserade att starta utbildningen. Fyra av dessa föreslogs för en pilotomgång som skulle starta under vårterminen år 2007.<sup>20</sup>

En utbildningsplats skulle kosta ca 180 000 kr för en komplett yrkeshögskoleutbildning. Till detta kom kostnader för studiebidrag på 25 000 kr per år.<sup>21</sup> Utbildningen skulle dock inte vara möjlig att bekosta inom de intresserade högskolornas och universitetens egna ekonomiska ramar utan Kriminalvården skulle behöva upphandla studieplatser, dvs. själva stå för utbildningskostnaden.

Projektgruppen föreslog att det skulle vara möjligt för Kriminalvården att ge redan anställd personal möjlighet att läsa delar av högskoleutbildningen som fortbildning, eftersom det skulle kunna minska det kompetensgap och den statusskillnad som annars skulle kunna uppstå mellan de medarbetare som har genomgått och de som inte har genomgått högskoleutbildningen.

Några åtgärder med anledning av projektgruppens delrapport, som redovisades i april 2006, har inte vidtagits.

---

<sup>19</sup> Kriminalvården, Delrapport från högskoleprojektet, 2006-04-05, s. 2.

<sup>20</sup> Delrapport från högskoleprojektet, 2006-04-05.

<sup>21</sup> Den enskildes kostnader för studierna föreslogs finansieras genom studiemedel.



### 6.4.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att samtliga ovan redovisade utredningar och projekt särskilt har haft kriminalvårdarna och kriminalvårdarrollen i fokus. Samtliga utredningar och projekt har konstaterat att det finns ett behov av mer kompetens hos kriminalvårdarna. De flesta har föreslagit en högskoleutbildning för att förstärka denna kompetens.

## 6.5 Rekrytering och grundutbildning i de nordiska länderna

### 6.5.1 Inledning

I samband med utredningens studiebesök vid kriminalvårdsmyndigheterna i Danmark respektive Norge diskuterades vissa personalfrågor, t.ex. avseende kompetensförsörjning och kompetensutveckling samt specialisering av vårdarrollen i respektive land.

Uppgifter om kriminalvården i Finland har inhämtats genom skriftliga källor.

### 6.5.2 Danmark

Grundutbildningen för de danska kriminalvårdarna är en gymnasial treårig utbildning. Det första året består av teoretiska studier som följs av två års praktik. Grundkraven för att bli fängselbetjent, motsvarigheten till den svenska kriminalvårdaren, är att man är minst 21 år gammal och har en nio- eller tioårig folkskoleutbildning. All kriminalvårdsundervisning sker internt inom den danska kriminalvårdsmyndigheten, Kriminalforsorgen. I stort sett har ingen som söker en befattning som fängselbetjent högskolebakgrund. Det är en medveten strategi i Danmark att inte rekrytera akademiker som fängselbetjenter. Utveckling pågår av grundutbildningen, bl.a. ska handledningen ökas under praktiktiden och kunskapen om programverksamheten ska öka.

Personalen inom frivården deltar inte i den grundläggande utbildningen.

En fängselbetjent har vissa begränsade karriärmöjligheter, Hon eller han kan t.ex. bli avdelningsledare. Det finns även interna chefsprogram. Den årliga omsättningen av personal bedöms vara

stor, särskilt bland de yngre medarbetarna. Under grundutbildningen är personalomsättningen ca 30 procent. Bland färdiga fängselbetjenter är den årliga omsättningen ca 7-8 procent

### 6.5.3 Finland

Motsvarigheten till kriminalvårdare kallas i Finland för fångvakt. Utbildningen, som leder till en grundexamen i fångvård, omfattar 53 studieveckor och är på eftergymnasial nivå. Undervisningen sker på Brottsförhållningssektorns utbildningscentral. Antagningskraven är bl.a. att man ska vara minst 18 år gammal och ha en studentexamen eller motsvarande. I antagningen till yrkesutbildningen ingår ett skriftligt inträdesprov, fysiskt konditionstest och personlig intervju.

I utbildningen ingår viss praktik på anstalterna. Det utgår lön under den största delen av studietiden, i övrigt kan studenten ansöka om statligt studiestöd.

Brottsförhållningssektorns utbildningscentral ansvarar även för fortbildning, och det finns även möjlighet att efter ett antal år studera vidare och ta en yrkeshögskoleexamen motsvarande socionom. Efter examen är det möjligt att få arbete som föreståndare eller expert av olika slag inom fång- och kriminalvårdssektorerna.

### 6.5.4 Norge

Den norska kriminalvårdsutbildningen är i dag en tvåårig eftergymnasial utbildning. Efter utbildningen följer en praktiktid om ett år. De grundläggande kraven för att bli fängselbetjent är högskolebehörighet samt vissa fysiska krav. Man ska också vara minst 21 år gammal och ha minst ett års arbetslivserfarenhet. Det är få med akademisk bakgrund som söker till utbildningen. Efter utbildningen erbjuds en vidareutbildning avseende säkerhet och för de som ska bli programansvariga.

Omsättningen bedöms i dag vara för stor och Kriminalomsorgen skulle gärna se att äldre medarbetare rekryterades. I Norge diskuteras möjligheten att införa en treårig utbildning, man har dock valt att behålla den tvååriga utbildningen men med möjlighet att läsa vidare till motsvarande en filosofie kandidatexamen (det

pågår f.n. ett arbete med att få utbildningen godkänd som examen inom högskolesystemet).

Fängselbetjenternas karriärvägar är förhållandevis få även om man kan avancera till förstebetjent.

Chefer rekryteras huvudsakligen internt, men myndigheten önskar få in fler utifrån.

Det är få anställda inom Kriminalomsorgen som utnyttjar möjligheten till kompetensutveckling.

Enligt företrädare för Kriminalomsorgen råder en bred politisk enighet i Norge om vikten av väl utbildade fängselbetjenter, trots att kostnaderna för utbildningen är höga. Utbildningen lyfts också fram som en viktig orsak till att det är få incidenter ute i verksamheten.

### **6.5.5 Sammanfattning**

I de redovisade nordiska länderna har kriminalvårdsmyndigheterna valt att ha en gemensam, obligatorisk utbildningsgrund för blivande kriminalvårdare. I Norge och Finland är utbildningen eftergymnasial, i Danmark är den på gymnasial nivå. Utbildningen sker, i likhet med den gällande ordning i Sverige, direkt vid anställningen och den anställde uppbär lön under utbildningstiden. Både i Danmark och Norge erbjuds sammanlagt tre års grundutbildning, inklusive praktik. I Finland omfattar grundutbildningen ett års studier.

Utredningens drar slutsatsen att den svenska Kriminalvården erbjuder mer kompetensutveckling och vidareutbildning än i de övriga nordiska länderna. Möjligheterna till karriärutveckling för de norska och danska kriminalvårdarna är mer begränsad än i Sverige.

## **6.6 Personalorganisationer inom Kriminalvården**

### **6.6.1 Inledning**

Utredningen har varit i kontakt med de stora personalorganisationerna inom Kriminalvården och diskuterat specialiseringen av vårdaryrket samt akademiseringsfrågan och övrig personalpolitik inom myndigheten. Utredningen har träffat företrädare för Facket för Service och kommunikation, SEKO och Fackförbundet ST som har många medlemmar bland kriminal-

vårdarna. SEKO har bl.a. varit representerat i högskole-projektet vars resultat refereras ovan. Utredningen har även varit i kontakt med Sveriges akademikers centralorganisation SACO-S.

SEKO hade den 31 januari 2009 3 586 medlemmar inom Kriminalvården, varav en majoritet är kriminalvårdare. ST hade 1 741 medlemmar varav ca 1 000 är kriminalvårdare. SACO har 1 398 medlemmar med anställning inom Kriminalvården.<sup>22</sup>

### 6.6.2 SEKO

I sin dialog med utredningen framhöll SEKO bl.a. att de anser att baspersonalen på anstalter och häkten ska ha samma grundutbildning och att arbetet därefter kan uppdelas till att avse t.ex. vårdande respektive säkerhetsrelaterade frågor när man arbetar i sitt arbetslag. Det är dock viktigt att uppgifterna ska kunna variera för att motverka inläsningseffekter. En fördel med ett sådant förfarande är att man på så sätt bättre kan hålla ihop arbetslaget. SEKO menar att den uppdelning som tidigare gjordes inom kriminalvården mellan "socialassistenter" och säkerhetspersonal skapade en dålig arbetsmiljö.

Vidare anser SEKO att den nuvarande kriminalvårdsutbildningen på 28 veckor är för kort för tillgodose de högt ställda krav som det svåra arbetet som kriminalvårdare medför. SEKO skulle gärna se ett ökat inslag av högskolemoment i utbildningen. SEKO ställer sig dock tveksam till att bara anställa akademiker som kriminalvårdare, eftersom mycket i yrket också handlar om fallenhet och intresse. Däremot är SEKO generellt sett positiva till att fler akademiker anställs som kriminalvårdare och anser att det bästa är en mix av olika bakgrunder.

### 6.6.3 ST

ST har framfört till utredningen att organisationen är positiv till att öka antalet kriminalvårdare med akademisk bakgrund trots att utförandet av de kriminalvårdande uppgifterna inte alltid kräver det. ST vill helst se en gemensam utbildningsgrund som sedan kan byggas vidare mot säkerhet respektive behandlingsarbete. ST menar att det inte går att begära att alla vårdare ska ha expertkompetens

---

<sup>22</sup> Kriminalvården, siffrorna är från den 31 januari år 2009.

på alla områden, utan en specialisering kan alltså vara önskvärd. ST understryker också vikten av praktik i utbildningen. ST anser att karriärvägarna inom myndigheten är för begränsad idag.

ST ser en effektiviseringspotential bl.a. i att ha en viss överkapacitet av personal för att minska den dyra övertidkostnaden. Dessutom bör samarbetet mellan Kriminalvården och Domstolsverket utvecklas med syfte att skapa bättre förutsättningar för planering av den gemensamma verksamheten vilket skulle leda till ökad effektivitet. ST fokuserar också mycket på de problem som är relaterade till klienter med neuropsykiatriska funktionshinder. Dessa grupper ställer allt större krav på arbetet inom Kriminalvården.

#### 6.6.4 SACO-S

SACO-S har uppgett till utredningen att man driver frågan om en ökad akademisk kompetens inom den slutna kriminalvården och ser sålunda positivt på en utveckling mot fler kriminalvårdare med akademisk beteendevetenskaplig bakgrund. Ett annat problem är att kriminalvårdaryrket blir ett genomgångsyрке för akademikerna, eftersom deras kompetens inte tas tillvara och inte heller uppskattas inom Kriminalvården. Det finns, enligt SACO-S, t.o.m. ett visst akademikerförakt inom vissa delar av Kriminalvården. Problemet bottenar enligt SACO-S i att Kriminalvården inte använder akademikernas kompetens utan dessa får samma uppgifter som de kriminalvårdare som har en utbildningsbakgrund med folkskola eller gymnasium. Det innebär att många akademiker t.ex. på anstalterna söker sig till andra och kanske mer utmanande arbeten.

Ett annat problem som SACO-S pekar på är att det vid rekrytering av kriminalvårdsinspektörer inte finns något krav på akademisk grundkompetens. Långtifrån alla kriminalvårdsinspektörer har akademisk bakgrund. SACO-S anser att akademisk grundutbildning ska vara ett grundkrav för samtliga chefstjänster.

SACO-S vill se en ökad specialisering av vårdarrollen, dels då möjligheten att rekrytera akademiker som baspersonal till häktena och anstalterna ökar, dels för att verksamhetsmålen i högre grad kan uppnås om kompetensen ökar.

### 6.6.5 Sammanfattning

Personalorganisationerna inom Kriminalvården är överens om att det är positivt med fler akademiker bland kriminalvårdarna, men både SEKO och ST framför att alla vårdartjänster inte kräver högskoleutbildning. SEKO understryker även behovet av vidareutbildning för dem som redan arbetar inom Kriminalvården. SACO-S framhåller att akademikernas kompetens i dag inte tas tillvara, och att vårdaryrket därför blir ett genomgångsyrke för de som har sådan kompetens. SEKO och ST anser att det bör finnas en gemensam grundutbildning. En specialisering av uppgifterna mot vårdande/behandlingsarbete respektive säkerhet kan ske genom fort- och vidareutbildning. SEKO betonar dock att uppgifterna bör rotera för att minska inläsningseffekter, medan ST anser att en mer permanent specialisering kan behövas. Så anser också SACO-S, dels då möjligheten att behålla rekryterade akademiker ökar och dels då det underlättar arbetet att uppnå verksamhetsmålen.

## 6.7 Forskning

Utredningen har i kapitel 2 i detta slutbetänkande konstaterat att forskning om kriminalvård i Sverige och även i våra nordiska grannländer är ett på flera sätt eftersatt forskningsområde. Kriminalvården och dess motsvarigheter i t.ex. Danmark och Norge har därför själva en aktiv roll i att bl.a. utveckla evidensbaserade behandlingsprogram, göra vetenskapliga utvärderingar och initiera ny kunskap inom behandlingsområdet. Den forskning som Kriminalvården stöder med ekonomiska medel handlar i huvudsak om att förbättra kvaliteten i behandlingsarbetet.

Det finns vidare en begränsad och aktuell forskning kring den svenska kriminalvårdens personal och deras roll i kriminalvårdsverksamheten. I mitten av 1980-talet genomfördes den s.k. Härenstamska utredningen som var ett större forskningsprojekt och omfattade en tredjedel av personalen vid häkten och anstalter. Syftet var bl.a. att kartlägga arbetsförhållandena. Utredningen riktade bl.a. kritik mot organisationens oförmåga till förändring och många gånger ett otillräckligt ledarskap. Slutrapporten presenterades år 1989.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Härenstam, A., 1989.

*Pågående forskning kring vårdarrollen*

Vid Örebro universitet, akademien för juridik, psykologi och socialt arbete, pågår för närvarande ett forskningsprojekt avseende vårdarrollen och dess utveckling. Projektet ska slutrapporteras under år 2010. Forskargruppen har ännu i huvudsak använt kvalitativa data, men ska framöver foga samman kvalitativa och kvantitativa studier till en gemensam analys.<sup>24</sup> Projektets övergripande syfte är att, med utgångspunkt från interaktionen mellan kriminalvårdare och intagna, undersöka kriminalvårdsarbetets praktik – dess karaktär, förlopp, villkor och förutsättningar.

En slutsats som hittills har gjorts är att förändringar inom Kriminalvården på senare år har inneburit en ökad arbetsdelning och specialisering mellan olika typer av avdelningar och vårdaruppgifter. I studien urskiljer forskarna tydliga subkulturella skillnader mellan kriminalvårdare på behandlingsavdelningar, normalavdelningar och säkerhetsavdelningar/grupper. Kriminalvårdens komplexa uppgift att både tjäna som samhällsskydd mot kriminalitet och bedriva rehabilitering, innebär enligt forskarna uppenbara dilemman och ofta svåra överväganden mellan olika handlingsalternativ i det dagliga arbetet. Frågan är hur dessa komplexa målsättningar omsätts i daglig praxis och i interaktionen mellan vårdare och intagna. Kriminalvårdarna möter i mer eller mindre grad svårigheter och motstånd i arbetet beroende på de intagnas informella regler och gruppkulturer på olika avdelningar.

Forskarna har vidare konstaterat att det förekommer intressekonflikter mellan kriminalvårdare på olika avdelningar. Interaktionen mellan kriminalvårdare och intagna kan alltså inte enbart beskrivas som något som pågår mellan två grupper, personal och intagna. Ett problem som definierats i studien är att det pågår ett ständigt förhandlingsspel kring intressekonflikter och maktutövningen såväl mellan kriminalvårdare på olika avdelningar inom en anstalt, som mellan olika grupper av intagna och kriminalvårdare. Det saknas enligt forskarna kunskap om hur dessa, delvis motverkande krafter, intressen och maktrelationer omsätts i den dagliga interaktionen mellan intagna och kriminalvårdare.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Bl.a. har en artikel publicerats i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 14, nr 3: Nylander, Per Åke, Bruhn, Anders & Lindberg, Odd, Säkerhet eller rehabilitering? Om subkulturell differentiering bland kriminalvårdare..

<sup>25</sup> E-post från Lindberg, Odd. Kriminalvårdare i anstalt. Sämt den 30 mars 2009.

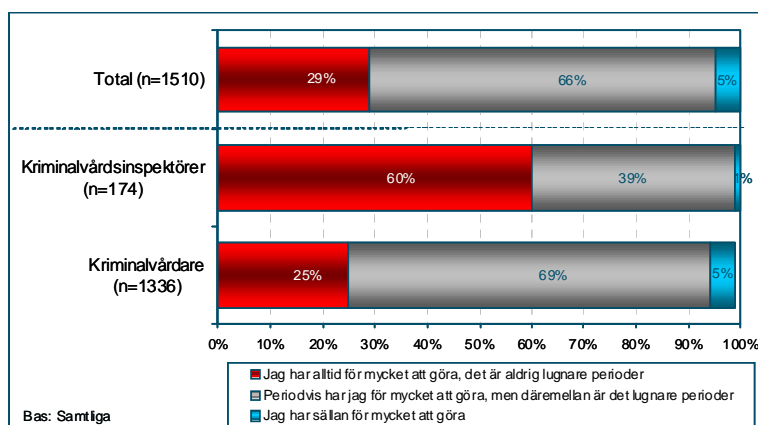
## 6.8 Arbetsbelastning och tidsanvändning

Utredningen har i intervju- och enkätundersökningen frågat hur de anställda använder sin arbetstid och hur de upplever sin arbetsbelastning. De har också tillfrågats hur de bedömer hur arbetstiden används utifrån möjligheten att nå målen för verksamheten.

Av djupintervjuerna framgår bl.a. att kriminalvårdsinspektörer och kriminalvårdschefer uppfattar att en ökande administration, t.ex. e-postbevakning, möten m.m., inkräktar i alltför hög grad från mer angelägna arbetsuppgifter som verksamhetsutveckling och handledning av medarbetare. Cheferna vill att mer tid ska kunna användas för själva innehållet i verksamheten, så som programverksamhet och sysselsättning.

Av enkätundersökningen framgår vidare att kriminalvårdsinspektörerna upplever en alltför hög arbetsbelastning. Övriga upplever inte arbetsbelastningen som anmärkningsvärt hög i jämförelse med utfallet i motsvarande undersökningar inom andra organisationer.<sup>26</sup>

Figur 6.1 Utredningens enkätundersökning: Arbetsbelastning.



I undersökningen fick kriminalvårdare respektive kriminalvårdsinspektörer uppskatta hur arbetstiden förläggs.

<sup>26</sup> Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.



**Tabell 6.4 Utredningens enkätundersökning: Kriminalvårdarens uppskattning av arbetstidens fördelning, medelvärde.**

Arbetsuppgift kriminalvårdare	Andel av arbetstiden
Säkerhetsarbete	27 %
Omvårdande arbete	25 %
Klientadministration	15 %
Påverkansarbete	10 %
Övrig administration	7 %
Övrig tid	7 %
Interna möten	6 %

*Fotnot:* Andelarna är avrundade genomsnitt av grova skattningar och summerar därför inte till 100.

**Tabell 6.5 Utredningens enkätundersökning: Kriminalvårdsinspektörens uppskattning av arbetstidens fördelning, medelvärde.**

Arbetsuppgift kriminalvårdsinspektörer	Andel av arbetstiden
Möten inom ramen för personalansvar	22 %
Arbetsledning	20 %
Personaladministration	17 %
Klientadministration	9 %
Övrig administration	9 %
Interna möten	8 %
Säkerhetsarbete	7 %
Övrig tid	3 %
Omvårdande arbete	2 %
Påverkansarbete	2 %

*Fotnot:* Andelarna är avrundade genomsnitt av grova skattningar och summerar därför inte till 100.

Utredningen har alltså inte gjort någon tidsmätning utan har låtit medarbetarna själva skatta hur arbetstiden används. För att kunna dra någon slutsats av denna skattning krävs det att den uppskattade tidsanvändningen jämförs t.ex. med riktlinjer från arbetsgivaren eller med medarbetarnas skattningar av hur en balanserad användning av arbetstiden borde vara.

Kriminalvården saknar närmare riktlinjer för kriminalvårdarnas arbetstid, även om det pågår visst arbete kring den verksamhetsplanerade arbetstiden. Utredningen har därför bett respondenterna att själva redovisa hur de anser att deras arbetstid borde användas för att nå målen med verksamheten. Kriminalvårdarna vill ägna mer

tid åt påverkansarbete och omvårdande arbete och mindre tid på klientadministration. Kriminalvårdsinspektörerna vill däremot i första hand ägna mer tid åt bl.a. arbetsledning och mindre tid på personal- och övrig administration och möten inom ramen för sitt personalansvar (t.ex. utvecklingssamtal och arbetsplatsträffar).

Ett område där personalgrupperna synes ha olika uppfattningar avser de interna mötena. En fjärdedel av kriminalvårdarna tycker att för lite tid avsätts för interna möten, medan en fjärdedel av kriminalvårdsinspektörerna tycker att det är för mycket mötestid. Det är dock inte säkert att yrkesgrupperna verkligen avser samma sak. Kriminalvårdsinspektörerna deltar förmodligen i många möten till vilka kriminalvårdarna inte har kallats.<sup>27</sup>

**Tabell 6.6 Utredningens enkätundersökning: Kriminalvårdarnas bedömning av användning av arbetstiden utifrån möjligheten att nå målen för verksamheten.**

Arbetsuppgift	För lite	Lagom	För mycket
Påverkansarbete	51 %	40 %	1 %
Omvårdande arbete	34 %	55 %	6 %
Interna möten	25 %	55 %	7 %
Övrig tid	22 %	56 %	5 %
Säkerhetsarbete	21 %	64 %	10 %
Klientadministration	12 %	56 %	22 %
Övrig administration	12 %	60 %	13 %

<sup>27</sup> Internrevisionens rapport om baspersonalens informationsmiljö (Kriminalvården, Internrevisionen, Rapport 2008:1) pekar på bristen av återkommande och tidsmässigt omfattande möten. Detta påverkar enligt rapporten implementeringsarbetet och möjlighet för baspersonalen att få nödvändig vidareutbildning. Internrevisionen rekommenderar att det vid verksamhetsställen bör finnas schemalagda möten med tid för diskussion och reflektion och att dessa ska vara obligatoriska.

**Tabell 6.7 Utredningens enkätundersökning: Kriminalvårdsinspektörernas bedömning av användning av arbetstiden utifrån möjligheten att nå målen för verksamheten.**

Arbetsuppgift	För lite	Lagom	För mycket
Arbetsledning	46 %	45 %	7 %
Övrig tid	24 %	39 %	3 %
Påverkansarbete	16 %	49 %	1 %
Omvårdande arbete	15 %	50 %	1 %
Säkerhetsarbete	14 %	57 %	6 %
Interna möten	9 %	51 %	24 %
Möten inom ramen för personalansvar	9 %	58 %	29 %
Personaladministration	7 %	56 %	33 %
Klientadministration	6 %	50 %	21 %
Övrig administration	3 %	50 %	29 %

En arbetsgrupp inom Kriminalvården har i en promemoria som skrevs hösten 2008 behandlat frågan om specialiserade yrkesroller och pekat ut två s.k. "bristområden". Ett avsåg anstaltens avdelningsarbete. I promemorian framförs att arbetsgruppen observerat att personalen inte var fysisk närvarande hos de intagna och att det inte fanns några naturliga "kommunikationsytor" på häktena och i anstalterna. En orsak härtill angavs vara att arbetsuppgifterna inom "kriminalvårdens absoluta kärnverksamhet" är för otydligt definierade och att arbetet i stor utsträckning bedrivs utifrån mätbara uppgifter, som att "hämta matvagnen eller tömma pottan". Det förstärker, enligt promemorian, uppfattningen att arbetet är okvalificerat och repetitivt. Det påpekades också att det är lättare att utföra sådant som syns och är mätbart och lättare kan följas upp.<sup>28</sup> Av utredningens enkätundersökning framgår att personalen anser att de vill ägna mer tid åt motivation, påverkansarbete, vägledning och omvårdnad.

<sup>28</sup> Kriminalvården: Specialiserade yrkesroller i klientnära arbete, 2008-11-18. Enligt uppgift till utredningen har arbetet med den framtida vårdrollen pågått en tid utan att det än så länge finns några tydliga ställningstaganden gjorda eller fattade beslut. Utredningsarbetet fortsätter under år 2009.

## 6.9 Analys och slutsatser

### 6.9.1 Inledning

Förutsättningarna för att personalfrågorna ska kunna drivas effektivt inom Kriminalvården är att de är en del av ett strategiskt ramverk vid myndigheten, som utgår från de övergripande målen för verksamheten. Medarbetarna ska känna till målen för verksamheten, ha rätt kompetens och vara motiverade. En förutsättning för detta är bl.a. att det finns ett kompetent arbetsledarskap.

### 6.9.2 Strategier

**Bedömning:** Kriminalvårdens styrning av personalfrågorna kan utvecklas.

Kriminalvårdarrollen är inte definierad vilket medför att det är svårt att lägga fast vad denna bör innehålla och hur den bör utvecklas. Först när vårdarrollen har definierats kan behovet av rekrytering och kompetensutveckling fastställas. Kriminalvårdens arbete med att utveckla en övergripande kompetensförsörjningsstrategi bör prioriteras. Strategin bör knytas till verksamhetens mål.

Arbetet med individuella kompetensutvecklingsplaner bör förbättras.

I kapitel 5 fann utredningen att Kriminalvården bör fastställa långsiktiga strategier inom en rad områden. Detta gäller även på personalområdet.

I Kriminalvårdens vision "Bättre ut" slås bl.a. fast att de anställda ska ha rätt utbildning och erforderlig kompetens. Det saknas dock i dag en ingående beskrivning av vad som ska ingå i en kriminalvårdares uppdrag eller vilken kompetens som erfordras för de olika arbetsuppgifter som kan komma i fråga.

Kriminalvården har i budgetunderlaget för år 2010 beskrivit myndighetens pågående satsning på att öka andelen kriminalvårdare med eftergymnasial kompetens. En majoritet av vårdarna är gymnasieutbildade. Någon redovisning av behovet av eftergymnasial utbildning har Kriminalvården dock inte lämnat. Inte heller har Kriminalvården kunnat redovisa någon konsekvensanalys för att rekrytera personal med eftergymnasial utbildning, t.ex.

avseende lönekostnadsutvecklingen eller hur personalomsättningen kan förändras. Kriminalvården har inte heller redovisat om det bedrivs något arbete för att öka den efterfrågade kompetensen hos den befintliga personalen, dvs. genom högskoleutbildning.

Utredningen kan konstatera att personalomsättningen inom Kriminalvården är stor och att kostnaderna för nyrekrytering är höga. Om det är möjligt att kompetensutveckla den befintliga personalen istället för att rekrytera akademiker bör det leda till kostnadsbesparingar. En förutsättning för att kunna göra sådana avvägningar är dock att det är fastställt vilken kompetens Kriminalvården behöver på kort och lång sikt.

Utredningen kan konstatera att flera av de interna projekt som Kriminalvården har bedrivit inom personalområdet inte har fullföljts. Det gäller t.ex. det s.k. högskoleprojektet och arbetet med specialisering av kriminalvårdarnas yrkesroll. Det är, inte minst inom personalområdet, självklart viktigt att angelägna förändringar genomförs så att utvecklingsarbetet kan fortskrida. Den medarbetarundersökning som Kriminalvården genomförde år 2008 visade att ca en fjärdedel av medarbetarna inte har haft ett utvecklingssamtal de senaste 12 månaderna. De kompetensutvecklingsåtgärder som diskuteras under samtalet ska utmynna i individuella utvecklingsplaner. Medarbetarundersökningen visade också att en individuell kompetensutvecklingsplan endast hade tagits fram för tre av tio medarbetare. Nya riktlinjer för utvecklingssamtal ska enligt Kriminalvården implementeras under år 2009, vilka ska resultera i att en ökad kunskap avseende medarbetarnas kompetens erhålls och att individuella utvecklingsplaner tas fram. Utredningen anser att Kriminalvården bör införa ett system för att följa upp om utvecklingssamtal sker och vad dessa ska leda till.

Utredningen konstaterar alltså att Kriminalvården inte har definierat vilken kompetens som kriminalvårdarna ska ha. Kriminalvården bör prioritera att en inventering görs av den befintliga kompetensen och slå fast kompetenskraven på kort och lång sikt.

Enligt verksamhetsplanen för år 2009 ska en strategi utvecklas för Kriminalvårdens långsiktiga personal- och kompetensförsörjning. Kriminalvårdens personal ska kartläggas, analyser ska ske och det framtida behovet av kompetens ska ses över. I uppdraget ingår också att utreda hur kontaktmannarollen ska definieras. Uppdraget är övergripande och öppet och frågorna är inte nya. Arbetet har enligt uppgift ännu inte startat.

### 6.9.3 Arbetsledning och chefsförsörjning

**Bedömning:** Kriminalvården har ett fungerande system för chefsförsörjningen.

Förutsättningarna för chefer i organisationen att utöva ett gott ledarskap kan utvecklas. Chefernas i den operativa verksamheten bör ges större möjligheter att påverka verksamheten. Deras tid för arbetsledning bör öka.

En effektiv arbetsledning präglas enligt utredningens uppfattning av ett ledarskap som ger medarbetarna ansvar och möjlighet att påverka det egna arbetet. Det skapar engagemang hos medarbetarna och förutsätter att deras kompetens tas tillvara.

Kriminalvården har under flera år prioriterat chefsförsörjningen. Utredningen konstaterar att det finns flera chefsprogram, chefsutbildningar och en "chefsbank" för att internt säkra chefsförsörjningen. Detta synes fungera på ett bra sätt.

#### *Närmaste chef*

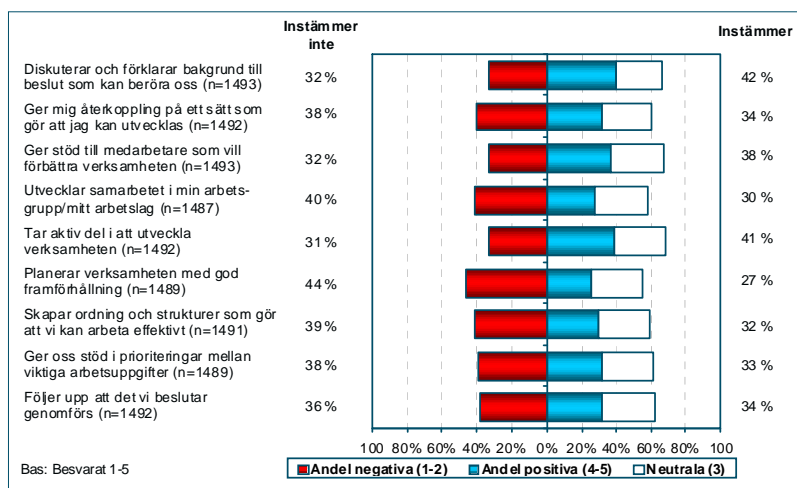
Som framgår av kapitel 5 kritiserar myndighetens ledning i utredningens intervju- och enkätundersökning för detalj- och toppstyrning. Cheferna och medarbetarna upplever inte att ledningen har tilltro till deras kompetens. Samtidigt är målstyrningen svag. Även de närmaste cheferna, dvs. kriminalinspektörerna och kriminalvårdscheferna, får låga omdömen i enkätundersökningen. Det finns, enligt utredningens mening, ett samband mellan personalens uppfattning om den närmaste chefen och hur det uppfattas att den högsta ledningen utövar sin styrning. Förmågan till styrning från den högsta ledningen "spiller ned" på den närmaste chefen som ska verkställa ledningens uppdrag och som ska motivera och förklara verksamhetsmålen.

Kriminalvårdarnas uppfattning om sin närmaste chef, dvs. kriminalvårdsinspektörerna, präglas främst av att cheferna inte upplevs som närvarande. Cheferna skapar inte ordning och strukturer som gör att arbetet kan bedrivas effektivt. De prioriterar inte mellan viktiga arbetsuppgifter. Cheferna följer inte heller upp att det som beslutas genomförs. I djupintervjuerna framkommer vidare kritiska synpunkter på att chefernas tid istället går åt till möten och olika typer av administration. Kriminalvårds-

inspektörerna bekräftar också i sina svar att de inte anser att de har tillräckligt med tid för arbetsledning av kriminalvårdarna.

Kriminalvårdsinspektörerna är inte heller positiva till det stöd de får av sina chefer, dvs. kriminalvårdscheferna. Endast knappt hälften av kriminalvårdsinspektörerna uppfattar att deras närmaste chef bidrar till att göra verksamheten mer effektiv genom ”ordning och struktur”.

**Figur 6.2 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?**



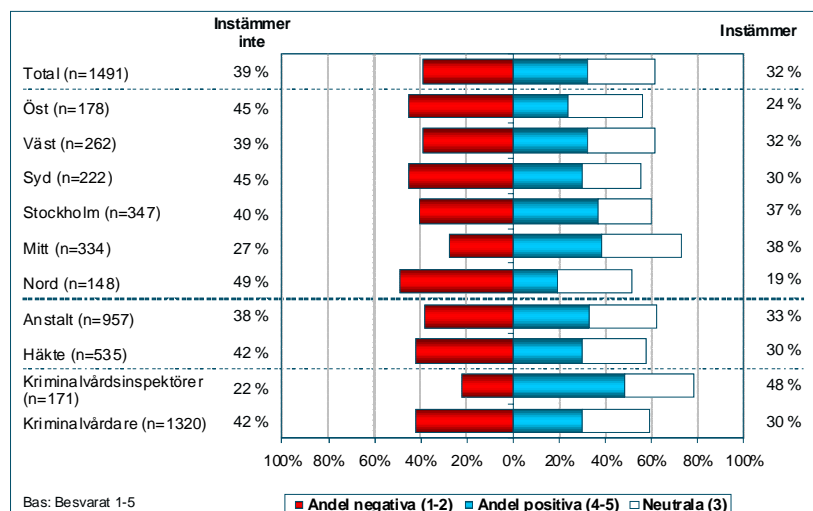
Kriminalvårdens chefer kritiseras framförallt för den bristande förmågan att planera verksamheten med god framförhållning och att utveckla samarbetet i arbetslagen. Även om cheferna får bättre omdömen vad avser förmågan att diskutera och förklara bakgrunden till olika beslut och att ta aktiv del i att utveckla verksamheten, så är andelen som är positiva härtill ändå på en låg nivå. Resultatet är lågt i jämförelse med motsvarande undersökningar i andra organisationer.<sup>29</sup>

Medarbetarna inom Kriminalvården anser att ledarskapet inom organisationen saknas, vilket inte minst gäller kriminalvårdarnas syn på den närmaste chefen. Kriminalvårdsinspektörerna är mer positiva till sin närmaste chefs ledaregenskaper, men utfallet av utredningens undersökningar måste ändå även för dem ses som

<sup>29</sup> Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.

låga. Resultatet skiljer sig dock en del mellan regionerna. Regionerna Stockholm och Mitt visar ett bättre resultat.

**Figur 6.3 Utredningens enkätundersökning: Min närmaste chef skapar ordning och strukturer som gör att vi kan arbeta effektivt.**



Utredningen finner att det finns en stor effektivitetspotential i att göra ledarskapet mer synligt ute i verksamheten. Ett ledarskap bör skapas som tydliggör målen, återkopplar och förankrar samt skapar förutsättningar för det engagemang hos medarbetarna som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och för att nå verksamhetsmålen. Möjligheten för cheferna att leda sin personal bör därför öka. Utredningens enkätundersökning visade dock att inte minst kriminalvårdsinspektörerna har en hög arbetsbelastning. Genom att frigöra tid för dem skapas bättre förutsättningar att utöva ett effektivt ledarskap. Kriminalvården bör pröva om ett förstärkt verksamhetsstöd kan ge cheferna bättre förutsättningar att delta i verksamheten tillsammans med personalen.

En tydligare och mer konkret långsiktig målstyrning, mindre detalj- och toppstyrning och ett förstärkt verksamhetsstöd skapar bättre förutsättningar för cheferna inom Kriminalvården att utöva ett gott ledarskap.



#### 6.9.4 Rekrytering och utbildning

**Bedömning:** Det är inte nödvändigt att specialisera vårdarrollen om specialister med hög kompetens rekryteras för de mest kompetenskrävande vårdar- och säkerhetsuppgifterna.

Dagens grundutbildning behöver fördjupas för att ge de kunskaper och färdigheter som vårdaryrket kräver. Grundutbildningen bör därför förlängas. Behovet av en gemensam kunskapsbas är så stort att grundutbildningen inte bör delas upp om vårdarrollen skulle specialiseras.

Kontaktmannaskap är av strategisk betydelse för att Kriminalvården ska uppnå verksamhetens mål.

**Förslag:** Med utgångspunkt i en ny kompetensförsörjningsstrategi bör Kriminalvården utreda förutsättningarna för en ny utbildningsstruktur.

#### *Kriminalvårdarrollen*

Kriminalvårdens inriktning gällande rekryterings- och utbildningsfrågorna har uttryckts i myndighetens beslut om Kriminalvårdens utbildning som meddelades våren 2009. Enligt beslutet ska utbildningen säkerställa kompetensen hos medarbetarna och leda mot visionen ”Bättre ut”.<sup>30</sup> Som har framgått ovan har dock inte kriminalvårdarrollen definierats. Kriminalvården saknar också en kompetensförsörjningsstrategi där behovet av kompetens har identifierats.

Det finns sammanlagt ca 5 600 kriminalvårdare inom Kriminalvården. Deras arbetsuppgifter spänner över ett brett fält. Kriminalvårdarnas grundläggande uppdrag är att ansvara för att den dagliga verksamheten vid häktena och anstalterna fungerar på ett bra sätt. I arbetet ingår vardagliga uppgifter som post- och tvätthantering, inläsning och visitation. I kriminalvårdarens arbete ingår också att övervaka ordning och säkerhet samt att genom samtal och rådgivning försöka få de intagna att reflektera över sin situation. Kriminalvårdaren ska bl.a. motivera de intagna som missbrukar alkohol eller narkotika att genomgå vård eller behandling.

<sup>30</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens utbildning, 2009.

Varje intagen ska ha en kontaktman som tillsammans med den intagne ska planera vistelsen i häktet eller anstalten, t.ex. den vård eller behandling som den intagne bör genomgå och den framtida utslussningen. Kontaktmanuppgiften är obligatorisk för kriminalvårdarna sedan drygt tio år tillbaka.

### *Kompetens och yrkesroll*

Frågan om en specialisering av kriminalvårdsrollen har diskuterats i olika sammanhang, både inom och utanför Kriminalvården.<sup>31</sup> Olika alternativ till specialisering har övervägts, förslag har t.ex. lämnats att vårdarna ska specialiseras mot en omvårdnads- och en säkerhetsinriktning. Om vårdarrollen specialiseras kan det också övervägas om utbildningen ska delas upp på motsvarande sätt. Det är möjligt att en specialiserad grundutbildning inte behöver vara så lång som en bredare och mer sammanhållen grundutbildning och att utbildningskostnaderna därmed kan begränsas.

Så länge som kriminalvårdarrollen inte har slagits fast är det svårt att närmare ange vilken kompetens som kriminalvårdarna bör ha. Utredningen ställer sig dock skeptisk till om det verkligen föreligger ett behov av att specialisera kriminalvårdarna.

Som redan har framgått anser utredningen att kriminalvårdsfrågorna bör ses i sin helhet och utgå från verksamhetens övergripande mål. De vardagliga arbetsuppgifterna, inklusive den dagliga vård och övervakning som ska ges, kräver engagemang, kompetens och yrkesskicklighet, men inte någon högre eller specialiserad kompetens. Det finns dock arbetsmoment inom både omvårdnadsarbetet och säkerhetsarbetet som kräver sådan kompetens. Genomförandet av en mer avancerad vård och behandling kan kräva akademikerkompetens. Högre kompetens kan också behövas för att bedöma behovet av och implementera samt förvalta säkerhetssystemen. Det senare är dock en uppgift som torde ligga utanför vårdarrollen. Den expertkunskap som krävs bör, enligt utredningens uppfattning, tillgodoses genom ett mindre antal *kriminalvårdsspecialister*. Akademiker eller andra med högre utbildning bör alltså rekryteras endast för de uppgifter som kräver högre kompetens.

Kontaktmannaskapet har en strategisk betydelse för Kriminalvårdens brottsförebyggande arbete. Utredningen har pekat på

---

<sup>31</sup> Se avsnitt 6.4.

betydelsen av att detta fungerar på ett bra sätt. Kontaktmannauppgiften är obligatorisk för kriminalvårdarna. Då kontaktmannafunktionen är så viktig måste kriminalvårdarna ha tillräcklig kompetens härför. Kriminalvården bör överväga hur denna kompetens kan stärkas ytterligare. Kriminalvården bör överväga hur kontaktmannaskapet bör utformas i samband med att en ny kompetensförsörjningsstrategi tas fram. Utredningen har dock uppfattningen att kontaktmannauppgifterna inte bör göras svårare än att de även i framtiden kan utföras av kriminalvårdarna.

### *Utbildning*

Kriminalvården har vid flera tillfällen, senast i budgetunderlaget för år 2010, angett att grundutbildningen för kriminalvårdare bör fördjupas och förlängas. Dagens grundutbildning, som omfattar 28 veckor, är betydligt kortare än de nordiska ländernas motsvarande utbildning som är mellan ett till tre år. Utredningens enkätundersökning visar också att dagens utbildning inte är tillräckligt omfattande. En av tre medarbetare svarar t.ex. att de har ett stort behov av utbildning eller fortbildning både avseende kriminalvårds- och säkerhetsarbete. Även utredningen har uppfattningen att grundutbildningen bör förlängas till minst ett år för att vårdarna ska ges den breda och sammanhållna kunskapsbas som yrket kräver. En längre och mer gedigen utbildning skulle också höja statusen för yrket. Utredningen bedömer att det finns ett behov av en längre för alla obligatorisk grundutbildning oavsett om Kriminalvården genomför en specialisering av vårdarrollen eller inte, då behovet av en gemensam och utvecklad kunskapsbas är stort. Även om utbildningen delas upp i olika specialiteter behöver de gemensamma momenten bli omfattande för att vårdarna ska ges möjlighet att se helheten och sambandet mellan de olika arbetsuppgifterna.

En kortare grundutbildning kan kanske kompenseras med vidareutbildning. Enligt utredningens uppfattning överväger dock fördelarna med en längre sammanhållen grundutbildning då en sådan ger bättre förutsättningar att i ett sammanhang skapa förståelse för hela verksamheten och förmedla goda attityder och förhållningssätt.

Utredningen föreslår att Kriminalvården utreder förutsättningarna för en ny utbildningsstruktur. I utredningen bör formerna

för en ny grundutbildning prövas och vilka konsekvenser denna kan få för bl.a. behovet av fortbildning. Om kriminalvårdsspecialister anställs vid myndigheten bör det övervägas om det finns delar av grundutbildningen som dessa behöver genomgå.

### 6.9.5 Utvecklingsmöjligheter och arbetsmiljö

**Bedömning:** Den höga personalomsättningen inom Kriminalvården bland framför allt unga anställda kommer att medföra att myndigheten kommer att stå inför ett omfattande rekryteringsbehov.

Kriminalvården bör mer aktivt verka för en bättre arbetsmiljö, bl.a. på så sätt lokalerna moderniseras.

**Förslag:** Kriminalvården bör lägga vikt vid utvecklingsmöjligheter inom kriminalvårdarrollen och tydligare och bättre karriärvägar i myndigheten för framförallt kriminalvårdare.

I analysen av utredningens intervju- och enkätundersökning framträder två personalrelaterade områden med särskilt stark effektiviseringspotential. Medarbetarnas inflytande i arbetet behöver bli större och deras kompetens behöver både utvecklas och användas på ett bättre sätt. Resultatet av utredningens undersökning bekräftar vad som framkom vid den medarbetarundersökning som Kriminalvården genomförde under år 2008. I denna fick kompetensutvecklingsområdet ett av de lägsta betygen. I Kriminalvårdens medarbetarenkät riktades kritik främst mot de bristande interna karriärvägarna och mot de begränsade möjligheterna till kompetensutveckling som Kriminalvården erbjuder sina anställda.<sup>32</sup>

Kriminalvården har en hög personalomsättning vilket leder till höga rekryterings- och utbildningskostnader varje år. Drygt hälften av de som säger upp sig har fått anställning utanför myndigheten. Kriminalvårdarna står för antalsmässigt flest avgångar.

Kriminalvården har även länge haft problem med en hög sjukfrånvaro.

<sup>32</sup> Analysrapport: SCB:s analysmodell med Nöjd-Medarbetar-Index, Medarbetare om arbetsförhållandena Kriminalvården 2008. (Undersökningen genomfördes mars-april år 2008.)

Tidigare utredningar har konstaterat att rekrytering av högskoleutbildade till Kriminalvården, och möjligheten att få behålla dessa, har hämmats av bl.a. löneläget och bristen på karriärmöjligheter. En annan farhåga som uttrycktes är att alltfler kriminalvårdare med gymnasiekompetens kommer att söka sig bort från Kriminalvården när myndigheten, utan någon inventering av sitt kompetensbehov, återkommande anger att det finns ett behov av fler akademiker.<sup>33</sup>

I utredningens djupintervjuer framkom att internutbildningen på senare år har förbättrats och att chefsutvecklingen nu uppmuntras. Däremot är karriärvägarna inte lika tydliga för den som inte vill bli chef. Kriminalvårdarnas karriärmöjligheter anses för dåliga. Det är i någon mån möjligt att fördjupa sig inom ett visst område, men det uppfattas inte att kompetensutvecklingen i sig leder till någon positiv löneutveckling.<sup>34</sup>

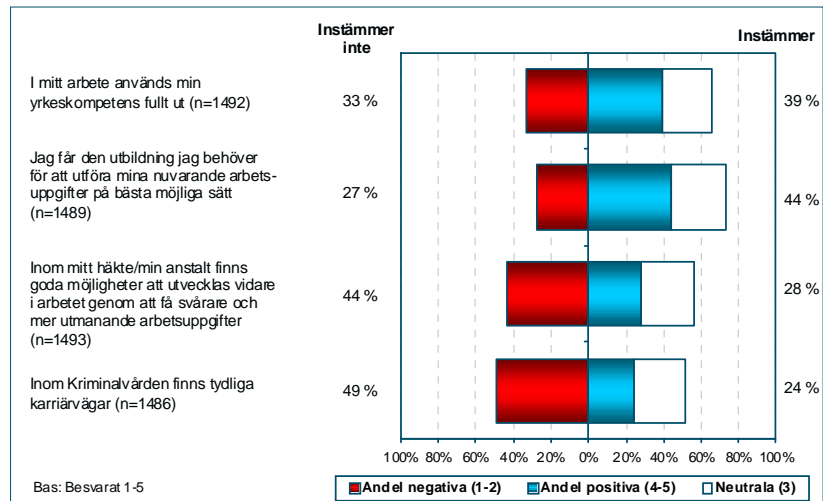
Av enkätundersökningen framgår vidare att medarbetarna till stor del upplever att deras yrkeskompetens inte används fullt ut. Endast 39 procent av de anställda är positiva och anser att deras kompetens används fullt ut. De uppfattade utvecklingsmöjligheterna får ett ännu sämre resultat, liksom möjligheterna att göra karriär.

---

<sup>33</sup> Se avsnitt 6.4.4

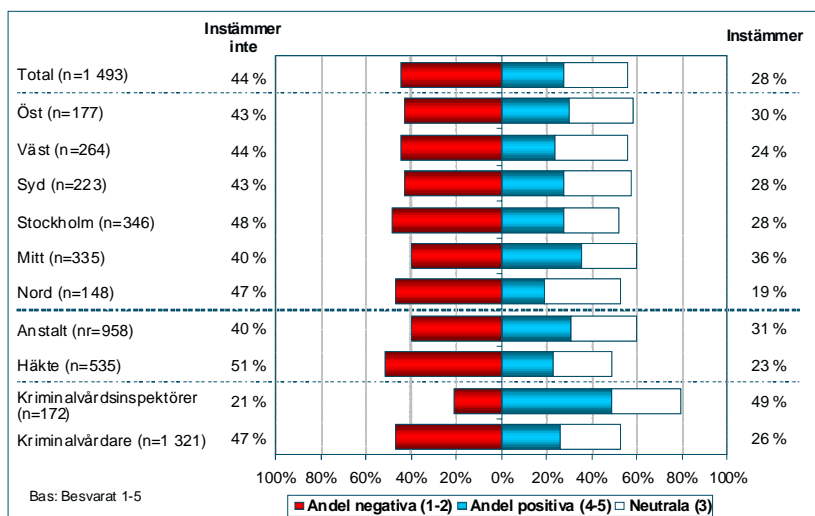
<sup>34</sup> Utredningen valde att inte ta upp frågan om lön och löneutveckling i enkätformuläret. Medarbetarundersökningen tog upp frågan och faktorn Ersättning fick analysmodellens lägsta betygsindex, 27. Andelen missnöjda var störst för frågan din lön i förhållande till lönen för yrken med liknande arbetsuppgifter utanför Kriminalvården.

**Figur 6.4 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?**



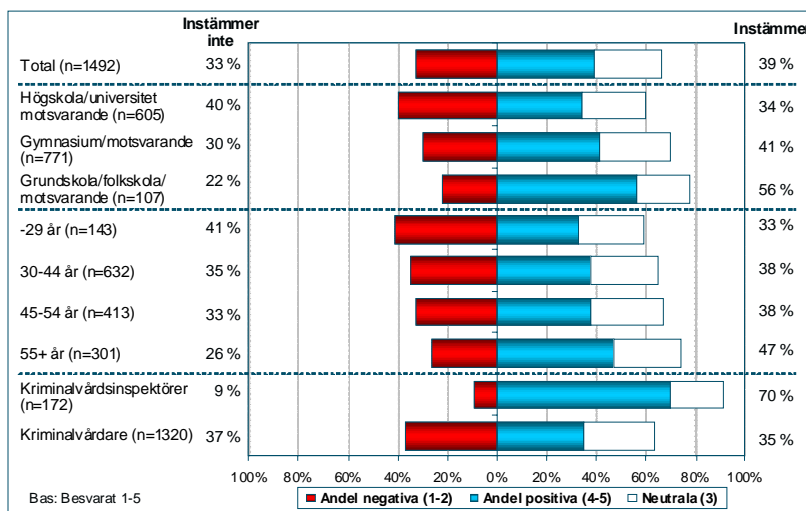
Kriminalvårdarna är mer negativt inställda till möjligheten att utvecklas vidare i arbetet genom att få svårare och mer utmanande arbetsuppgifter än kriminalvårdsinspektörerna. Hela 47 procent av kriminalvårdarna är negativa och 26 procent är positiva. Bland kriminalvårdsinspektörerna är det tvärtom. 21 procent av dessa är negativa och 49 procent är positiva till sina utvecklingsmöjligheter.

**Figur 6.5 Utredningens enkätundersökning: Inom mitt häkte/min anstalt finns goda möjligheter att utvecklas vidare i arbetet genom att få svårare och mer utmanande arbetsuppgifter.**



Kriminalvårdsinspektörerna är också mer positiva till hur deras kompetens tas till vara än kriminalvårdarna. Andelen som inte anser att yrkeskompetensen används fullt ut är högre bland de yngre och högskoleutbildade. Dock anser även en stor andel av dem som inte har högskoleutbildning att deras kompetens inte tas tillvara.

**Figur 6.6 Utredningens enkätundersökning: I mitt arbete används min kompetens fullt ut.**

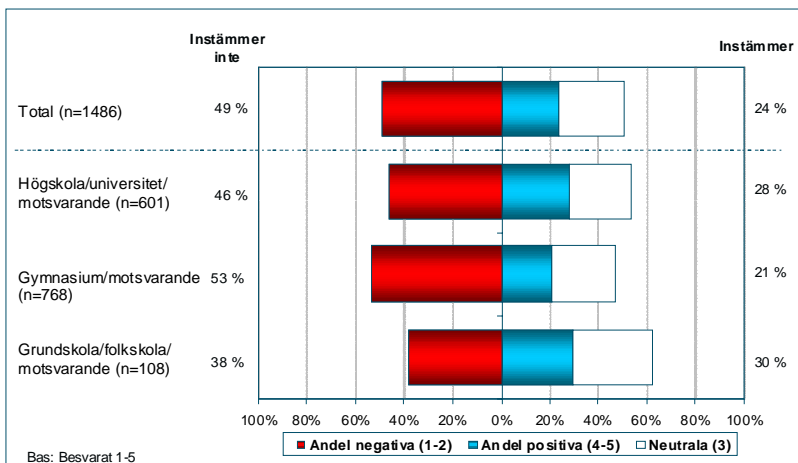


De högskoleutbildade är mer negativa än andra till möjligheten att utvecklas genom att få svårare och mer utmanande arbetsuppgifter.

De gymnasieutbildade är däremot mest negativa till möjligheten att göra karriär. Känslan av att karriärvägarna är stängda är inte särskilt förvånande, eftersom alternativa karriärvägar än chefkarriären är begränsad. Det är möjligt att, rent formellt, bli kriminalvårdsinspektör utan högskolekompetens. Men med tanke på det begränsade antal, under 50 personer per år, som får gå chefsprogrammet för första linjens chefer torde möjligheten att bli chef i praktiken vara mycket begränsad för icke-akademikerna.

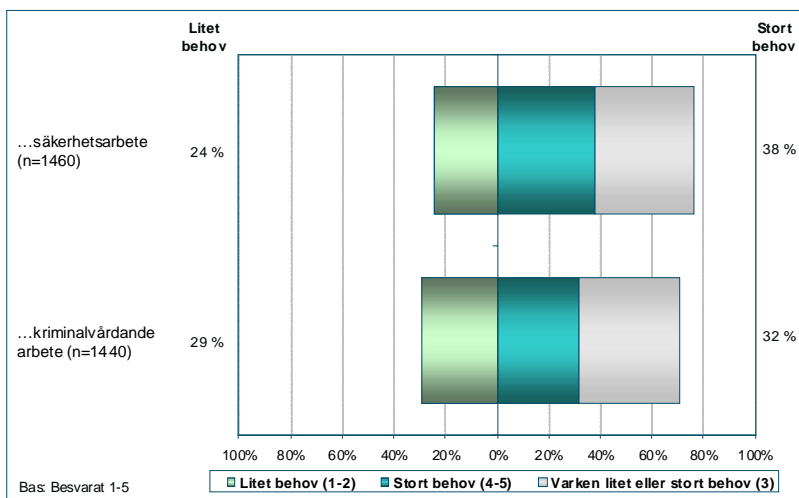


**Figur 6.7** Utredningens enkätundersökning: Inom Kriminalvården finns tydliga karriärvägar.



Samtidigt som framför allt kriminalvårdarna inte anser att den egna kompetensen tas tillvara svarade en av tre av medarbetare att de har ett stort behov av ut- eller fortbildning inom både säkerhets- och det kriminalvårdande arbetet.

**Figur 6.8** Utredningens enkätundersökning: Hur bedömer du ditt behov av utbildning/fortbildning inom följande områden...



### *Slutsats*

Som tidigare har nämnts planerar myndigheten att rekrytera över 600 nya medarbetare, de flesta för anstaltsverksamheten, de närmaste åren. Kriminalvården vill rekrytera fler välutbildade akademiker som kriminalvårdare.

Kriminalvården kan säkert rekrytera akademiker. Den väsentliga frågan som utredningen har pekat på tidigare är dock vilket kompetensbehov Kriminalvården har.

Enbart grundutbildningen kostar 240 000–336 000 kronor per person.<sup>35</sup> Till detta tillkommer övriga kostnader för rekryteringsprocessen. Inte minst av kostnadsskäl är det alltså angeläget att Kriminalvården lyckas behålla den rekryterade personalen.

En majoritet av kriminalvårdarna har inte någon högskoleutbildning och många har dessutom arbetat inom myndigheten under lång tid. Att kompetensutveckla dessa till rätt nivå och ta tillvara deras färdigheter och erfarenheter är en annan viktig utmaning för Kriminalvården.<sup>36</sup>

Det är viktigt att personalen ges individuella utvecklingsplaner.

### *Arbetsmiljö*

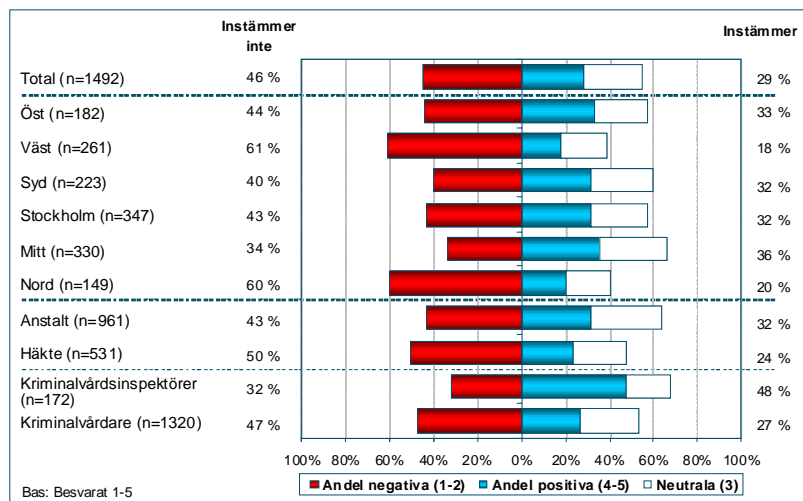
Goda och ändamålsenliga arbetslokaler är en viktig arbetsmiljöfråga. I Kriminalvårdens medarbetarundersökning från år 2008 fick den fysiska arbetsmiljön vid myndigheten låga betyg. Sämst omdömen gavs beträffande arbetslokalerna. Utredningen har granskat effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning i sitt andra delbetänkande. I detta ingick en översyn av anstaltens skick. Utredningen konstaterade bl.a. att många av lokalerna har ett stort renoverings- och underhållsbehov och att både de anställda och de intagna måste erbjudas en acceptabel arbets- respektive

<sup>35</sup> Slutrapport – utvärdering av ny utbildningsstruktur (2009-04-08), dnr 2009-004496.

<sup>36</sup> I tidigare nämnd promemorian specialiserade yrkesroller, framhölls det att det i dag till stora delar är en organisk och icke-strukturell utveckling av yrkesroller inom myndigheten. Utvecklingen fyller ett kortsiktigt behov men ser inte till det längre perspektivet. Otydligheten och avsaknaden av en helhetssyn gör organisationen både svår att beskriva (dvs. innehållet i vårdarrollen) och även svår att leda och styra. Promemorian lyfte fram att den största risken med ett sådant synsätt är att myndigheten riskerar att enbart fokusera på vissa områden när man ser över specialiseringen av yrkesrollen. Myndigheten kan missa nya sakområden eller fokusera på områden i verksamheten som är aktuella för stunden. Slutligen konstaterades att det finns en samsyn vad gäller upplevda verksamhetsbehov inom Kriminalvården, men däremot inte när det gäller lämpliga organisatoriska lösningar. Specialiserade yrkesroller har en stark värdeladdning inom kriminalvården och en förändring kräver en uttalad strategisk inriktning, enligt promemorian.

vistelsemiljö.<sup>37</sup> Utredningens intervju- och enkätundersökning visar också att samtliga tillfrågade personalgrupper önskar bättre lokaler. I djupintervjuerna framhölls att lokalernas utformning gör arbetet ineffektivt t.ex. då verksamheten ofta måste bedrivas på flera våningsplan och i flera byggnader. Flera regionchefer kritiserade byggprocessen, där de upplever sig ha för litet inflytande. Nära hälften av medarbetarna anser att lokalerna de arbetar i inte är ändamålsenliga. Kritiken är särskilt tydlig hos kriminalvårdarna och hos de anställda vid häktena.

**Figur 6.9** Utredningens enkätundersökning: Lokalerna jag arbetar i är ändamålsenliga.



## 6.10 Sammanfattning

Kriminalvården bör utveckla strategierna på personalområdet för att de ska stämma överens med verksamhetens mål och behov. I synnerhet gäller det behovet av kompetens, kompetensutvecklingen och utvecklingsmöjligheter. Kriminalvårdarrollen är i dag inte definierad, vilket innebär att den önskvärda och långsiktiga utvecklingen av innehållet och målet i vårdarrollen inte är klar. Om vårdarrollen preciseras kan dels behovet av kompetensutveckling av befintlig personal bestämmas, dels framtida rekryteringsbehov identifieras.

<sup>37</sup> SOU 2009:13.

Kriminalvården har ett fungerande system för chefsförsörjning. Förutsättningarna för ledarskapet i organisationen bör dock förbättras. Topp- och detaljstyrningen bör minska. Samtidigt bör verksamhetsstödet utvecklas för att öka förutsättningarna för cheferna att aktivt delta i verksamheten tillsammans med medarbetarna och bl.a. arbeta mer med handledning av dessa.

Utredningen föreslår att Kriminalvården, mot bakgrund av en ny kompetensförsörjningsstrategi, utvecklar en ny utbildningsstruktur. Grundutbildningen bör förlängas och fördjupas för att kunna ge bättre förutsättningar för att skapa förståelse för och delaktighet i Kriminalvårdens övergripande mål. Utredningen anser att det finns vissa områden, t.ex. inom behandlingsverksamheten, som kräver särskilt hög kompetens. Specialisering inom andra områden bedömer utredningen inte som nödvändig.

Personalomsättningen är för hög och kommer enligt utredningens bedömning att leda till att Kriminalvården ställs inför ett omfattande rekryteringsbehov om myndigheten inte utvecklar och gör vårdarrollen mer attraktiv, bl.a. genom att erbjuda kompetensutveckling och goda karriärmöjligheter.

# 1 Uppdrag och genomförande

## 1.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 14 februari 2008 att utse en särskild utredare för att följa upp och utvärdera effektiviseringsarbetet inom Kriminalvården.

I uppdraget ingår att:

- följa upp 2003 års effektiviseringsarbete,
- identifiera och analysera ytterligare möjligheter till effektiviseringsåtgärder inom förvaltning, personal, IT, administration och övrig verksamhet samt
- ange förutsättningar för olika effektiviseringsåtgärder och konsekvenser av dessa.

Av direktiven (*bilaga 1* och *2*) framgår att utredaren ska granska effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokal-försörjningsbehov. Utredaren ska också redovisa förutsättningar för myndigheten att bygga nya och avveckla gamla platser inom ramen för tilldelade anslag.

Utredaren ska utvärdera och analysera Kriminalvårdens genomförda och planerade investeringar på säkerhetsområdet. I denna delen ska en jämförelse göras med förhållanden i andra jämförbara länder, i första hand övriga nordiska länder.

Enligt direktiven ska utredaren slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 oktober 2009. Ett delbetänkande avseende uppföljning av 2003 års effektiviseringsarbete har lämnats den 19 juni 2008. Ett andra delbetänkande har lämnats den 16 februari 2009.

Utredningen har antagit namnet Utredningen Kriminalvårdens effektivitet.

## 1.2 Utredningens tidigare betänkanden

### *Det första delbetänkandet*

Utredningen har överlämnat två delbetänkanden. Den 19 juni 2008 överlämnades delbetänkandet Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71) till justitieministern.

I betänkandet följde utredningen upp 2003 års effektiviseringsarbete, kriminalvårdens produktivitetsutveckling samt kostnaderna för Kriminalvårdens säkerhetsarbete.

Utredningen fann att 14 av de 16 åtgärdsområdena hade gett mindre, eller inga, besparingar jämfört med den bedömning som Kriminalvården hade gjort i myndighetens handlingsplan. Utredningen framhöll att Kriminalvården hade vidtagit andra åtgärder för att effektivisera verksamheten. Den sammanlagda besparingen beräknades till 300–600 mnkr.

Denna besparing borde ha inneburit en ökad produktivitet med 5–10 procent. Den sammantagna produktivetsförändring som kunde registreras mellan åren 2002–2007 uppgick dock sammantaget till minus 3 procent. Orsaken till den sjunkande produktiviteten härleddes till en lägre beläggningsgrad i häkten och anstalter år 2007 än t.ex. år 2002.

Den genomförda höjningen av säkerheten beräknades år 2007 ha kostat mellan 85–112 mnkr per år. Om Kriminalvårdens dåvarande planer skulle genomföras fullt ut beräknade utredningen att kostnaden skulle uppgå till minst 230–260 mnkr per år. Sammanfattningsvis fann utredningen att Kriminalvården hade ökat säkerheten, men att den rehabiliterande verksamheten hade blivit eftersatt.

### *Det andra delbetänkandet*

Delbetänkandet Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning (SOU 2009:13) överlämnades den 18 februari 2009. I betänkandet presenterade utredningen ett förslag för att lösa Kriminalvårdens planeringsproblem. Kriminalvården har under lång tid inte haft tillräckligt många häktes- och anstaltsplatser för att kunna möta den höga klienttillströmningen samtidigt som myndigheten har prognostiserat ett stort ekonomiskt underskott. Utredningen analyserade tillförlitligheten i Kriminalvårdens prognoser och prognosverktyg och visade att det inte är möjligt att göra tillförlitliga

långtidsprognoser över hur många som ska tas in vid kriminalvårdsanstalterna. Orsaken är att trendbrott inte kan förutses. Utredningen föreslog därför att regeringen, med hänvisning till att så är fallet i flera andra jämförbara länder, bör besluta om det antal platser som ska finnas vid häkten och anstalter på tre års sikt eller längre. Behovet av platser både på kort och lång sikt kan styras av kriminalpolitiska åtgärder, vilket även, enligt utredningens uppfattning, ger ekonomisk kontroll. Kriminalvården bör dessutom hålla en beredskap för att på kort tid inrätta platser på kortare sikt, för att öka flexibiliteten.

Regeringen gav i beslut i juni 2007 Kriminalvården ett uppdrag avseende den långsiktiga lokalförsörjningen. Utredningens analys visade att Kriminalvården i stort arbetar i linje med regeringens uppdrag.

Kriminalvården hyr sina kriminalvårdsanläggningar av olika fastighetsägare. Kriminalvården saknar ett samlat underlag och kostnadsberäkningar för renoverings- och underhållsbehoven, vilket gör att myndigheten inte kan förutse framtida kostnader för dessa, antingen direkt eller genom höjda hyror. Redan nu finns det ett omfattande renoveringsbehov avseende flera anstalter och häkten. Utredningen föreslog att regeringen skulle ge Kriminalvården i uppdrag att ta fram ett samlat underlag avseende behovet av och kostnaderna för renovering, underhåll och ombyggnation av fastighetsbeståndet för att de ska få en acceptabel standard. I uppdraget borde ingå att Kriminalvården ska redovisa en plan för när åtgärderna bör vidtas och hur kostnaderna ska fördelas mellan Kriminalvården och fastighetsägarna.

Vidare visade utredningens analyser att det finns stora skillnader mellan anstalterna, även inom samma säkerhetsnivå, avseende kostnaderna per plats och hur kostnadseffektiva de olika anstalterna är. Utredningen fann inte stöd för att gamla anstalter är mindre kostnadseffektiva än nya anstalter. Utredningen fann inte heller tillräckligt underlag för att stora anstalter p.g.a. skalfördelar är särskilt kostnadseffektiva. Utredningen konstaterade även att Kriminalvårdens underlag för att uppföra de s.k. storanstalterna bör fördjupas.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har, på uppdrag av regeringen, bl.a. granskat Kriminalvårdens arbete med att projektera för och upphandla nya kriminalvårdsanläggningar. Flera av ESV:s slutsatser avseende brister i Kriminalvårdens lokalförsörjningsarbete kunde även utredningen sluta sig till, bl.a. talar övervägande nackdelar

emot att Kriminalvården ska utföra en så omfattande egen projektering som i dag. ESV anförde i sin rapport att det är nödvändigt att möjliggöra för regeringen att i ett tidigare skede ta ställning till Kriminalvårdens utbyggnadsplaner. Utredningen anser att det inte är nödvändigt att införa en sådan prövningsmöjlighet om regeringen redan i förväg beslutar hur många häktes- och anstaltsplatser som Kriminalvården ska tillhandahålla.

### 1.3 Vad behandlas i detta slutbetänkande?

I slutbetänkandet fortsätter utredningen att analysera Kriminalvården med utgångspunkten att förbättra förutsättningarna för myndigheten att bedriva en mer effektiv verksamhet. Utredningen tar sin utgångspunkt i myndighetsövergripande frågor så som t.ex. organisation, ledning, styrning, uppföljning, IT och personal. Utredningen utvärderar inte det klientnära arbetet i sig, men fokuserar på att myndighetens verksamhet ska understödja det klientnära arbetet och möjliggöra för en större förmåga att nå verksamhetsmålen än i dag.

I slutbetänkandet redovisar utredningen sin utvärdering av den säkerhetsuppgradering som har skett i kriminalvården sedan år 2004.

#### *Slutbetänkandets disposition*

Detta kapitel, kapitel 1, behandlar utredningens uppdrag och arbete.

I kapitel 2 redovisas den utgångspunkt som utredning har valt för effektivitetsresonemangen. Begreppet effektivitet kan användas på många sätt. Utredningen har valt att fokusera på verksamhetens förmåga att uppnå de mål som har formulerats.

I kapitel 3 ges en beskrivning av hur kriminalvården och organisationen har utvecklats över tid.

Kapitel 4 beskriver regeringens och riksdagens styrning av Kriminalvården.

I kapitel 5 analyseras Kriminalvårdens lednings- och styrningsprinciper bl.a. avseende organisation, mål- och resultatstyrning, uppföljning, tillsyn och verksamhetsutveckling. Ett antal förbättringsområden pekas ut.



I kapitel 6 undersöks Kriminalvårdens förutsättningar att bedriva en effektiv personalpolitik. Särskild vikt läggs vid områdena rekrytering och grundutbildning, medarbetarskap och ledarskap.

I kapitel 7 granskas Kriminalvårdens IT-verksamhet. Kriminalvårdens uppgradering inom säkerhetsområdet utvärderas i kapitel 8.

I kapitel 9 analyseras förutsättningarna för regeringen att understödja Kriminalvårdens arbete med att förbättra effektiviteten.

I kapitel 10 redovisas en kostnads- och konsekvensanalys med anledning av de förslag som utredningen har lämnat.

Sist i betänkandet finns de direktiv regeringen har beslutat för utredningen (*bilaga 1* och *2*), redovisning och analys av utredningens djupintervju- och enkätundersökning (*bilaga 3*), en konsultrapport om Kriminalvårdens IT-verksamhet (*bilaga 4*) och Kriminalvårdens visionsdokument (*bilaga 5*).

## 1.4 Genomförandet av uppdraget

### *Utgångspunkter*

Utredningen har i uppdrag att identifiera och analysera ytterligare möjligheter till effektiviseringsåtgärder inom förvaltning, personal, IT, administration och övrig verksamhet. Efter samråd med Justitiedepartementet har fokus i uppdraget lagts på lednings- och styrningsfrågorna. Utredningsuppdraget har i princip omfattat hela Kriminalvårdens verksamhet. Tiden har varit knapp och utredningsresursen begränsad varför analysen kan behöva fördjupas ytterligare inom flera områden. Utredningen har så långt det har varit möjligt pekat ut tänkbara vägval och avgränsat det fortsatta arbetet till de mest relevanta frågorna med utgångspunkten att Kriminalvården ska nå sina verksamhetsmål.

Utredningen har kunnat konstatera att de åtgärder som i synnerhet kan leda till en mer effektiv kriminalvård är av systemkaraktär, dvs. erfordrar ett myndighetsövergripande och ett myndighetsgenomträngande långsiktigt perspektiv. Det finns därutöver säkerligen kortsiktiga kostnadseffektivitetsvinster och engångsvisa besparingar som kan uppnås genom riktade punkt-insatser. Utredningen har dock funnit att de grundläggande och övergripande lednings- och styrningsinstrumenten måste utvecklas.

Kortsiktiga insatser kan mot den bakgrunden få kontraproduktiva effekter.

#### *Utredningens experter och sakkunniga*

Utredningen påbörjade arbetet med slutbetänkandet den 18 februari 2009. Sedan dess har utredningen haft fyra sammanträden med dess experter och sakkunniga.

#### *Insamling av material från Kriminalvården*

Utredningen, som tidigare har redovisat två delbetänkanden med fokus på Kriminalvårdens egna effektivitetsåtgärder och myndighetens lokalförsörjningsarbete, har hunnit samla på sig ett omfattande kunskapsunderlag om Kriminalvården. Inför det här slutbetänkandet har utredningen dessutom hämtat in ytterligare material från Kriminalvården om t.ex. lednings- och styrningsfrågor, personal och kompetens, IT och säkerhet. Kriminalvården har dessutom pekat ut kontaktpersoner, som utredningen har haft kontakt med inom vissa sakområden. Utredningen har bl.a. intervjuat Kriminalvårdens generaldirektör, chefsjurist och chefen för internrevisionen.

Utredningen har vidare kommunicerat med Kriminalvårdens huvudkontor kring personalfrågor och säkerhet. Utredningen har även förevisats det praktiska arbetet med Kriminalvårdens styrnings- och uppföljningsverktyg, den s.k. Ebbemodellen, på regionkontoret för Stockholmsregionen.

Utredningen har också träffat företrädare för de fackliga organisationerna SEKO och ST inom Kriminalvården, samt varit i kontakt med SACO-S.

Detta slutbetänkande avser förhållanden såsom de var till den 23 augusti 2009.

#### *Samråd*

Regeringen har beslutat att genomföra en omfattande effektivitetsöversyn av hela den s.k. rättskedjan. Denna utredning är ett led i denna översyn. Andra uppdrag har bl.a. getts till Ekonomi- och styrningsverket (ESV). Utredningen har träffat och delat erfaren-

heter med projektledarna för de effektivitetsgranskningar som ESV har genomfört avseende Polisen och Åklagarmyndigheten.

Riksrevisionen granskar för närvarande effektiviteten i det återfalls-förebyggande arbetet. Framför allt granskas Kriminalvården, men även Arbetsförmedlingen berörs av granskningen. Utredningen har vid flera tillfällen träffat Riksrevisionens projekt-grupp angående olika avgränsningsfrågor och avseende utredningens iakttagelser under kartläggningsfasen.

### *Internationella kontakter*

Utredningen har genomfört studiebesök vid Kriminalvården i Danmark och Kriminalomsorgen i Norge.

Studiebesöken har genomförts i syfte att kunna göra en jämförelse mellan Kriminalvården och andra nordiska länders kriminalvård i första hand avseende säkerhetsarbetet, men även avseende ledning och styrning samt kompetensförsörjning.

I Köpenhamn träffade utredningen en av vicedirektörerna vid Kriminalvården. Dessutom träffade utredningen representanter för ekonomiavdelningen (resourcestyrukskontoret), säkerhetsavdelningen och utbildningsavdelningen samt Kriminalvårdens IT-chef.

I Oslo träffade utredningen den tillförordnade direktören, tillika den administrativa chefen för Kriminalomsorgen i Norge och en representant för dess administrativa avdelning. Utredningen träffade även Kriminalomsorgens utvecklingschef och dess säkerhetschef.

Uppgifter om Finlands kriminalvård har inhämtats från skriftliga källor.

### *Utredningens djupintervju- och enkätundersökning*

Utredningen har också genomfört en djupintervju- och enkätundersökning (*bilaga 3*) i Kriminalvården för att granska:

- huruvida intentionerna med en myndighetsreformen har nått ut till alla nivåer inom Kriminalvårdens organisation,
- om det i Kriminalvården finns en ändamålsenlig och effektiv fördelning av ansvar och delegation,

- hur uppgraderingen av säkerhetsarbetet har påverkat det kriminalvårdande uppdraget,
- huruvida personalen använder sin arbetstid på ett sätt som de upplever som optimalt och
- behov av kompetensutveckling mm.

Undersökningen genomfördes med en inledande djupintervjuserie med 21 medarbetare i Kriminalvården. Fem regionchefer, myndighetens utvecklingschef, fem kriminalvårdschefer, fem kriminalvårdsinspektörer och fem kriminalvårdare vid häkte eller anstalt har djupintervjuats. Frågeområdena i intervjuerna var Kriminalvårdens mål, säkerhetsarbetet, det kriminalvårdande arbetet, styrning och ledning, tidsanvändning, IT och statistik samt kompetensutveckling.

Resultatet av djupintervjuerna utgjorde en grund för en kvantitativ enkätundersökning. Målgruppen för enkätundersökningen var kriminalvårdare och kriminalvårdsinspektörer vid häkten och anstalter i samtliga regioner. I målgruppen kriminalvårdare skedde ett slumpmässigt urval inom de sex regionerna (ca 400 i varje region, förutom region Nord där samtliga kriminalvårdare ingick i urvalet). I målgruppen kriminalvårdsinspektörer, som är chefer i första ledet i Kriminalvården, genomfördes en totalundersökning. Enkäten omfattade sammanlagt 2 479 personer. Svarsfrekvensen blev 61 procent. Denna svarsfrekvens är relativt hög med beaktande av enkätens omfattning och innehåll i förhållande till andra liknande undersökningar.

Undersökningen skiljer sig från en ordinär medarbetarundersökning som många myndigheter och organisationer, bl.a. Kriminalvården,<sup>1</sup> regelbundet genomför. I utredningens djupintervju- och enkätundersökning har fokus legat på effektivitet och förbättring av verksamheten i förhållande till Kriminalvårdens uppdrag. Medarbetarundersökningar syftar oftast till att beskriva den nuvarande situationen och sammanfattas ofta i ett index för hur nöjda medarbetarna är. Utredningen konstaterar att effektivitet och nöjda medarbetare är två delvis överlappande, men inte synonyma, begrepp.

Utredningens djupintervju- och enkätundersökning har genomförts av undersökningsföretaget Synovate.

Synovate har tidigare genomfört en större riksundersökning i en webbpanel bestående av yrkesverksamma i olika kategorier, i syfte

---

<sup>1</sup> Kriminalvården genomförde en medarbetarundersökning för hela myndigheten år 2008.

att hitta ett genomsnittligt betyg kring arbetsmiljö. Dessutom har Synovate genomfört flera hundra medarbetarundersökningar. I dessa har det visat sig att en väl fungerande organisation får en andel positiva svar som överstiger 65 procent och en andel negativa som inte är högre än 15 procent. Synovates riksundersökning gav ett betydligt lägre resultat än så. Ett resultat som är lägre än riksundersökningen är, enligt Synovate, en tydlig signal på att verksamheten behöver utvecklas.

Utredningens enkätundersökning är framställd för att vara särskilt avpassad för Kriminalvården. Ibland sammanfaller dock utredningens frågor med sådana som har ställts i Synovates riksundersökning. I det fall då resultatet av svaren från Kriminalvården på något sätt avviker från riksundersökningen har detta kommenterats i betänkandet.

### *Konsultrapport om IT-verksamhet*

Utredningen har genomfört en särskild studie av den nuvarande IT-verksamheten i Kriminalvården (*bilaga 4*). Syftet med studien har varit att besvara frågorna:

- Vad gör man inom IT på Kriminalvården?
- Hur ser ledning och styrning av IT-verksamheten ut?
- Vilka styrdokument finns framtagna och hur är de implementerade?
- Hur arbetar myndigheten med analyser och beslutsunderlag?
- Används IT effektivt i dag?
- Kan man på ett kostnadseffektivt sätt utnyttja IT bättre?
- Hur ser spårbarheten ut från de övergripande verksamhetsmålen ner till specifika aktiviteter inom IT?
- Finns det hinder för effektivt resursutnyttjande inom IT-området?

Studien har skett genom samtal med Kriminalvårdens generaldirektör och intervjuer med representanter för Kriminalvårdens IT-verksamhet och andra verksamhetsansvariga. Vidare har relevanta dokument, t.ex. handlingsplaner och rapporter, granskats.

Utvecklingen av IT-verksamheten i Kriminalvården under de senaste åren har följts upp.

Studien har genomförts av en extern konsult vid XLENT Strategy. Konsulten har genomfört flera liknande granskningar av IT-verksamhet i andra myndigheter.

#### *Sakgranskning*

Kriminalvården har beretts tillfälle att sakgranska och kommentera de fakta som utredningen har redovisat i de beskrivande avsnitten i betänkandet.

De berörda personalorganisationerna, Kriminalforsorgen i Danmark och Kriminalomsorgen i Norge har sakgranskat avsnitt där utredningen har relaterat till förhållanden som berör respektive organisation eller land.

## 2 Kriminalvården och effektivitet

### 2.1 Inledning

Kriminalvården har under de senaste åren vidtagit ett antal åtgärder för att förbättra effektiviteten. År 2003 beslutades om en handlingsplan med besparingsåtgärder. Detta effektiviseringsarbete har utvärderats av utredningen i det första delbetänkandet, Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71). Sedan effektivitetsarbetet inleddes beslutade riksdagen år 2005 att en enmyndighetsreform inom kriminalvården skulle genomföras. De tidigare 35 enskilda kriminalvårdsmyndigheterna och Kriminalvårdsstyrelsen omorganiserades från den 1 januari 2006 till en myndighet. Syftet med enmyndighetsreformen var bl.a. att förbättra effektiviteten i organisationen.

Utredningens uppdrag är att finna ytterligare effektiviseringsmöjligheter inom Kriminalvårdens verksamhet.

### 2.2 Effektivitetsbegrepp

Inom den organisationsteoretiska forskningen har det påpekats att effektivitet är ett begrepp som är svårt att definiera och mäta.<sup>1</sup> Effektivitet beskrivs inte sällan kunna vara av tre slag, dvs. organisatorisk effektivitet, inre effektivitet och yttre effektivitet.

Organisatorisk effektivitet avser vanligen verksamhetens uppfyllelse av formella och mätbara mål. Den inre effektiviteten visar om saker görs på rätt sätt och den yttre effektiviteten om man gör rätt saker.<sup>2</sup> För att kunna uppnå total effektivitet krävs att verksamheten finner en balans mellan den inre och den yttre effektiviteten.<sup>3</sup> Effektivitetsbegreppet är således knutet till uppfyllelsen

---

<sup>1</sup> Se t.ex. Karlöf eller Jacobsen och Torsvik.

<sup>2</sup> Ljungberg och Larsson, 2001.

<sup>3</sup> Bruzelius och Skärvad.

av organisationens mål och måluppfyllelsen i förhållande till resursanvändningen.

Begreppen produktivitet och effektivitet blandas ofta ihop eller används felaktigt som synonymer.<sup>4</sup> En ökad produktivitet betyder att verksamheten ökar sitt resultat med befintliga resurser, alternativt producerar likvärdigt resultat men med minskade resurser. För att vara effektiv måste organisationen vara produktiv, men däremot behöver inte hög produktivitet nödvändigtvis leda till hög effektivitet.<sup>5</sup>

Effektivitetsmätning sker för att hitta en bra fördelning mellan ett flertal mått så som kostnad, kvalitet och tid över ett flertal områden som exempelvis organisation, processer och människor.<sup>6</sup>

Effektivitetsbegreppet ges inte sällan en ekonomisk betydelse vid studier av företag och organisationer. När uppdraget är offentligt, dvs. när organisationen inte har en vinstmaximerande uppgift, blir det dock svårare att definiera vad effektiviteten bör omfatta. En offentlig organisation har en rad andra uppdrag knutna till samhällsnyttan än enbart att bedriva verksamheten på det mest ekonomiskt gynnsamma sättet.

En myndighet i statsförvaltningen är i förhållande till regeringen självständig i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller kommuner eller när det gäller tillämpningen av lag. I övrigt lyder myndigheten under regeringen enligt 11 kap. 6 § regeringsformen. Det sista innebär att statsförvaltningen har att förverkliga regeringens politik.<sup>7</sup>

Utredningen har tagit Kriminalvårdens uppdrag som utgångspunkt för effektivitetsresonemangen. Effektivitet inom Kriminalvården likställs med uppfyllelse av de mål som regering och riksdag har uppställt för verksamheten. Utredningen har därför inte sökt identifiera enskilda besparingsåtgärder eller insatser för att öka produktiviteten inom Kriminalvården. Utredningen fokuserar istället på hur effektiviteten kan öka genom att utveckla Kriminalvårdens ledning och styrning mot de uppsatta målen för verksamheten. Styrningskedjan går ända från riksdag och regering via myndighetschefen ned till personalen i den operativa verksamheten och till samverkande intressenter. Utredningens utgångspunkt är att studera hur denna styrning ser ut. En ökad effektivitet inom

---

<sup>4</sup> Hjalmarsson.

<sup>5</sup> Jacobsen och Thorsvik.

<sup>6</sup> Amaratunga och Baldry.

<sup>7</sup> SOU 2007:75, s. 39 f.



Kriminalvården leder till en högre samhällsnytta, vilket i sin tur kan leda till högre produktivitet eller minskade kostnader. Utredningen studerade Kriminalvårdens produktivitet i det första delbetänkandet och konstaterade att en mycket stor del av den långsiktiga produktivitetsförbättring som har ägt rum i kriminalvården är hänförlig till att det nu är högre beläggningsgrad på anstalter och i häkten än tidigare.<sup>8</sup>

De övergripande mål som regering och riksdag har beslutat för rättsväsendet är att minska brottsligheten och öka människors trygghet. Det grundläggande uppdraget för Kriminalvården är att verkställa utdömda påföljder och påverka de intagna att inte återfalla i att begå brott. Inom ramen för uppdraget ska påföljderna verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt.<sup>9</sup>

## 2.3 Kriminalvårdens effektiviseringspotential

### *Underlag*

Under utredningstiden har utredningen vid ett stort antal tillfällen begärt olika underlag från Kriminalvården. Det har i vissa delar varit svårt för myndigheten att redovisa relevanta uppgifter om verksamheten, t.ex. om utvecklingen av antalet platser, antalet arbetsskador och antalet incidenter. Jämförande statistik saknas i hög grad, vilket till viss del kan förklaras av att Kriminalvården före år 2006 bestod av ett stort antal självständiga myndigheter. I utredningens djupintervjuer har det framkommit att det enbart finns en begränsad erfarenhet i organisationen av att arbeta systematiskt med uppföljning och statistik.

### *Forskning*

Forskningen i Sverige om kriminalvård är mycket begränsad och bedrivs i dag huvudsakligen genom Kriminalvården själva. I huvudsak är denna forskning koncentrerad till effekter av olika behandlingsprogram, vilka endast en del av de intagna genomgår. Forskningen har ökat de senaste åren och har i väsentliga delar ännu inte redovisats. Forskning om kriminalvårdens effekter i sin helhet är

---

<sup>8</sup> SOU 2008:71, s. 36 ff.

<sup>9</sup> 2 § första stycket förordningen (2007:1172) om instruktion för Kriminalvården.

mycket begränsad och hämtas i första hand från Nordamerika. Någon svensk managementforskning om ledning av kriminalvårdsverksamhet har utredningen inte kunnat finna.

Kriminalvårdens uppgift är att verkställa utdömda påföljder och verka för att klienterna inte återfaller i brottslighet. År 2008 påbörjades en nordisk återfallsstudie. Studien förväntas lämna ett första resultat under hösten 2009. Det har dock varit svårt att finna en relevant definition av begreppet återfall i brott. I den svenska offentliga statistiken om återfallsfrekvens räknas tiden för återfall från den första lagföringen fram till nästa eventuella lagföring.<sup>10</sup> Under den tiden har dock den dömda genom fängelsestraffet varit helt eller delvis förhindrad att begå nya brott. Den som inte begår något nytt brott inom högst tre år från den första domen anses således inte ha återfallit i brottslig verksamhet, även om han eller hon under hela tiden har varit frihetsberövad. Kriminalvårdens vision "Bättre ut" är välkänd i organisationen, men vid utredningens djupintervjuer har det visat sig att personalen på olika nivåer, från regionchefer till kriminalvårdare, endast har en vag kunskap om hur visionen ska omsättas praktiskt.

Av utredningens jämförande studie av Sverige, Danmark och Norge kan man konstatera att de tre länderna har valt att utforma kriminalvården olika,<sup>11</sup> även om målet att minska återfall i brott är gemensamt.

### *Personalens inställning*

Utredningens enkätundersökning visar att också personalen anser att det finns förbättringsområden inom det kriminalvårdande arbetet. Endast 28 procent av de kriminalvårdsinspektörer och kriminalvårdare som har svarat på enkäten anser att Kriminalvården lever upp till målet att minska återfallen i brott. Av de tillfrågade ger 36 procent Kriminalvården positiva omdömen när det gäller att erbjuda meningsfull sysselsättning för de intagna, medan 48 procent är negativa. Ungefär hälften anser att studieverksamheten för de intagna fungerar bra, medan en tredjedel ger Kriminalvården betygen mycket dåligt eller ganska dåligt. Hälften anser att programverksamheten är bra, men en tredjedel anser att denna verksamhet inte är bra.

---

<sup>10</sup> Brottsförebyggande rådet har i myndighetens regleringsbrev för år 2009 fått i uppdrag av regeringen att genomföra en kartläggning av innehållet i frivårdspåföljderna

<sup>11</sup> Se avsnitt 8.8.

*Slutsats*

Utredningens slutsats är att det kunskapsmässiga underlaget inom kriminalvårdsområdet är för svagt. Det gäller både forskning och beprövad, dokumenterad erfarenhet. Mot den bakgrunden kan små utvecklingsinsatser ge en väsentlig förbättring av resultatet, under förutsättning att rätt insatser görs. Enligt utredningens uppfattning är potentialen att uppnå högre effektivitet stor. För att uppnå denna potential krävs mer forskning om kriminalvård. Vid sidan av detta har utredningen intentionen att peka ut andra betydelsefulla förbättringsområden.

## 3 Kriminalvårdens utveckling

### 3.1 Inledning

I detta kapitel ges en kort och översiktlig beskrivning av kriminalvårdens utveckling fram till i dag, med betoning på utvecklingen av dess organisation. Ett särskilt fokus har lagts på reformen som genomfördes år 2006 då Kriminalvården blev en myndighet. Förändringarna som skedde i organisationen i samband med enmyndighetsreformen utgör ett avstamp för utredningens fortsatta överväganden.

### 3.2 Från Fångvårdsstyrelsen till Kriminalvården

Fångvårdsstyrelsen, en föregångare till dagens kriminalvårdsmyndighet, startade sin verksamhet i februari 1825. Det var första gången all fångvård samlades under samma huvudman. År 1832 kom en ny kriminalvårdslag som avskaffade alla kroppsstraff med undantag för dödsstraffet. De påföljdsformer som behölls var frihetsstraff och böter. Frihetsstraffen var straffarbete och fängelse.<sup>1</sup>

#### 3.2.1 Cellfängelser

Genom riksdagsbeslut åren 1840–1841 byggdes nya fängelser i Sverige i enlighet med cellfängelseprincipen – det rörde sig om ett 25-tal fängelser över hela landet som togs i bruk fr.o.m. mitten av 1840-talet och framåt.<sup>2</sup> Cellstraffet skulle skydda den intagne från skadlig påverkan av andra intagna och möjliggöra en individuell behandling. Staten lade ned stora summor på reformen med cell-

---

<sup>1</sup> Se bl.a. Kriminalvården, Kriminalvården i Sverige, s. 37.

<sup>2</sup> Det finns ett fåtal fängelser kvar från 1800-talet som fortfarande är i bruk.

fängelser under 1800-talet, i dagens penningvärde rör det sig om mellan 30 och 35 mdkr.<sup>3</sup>

### 3.2.2 Cellstraffet avskaffas

Cellstraffet avskaffades när 1945 års lag om verkställighet av frihetsstraff ersatte 1846 års strafflag. De intagna skulle nu vistas i gemensamhet på öppna eller slutna anstalter och endast i undantag vistas i ensamcell. Upphörandet av cellfilosofins tillämpning hade föregåtts av flera decenniers reformering av fångvården, bl.a. genom lagreformer – ett exempel är möjligheten till villkorlig frigivning som för första gången infördes år 1906 – och utvecklingen av frivården. Den socialdemokratiska justitieministern Karl Schlyter lade år 1934 fram ett program där den övergripande tanken var att fängelsestraffet skulle bestå av vård och en anpassning till ett liv utanför anstalten.<sup>4</sup> Under den här tiden satt ett relativt stort antal människor i fängelse. År 1932 var t.ex. 13 000 personer intagna i fängelse.<sup>5</sup>

Utvecklingen lade grunden för kriminalvårdspolitiken såsom den ser ut i dag, där straffet består i själva frihetsberövandet och där det kriminalvårdande arbetet ska tillhandahålla de verktyg som möjliggör för den intagne att efter verkställt straff leva ett liv fritt från kriminalitet.

### 3.2.3 Större anstalter

Diskussionen på 1950- och -60-talen kom framför allt att handla om hur allt fler skulle beredas plats på fängelserna och hur anstaltsstrukturen skulle anpassas härtill. Anstaltsorganisationen hade inte hunnit anpassas till den nya lagstiftningen vilken t.ex. fordrade tillgång till verkstäder m.m. Ett flertal nya öppna anstalter inrättades och lokaler för bl.a. fritidssysselsättningar byggdes. I besparingsutredningen från år 1958 föreslogs en satsning på flera stora anstalter med ca 450 intagna. Syftet med större anstalter var att de dels skulle bli billigare, dels underlätta säkerheten genom att bevakningen förenklades. En differentiering i mindre grupper skulle dock kunna ske av de intagna.

---

<sup>3</sup> Ekbohm m.fl., 2006, s 153.

<sup>4</sup> Se bl.a. Ekbohm m.fl., 2006, s 153ff och Statskontoret, Rapport 2003:20, s. 49.

<sup>5</sup> Eriksson, 1977, s. 61 f. och Kriminalvården, Kriminalvården i Sverige, s. 38.

Följden blev att riksdagen år 1960 beslutade att två stora anstalter om 435 platser skulle uppföras. Det var dock bara den ena, Kumla, som blev så stor som det var tänkt från början. Den andra anstalten, Österåker, fick endast ca hälften av de tilltänkta platserna. Bakgrunden härtill var den debatt som då fördes och som i korthet gick ut på att en anstalt med Kumlas storlek och slutenhet skulle verka nedbrytande för de intagna.<sup>6</sup>

År 1964 ersatte lagen om behandling i anstalt 1945 års verkställighetslag. Den nya lagen innehöll bl.a. bestämmelser kring sysselsättning och behandling. Anpassning i samhället skulle främjas och skadliga verkningar av inlåsningen skulle förebyggas. Frivård blev en självständig påföljd året efter, vilket fick till följd att frivårdsorganisationen byggdes ut.<sup>7</sup>

Administrationn utvecklades i början av 1960-talet. Bl.a. förbättrades statistiken för verksamheten. Makt och befogenheter centraliserades till den nyinrättade Kriminalvårdsstyrelsen.<sup>8</sup>

### 3.2.4 1974 års kriminalvårdsreform

Den kriminalvårdsreform som ägde rum på 1970-talet föregicks av samhälleliga diskussioner initierade av olika påtryckargrupper där fängelsestraffet ifrågasattes och inlåsningens skadeverkningar lyftes fram. Kriminalvården reformerades genom att 1964 års lag om behandling i anstalt år 1974 ersattes av lagen om kriminalvård i anstalt (KvaL).

Reformen vilade på tanken om att minsta möjliga ingripande skulle ske när straffet bestäms. Utgångspunkten var att fängelsevistelse normalt sett är skadligt och att frivården därför är den naturliga formen för kriminalvård. Normaliseringsprincipen och närhetsprincipen skulle råda. Organisatoriskt ville man integrera frivård, häkte och anstalt för att möjliggöra samverkan och ett effektivt samarbete. Anstaltssystemet gjordes om och det dåvarande centralstyret decentraliserades.<sup>9</sup>

Som en följd av 1974 års reform byggdes frivården ut under 1970-talet och fick nya arbetsgifter. Frivårdens personal ökade så

---

<sup>6</sup> Statskontoret, Rapport 2003:20, s. 49 f. Se även Eriksson, 1977, s. 248 f., här diskuteras utvecklingen av fångantalet, fortsatta prognoser och den pågående kriminalpolitiska debatten.

<sup>7</sup> Eriksson, 1977, s. 50 och Ekblom m.fl., s. 154 ff.

<sup>8</sup> Eriksson, 1977, s. 250 f. och Statskontoret, Rapport 2003:20, s. 50.

<sup>9</sup> Ekblom m.fl., 2006, s. 156 f. och Statskontoret, Rapport 2003:20, s. 50. Se även prop. 1973:1.

att varje tjänsteman fick färre klienter. Frivården övertog också ansvaret för personundersökningarna från domstolarna och fick ansvar för handläggningen av frigivningen från lokalanstalterna.

En konsekvens av kriminalvårdsreformen var också att anstaltsstrukturen förändrades. Stora anstalter ansågs inte ändamålsenliga. Istället uppfördes mindre anstalter med ett 40-tal platser vardera som skulle ligga nära det omgivande samhället.

De reformer som genomfördes av kriminalvården under 1970-talet har medfört höga kostnader för staten. Enligt Statskontoret ökade kostnaden per anstaltdygn med ca 170 procent, i fasta priser, mellan 1960 och 1975. Produktiviteten minskade också kraftigt under samma period. Orsaken till detta var bl.a. en förändrad lagstiftning som var inriktad på mer individuellt utformad vård, vilket i sin tur fordrade betydligt mer personal. Personalstyrkan ökade från 2 700 till 6 000 anställda mellan år 1960 och år 1980. Under 1980-talet skapades också en ny vårdarroll som ”innebar att vårdaren omvandlades från väktare till socialarbetare”.<sup>10</sup> Utbildningskraven för vårdarna ökade också efterhand.

Även om det i samhället rådde ett klimat av acceptans för att kriminalvård måste få kosta och en politisk samsyn kring kriminalvårdsfrågorna, så ansågs fängelser dyra och en större utbyggnad skulle helst undvikas. År 1983 infördes halvtidsfrigivningen, för att delvis avskaffas tio år senare. År 1999 infördes nya bestämmelser om villkorlig frigivning vilket innebar att möjligheten till halvtidsfrigivning försvann helt. Numera gäller att den som har dömts till fängelse i regel frigges villkorligt när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad, har avtjänats. Under 1980- och 90-talen tillkom flera alternativ till fängelsestraff och verkställighet i anstalt, bl.a. genom kontraktsvård och intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV).<sup>11</sup>

År 1990 beslutade riksdagen att Kriminalvårdstyrelsen skulle ges möjlighet att delegera beslut till kriminalvårdsregionerna eller anstalterna i syfte att effektivisera beslutsfattandet.<sup>12</sup> Kriminalvården omorganiserades år 1998 vilket medförde att ca 140 lokala myndigheter ersattes med 37 kriminalvårdsmyndigheter i syfte att göra det möjligt att bedriva både frivårds- häktes-, anstaltsverksamhet inom samma myndighet. Detta skulle leda till en ökad

---

<sup>10</sup> Ekbohm m.fl., 2006, s. 158.

<sup>11</sup> S.k. fotboja.

<sup>12</sup> prop. 1989/90:154.

effektivitet och resursanvändning.<sup>13</sup> Indelning i regionmyndigheter och lokala kriminalvårdsmyndigheter beslutades av regeringen. Beslut om antalet häkten och anstalter och var de skulle vara placerade togs dock av Kriminalvårdsstyrelsen. I och med att det individuella vårdbehovet stod i fokus så fick t.ex. närhetsprincipen, dvs. att en intagen ska placeras på en anstalt nära hemorten, mindre betydelse. Den intagne skulle i första hand placeras på den öppna eller slutna anstalt som kunde erbjuda rätt behandling.

En modernisering av verkställighetslagstiftningen håller på att ske med utgångspunkt i de förslag som Kriminalvårdskommitténs lämnade i betänkandet *Framtidens kriminalvård* (SOU 2005:54).<sup>14</sup> De regler som trädde i kraft den 1 januari år 2007 har bl.a. inneburit att utslussningsmöjligheterna har utökats genom halvvägshus och utökad frigång. Det senare innebär att den intagne under kontrollerade former avtjänar den sista delen av fängelsestraffet i sin bostad. Samtidigt infördes möjligheten att skjuta upp den villkorliga frigivningen om den intagne inte följer de regler som gäller för verkställigheten. Detta ersatte tidigare bestämmelser om senareläggning.

Utredningen bedömde i sitt andra delbetänkande att det finns en outnyttjad möjlighet att påverka belastningen på Kriminalvårdens häkten och anstalter. Kriminalvården kan t.ex. bereda fler fängelsedömda möjlighet att verkställa fängelsestraffet genom IÖV, förbättra förutsättningarna för utslussningen från anstalter och överföra fler fängelsedömda till sina respektive hemländer. Anstalterna kan också beläggas jämnare. Beläggningssituationen vid häktena kan också effektiviseras genom att tidigare överföra de fängelsedömda till en anstalt.<sup>15</sup>

### 3.3 Kriminalvården effektiviseras

Hösten år 2000 förändrades kriminalvårdens organisation återigen. Kriminalvårdens organisation bestod efter den förändringen av Kriminalvårdsstyrelsen, de lokala kriminalvårdsmyndigheterna och Transporttjänsten. Kriminalvårdsstyrelsen blev den centrala förvaltningsmyndigheten och därmed chefsmyndighet för de 35 lokala kriminalvårdsmyndigheterna. Kriminalvårdsstyrelsen bestod av ett

---

<sup>13</sup> prop. 1996/97:1

<sup>14</sup> Se prop. 2005/06:123.

<sup>15</sup> SOU 2009:13, s. 60 ff.



huvudkontor samt fem regionkontor, de senare ansvarade för tillsyn av de lokala kriminalvårdsmyndigheterna.

Viktiga händelser har också på olika sätt påverkat förutsättningarna för Kriminalvårdens verksamhet, inte minst de uppmärksammade rymningarna år 2004 från bl.a. anstalterna Hall och Kumla.

### 3.3.1 Tidigare utredningar och effektiviseringsarbete

Riksrevisionsverket (RRV) granskade år 1999 om det förelåg hinder för ett effektivare resursutnyttjande inom kriminalvården.<sup>16</sup> I sin rapport till regeringen anförde RRV bl.a. att frågan om en samlad myndighet för kriminalvården borde prövas. RRV föreslog även att styrningen av verksamheten borde ses över av Kriminalvårdsstyrelsen och att de administrativa nivåerna borde minska. Rapporten konstaterade även att kriminalvården inte hade ett fullgott system för planering, budget och uppföljning av verksamheten samt att Kriminalvårdsstyrelsen inte gjorde egna prioriteringar i sina planeringsdirektiv.

Regeringen gav i september år 1999 Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att redovisa vilka åtgärder som hade vidtagits eller planerades med anledning av RRV:s rapport.<sup>17</sup> Kriminalvårdsstyrelsen redovisade uppdraget i december år 1999.<sup>18</sup> Som har nämnts ovan ändrades organisationen år 2000 på så sätt att regionmyndigheterna avvecklades som självständiga myndigheter och blev regionala enheter. Däremot genomfördes inte RRV:s förslag om att göra kriminalvården till en enda myndighet.

Statskontoret fick i april år 2002 i uppdrag av regeringen att följa upp RRV:s rapport. Statskontoret skulle också bl.a. lämna förslag till effektiviseringar av verksamheten, däremot skulle Statskontoret t.ex. inte granska styrsystemet<sup>19</sup> eller den regionala organisationen. Resultatet presenterades i en rapport i augusti år 2003.<sup>20</sup> Statskontoret kom, precis som RRV, fram till att kriminalvården borde bli en sammanhållen myndighet. Statskontoret menade att kriminalvården redan fungerade som en sammanhållen myndighet och att detta borde avspeglas i den faktiska organisa-

---

<sup>16</sup> Riksrevisionsverket, RRV 1999:27.

<sup>17</sup> Regeringen 1999-09-02, bes. 14.

<sup>18</sup> KVS beteckning A19-1999-0044153 (dnr. Ju1999/6090/KRIM).

<sup>19</sup> Styrsystemen skulle inte granskas eftersom Kriminalvårdsstyrelsen enligt uppdraget arbetade med en reformering av den centrala styrningen och uppföljningsprocesserna samt resultat- och annan ekonomistyrning.

<sup>20</sup> Statskontoret, Rapport 2003:20.

tionen. Andra slutsatser angav att det fanns behov av stramare budgetarbete, tydligare mål och uppgifter samt en effektivare administration.

Kriminalvården hade genomfört ett flertal effektiviseringsåtgärder inklusive organisationsförändringar fram till år 2003, främst utifrån RRV:s rekommendationer. I budgetpropositionen för år 2003 angav regeringen att kriminalvården behövde se över och effektivisera verksamheten ytterligare.<sup>21</sup> I december 2003 redovisade Kriminalvårdsstyrelsen därför en handlingsplan för effektivisering av kriminalvården.<sup>22</sup> I handlingsplanen ingick att kriminalvårdsorganisationen skulle ombildas till en myndighet, vilket enligt Kriminalvårdsstyrelsen skulle leda till 40–60 mnkr i besparingar. Målet var vidare att budgeten skulle vara i balans år 2007.

### 3.4 Enmyndighetsreformen

Regeringen gav i regleringsbrevet för år 2004 Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att, som en del i kriminalvårdens effektiviseringsarbete, utreda förutsättningarna för att omorganisera kriminalvården till en myndighet. Bakgrunden var bl.a. dels rekommendationerna från RRV och Statskontoret, dels att samma förändringar genomförts på andra områden.

I juni 2004 redovisade Kriminalvårdsstyrelsen promemorian Kriminalvården – en myndighet, till regeringen.<sup>23</sup> Promemorian innehöll en framställan om att kriminalvården skulle omvandlas till en kriminalvårdsmyndighet samt skälen till detta.

#### 3.4.1 Kriminalvårdsstyrelsens promemoria om sammanslagningen

I Kriminalvårdsstyrelsens ovan nämnda promemoria till regeringen angavs bl.a. att kriminalvården har krav på sig att öka effektiviteten och förbättra resursutnyttjandet. Det fanns, enligt Kriminalvårdsstyrelsen, ett behov av ökad flexibilitet både vad gäller arbetssätt, styrning och ledning. Kriminalvårdsstyrelsen hänvisade både till sina egna analyser och till tidigare externa granskningar, vilka samlat gav

---

<sup>21</sup> prop. 2002/03:1.

<sup>22</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Handlingsplan för effektivisering av kriminalvården 2004–2006.

<sup>23</sup> KVS, ärendenummer 02 2004-7787.

vid handen att förutsättningarna för verksamheten skulle förbättras om kriminalvården tilläts bestämma hur den egna organisationen skulle utformas och hur arbetet och befogenheterna skulle fördelas.

Vidare menade Kriminalvårdsstyrelsen att regeringens styrning av kriminalvårdens hade övergått från en detaljstyrning till en mer övergripande styrning av verksamheten. Reglering av verksamheten genom författningsbestämmelser gav också mindre utrymme för en ingripande organisationsstyrning. Med mer ändamålsenliga styrformer skulle även huvudkontoret kunna svara upp mot sitt ansvar som central funktion. Bristande samverkan mellan myndigheterna inom kriminalvården och att vissa enheter var ganska små och därmed inte inrymde alla verksamhetsgrenar, sågs också som ett organisatoriskt problem. De mindre myndigheterna kunde heller inte upprätthålla erforderlig kompetens t.ex. inom ekonomi, personal och programverksamhet, vilket bl.a. hade medfört att ärenden inte behandlades på ett enhetligt sätt.

När det gällde befogenheter och internkommunikation konstaterade Kriminalvårdsstyrelsen bl.a. att regionkontorens chefer hade ett stort ansvarsområde, men att de samtidigt hade otydliga roller samt att information och beslut inte alltid nådde ut i organisationen.

Kriminalvårdsstyrelsen konstaterade också att antalet myndigheter inom kriminalvården hade minskat och att det hade funnits en strävan att decentralisera arbetsuppgifter och beslutsbefogenheter och att minska antalet nivåer inom organisationen.

Kriminalvårdsstyrelsen ansåg att generaldirektören ska bestämma över organisationen och fördelning av uppgifter inom myndigheten.

### 3.4.2 Kriminalvården – en myndighet

Regeringen konstaterade i prop. 2004/05:176 att för att uppnå målsättningen med kriminalvårdens verksamhet krävs dels en modern lagstiftning, dels ett effektivt resursutnyttjande – för att åstadkomma det senare måste styrningen vara ändamålsenlig, och därmed har det betydelse hur verksamheten är organiserad.

Regeringen delade bedömningen i Kriminalvårdsstyrelsens promemoria avseende de hinder den dåvarande organisationen medförde. Regeringen tog också återigen upp den pågående enmyndighetstrenden och menade att även kriminalvården skulle ha fördelar av att följa den utvecklingen. Regeringen pekade också

på de fördelar i form av minskad administration och förbättrad ledning, styrning och samordning som en utveckling från lokala myndigheter till en gemensam organisation skulle innebära. Bedömningen gjordes att de fördelar som skulle komma ut av en reform inte i första hand var kostnadsbesparingar, utan en ökad effektivitet genom en mer ändamålsenlig styrning och organisation vilket skulle skapa ett bättre resursutnyttjande.

Slutligen konstaterade regeringen att den nya myndigheten skulle få besluta om hur organisationen ska vara utformad. På så sätt skulle flexibiliteten öka för att snabbt kunna anpassas efter ändrade förutsättningar samt styrningen av verksamheten underlättas. Målet med den nya organisationen var att den inre styrningen skulle vara tydlig och beslutsvägarna så korta som möjligt. Den expertkompetens som ska finnas på regional nivå kan både avlasta huvudkontoret och ge ett utvidgat stöd till den lokala nivån.

Sammanfattningsvis anförde regeringen att ”det övergripande syftet med reformen är att ge kriminalvården förutsättningar att bedriva en mer effektiv verksamhet. Omorganisationen torde leda till ett bättre resursutnyttjande och en ökad flexibilitet inom verksamheten samt till att styrningen och ledningen av myndigheten underlättas.”<sup>24</sup>

Den 1 januari 2006 omorganiserades kriminalvården till en myndighet och fick namnet Kriminalvården för att markera att myndigheten nu omfattade hela den samlade verksamheten. Enmyndighetsreformen följde sålunda den ”trend” som rått under de senaste åren, där flera regionala myndigheter har slagits samman till en nationell myndighet. Skatteverket, Försäkringskassan och Åklagarmyndigheten är myndigheter som har förändrats på detta sätt. Syftet har bl.a. varit att tillgodose behovet av effektivare resursanvändning och en enhetlig handläggning.<sup>25</sup>

Utredningen konstaterade i sitt första delbetänkande att enmyndighetsreformen inte hade lett till den besparing som Kriminalvårdsstyrelsen hade räknat med utan hade stannat vid 32 mnkr och att ca 16 mnkr härav hade använts för förstärkningar av administrationen.

---

<sup>24</sup> prop. 2004/05:176.

<sup>25</sup> Se bl.a. prop. 2003/04:69 och prop. 2002/03:99.

### 3.5 Sammanfattning

Kriminalvårdens verksamhet och organisationsstruktur är tätt sammankopplade. Förändringar i verksamheten och innehållet i denna kräver att Kriminalvården har förmåga att utveckla och anpassa organisationen och styrningen.

Kriminalvården har sedan 1800-talet genomgått ett antal reformer. 1880-talets cellfängelser, där de intagna skulle skyddas från skadlig påverkan av varandra genom isolering, ersattes under 1940-talet av en filosofi präglad av rätt till vård och vistelse i gemenskap samt en anpassning till ett liv utanför fängelset, vilket förändrade verksamheten i grunden.

Under 1950- och 60-talen handlade diskussionen om hur allt fler skulle beredas plats på fängelserna och hur anstaltsstrukturen skulle anpassas till detta. Beslut togs att två stora anstalter med över 400 platser vardera skulle uppföras, men detta realiserades aldrig helt då så stora och slutna anstalter ansågs kunna vara nedbrytande för de intagna.

1974 års kriminalvårdsreform föregicks av en samhällelig diskussion om fängelsestraffets negativa effekter och om inlåsningens skadeverkningar. Reformen vilade på tanken om minsta möjliga ingripande och utgångspunkten var att fängelsevistelse normalt sett är skadlig. Anstaltsstrukturen förändrades och mindre samhällsnära anstalter med ett 40-tal platser uppfördes. Utvecklingen på 1960- och 70-talen ledde till stora samhällskostnader då personalstyrkan mer än fördubblades och då det kostade mycket att uppföra de mindre anstalterna.

Under 1980- och 90-talen tillkom flera alternativ till fängelsestraff och verkställighet i anstalt, bl.a. genom kontraktsvård och intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV). Kriminalvården omorganiserades både år 1998 och år 2000, bl.a. i syfte att effektivisera resursanvändningen.

Riksrevisionsverket och Statskontoret genomförde granskningar av kriminalvårdsorganisationen år 1999 och år 2003. De kom bl.a. fram till den gemensamma slutsatsen att kriminalvården borde bedrivas inom en sammanhållen myndighet.

En enmyndighetsreform genomfördes den 1 januari 2006. Den nya myndigheten fick namnet Kriminalvården. Myndigheten fick själva besluta om sin organisation. Det övergripande syftet med reformen var att ge Kriminalvården förutsättningar att bedriva en mer effektiv verksamhet och den nya organisationen skulle bl.a.

leda till ett bättre resursutnyttjande och att styrningen och ledningen av myndigheten skulle underlättas. Omvandlingen till en myndighet följde den rådande utvecklingen att slå samman mindre lokala myndigheter till en nationell myndighet.

## 4 Styrning av Kriminalvården

### 4.1 Inledning

I detta kapitel behandlas regeringens och riksdagens styrning av Kriminalvården, dvs. den externa styrningen. Utredningen beskriver hur Kriminalvården styrs och hur målen för verksamheten läggs fast. Den externa styrningen av Kriminalvården har självfallet betydelse för hur myndigheten bedriver sitt arbete och leds och styrs internt. Myndighetens interna styrning för att uppnå de av regering och riksdag uppställda målen för verksamheten behandlas i kapitel 5 om Kriminalvårdens organisation och interna styrning.

Kriminalvården är en förhållandevis regelstyrd myndighet, dvs. dess verksamhet kringgärdas av ett relativt sett stort antal författningar. Det medför att regeringens möjligheter att snabbt kunna ändra inriktningen för Kriminalvården vid ändrade förutsättningar är mer begränsad. Under de senaste åren har flera initiativ tagits till att förändra regeringens styrning av myndigheterna.<sup>1</sup>

### 4.2 Kriminalvårdens mål

Av förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården framgår att Kriminalvården ansvarar för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra personutredningar i brottmål. I uppdraget ingår bl.a. att påföljderna ska verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt och att återfall i brott ska förebyggas. Brottslighet under verkställigheten ska förhindras och den intagnes individuella behov ska stå i centrum.

---

<sup>1</sup> Se SOU 2007:75 och prop. 2008/2009:1, s. 290 ff. Inom det förvaltningspolitiska forskningsområdet diskuteras ofta svårigheterna med informella dialoger, se bl.a. Molander m.fl., s. 93 ff.

### 4.3 Formella styrdokument

Ett stort antal lagar och andra författningar styr Kriminalvårdens arbete. De flesta av dessa reglerar myndighetens behandling av intagna i häkte och på anstalt, i första hand lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt och lagen (1976:371) om behandlingen av häktade och anhållna m.fl.

Kriminalvårdens organisation och resursutnyttjande styrs både av för statliga myndigheter generella bestämmelser och bestämmelser som är myndighetsspecifika för Kriminalvården.

Exempel på generella regler är de förordningar som reglerar myndigheternas resursanvändning. Anslagsförordningen (1996:1189) reglerar förutsättningarna för regeringens anslag till myndigheterna, t.ex. en myndighets informationsskyldighet mot regeringen för det fall ett tilldelat belopp inte skulle visa sig vara tillräckligt. Myndighetsförordningen (2007:515) innehåller bl.a. bestämmelser om myndigheternas grundläggande organisation och uppgifter samt regler rörande myndighetsledningens ansvar för att hushålla med statens medel och se till att verksamheten bedrivs effektivt. En beskrivning av myndigheternas verksamhet lämnas till regeringen främst genom myndigheternas årsredovisning, budgetunderlag och delårsrapporter, vilket regleras i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag.

Kriminalvården har enligt förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården rätt att meddela de föreskrifter som behövs för att uppnå samordning, effektivitet, enhetlighet och följdriktighet inom kriminalvårdsverksamheten. Kriminalvården har också, enligt instruktionen, ansvaret för att anpassa antalet häktes- och anstaltsplatser efter behovet. Anstaltsorganisationen ska vara utformad så att den tillgodoser dels olika behov av säkerhet, dels de intagnas behov av arbete, utbildning och särskild behandling, samt så att den främjar en ändamålsenlig planering av de intagnas frigivning.

Häktesorganisationen ska enligt instruktionen vara utformad så att den främjar ett effektivt samarbete med övriga myndigheter inom rättsväsendet.

Instruktionen föreskriver att frivårdsorganisationen ska vara utformad så att den dels tillgodoser behovet av kontroll, stöd och andra åtgärder när det gäller klienterna, dels främjar ett effektivt samarbete med Kriminalvårdens övriga verksamheter och med övriga myndigheter.



Kriminalvårdens generaldirektör har i föreskriftsform fastställt myndighetens arbetsordning.<sup>2</sup> I denna regleras organisationen och formerna för hur verksamheten ska bedrivas.

Regeringen utfärdar varje år regleringsbrev till myndigheterna. Utöver en verksamhetsdel och en finansieringsdel kan regleringsbreven innehålla enskilda uppdrag till myndigheten. Ett exempel härpå är uppdraget till Kriminalvården att genomföra en särskild satsning på åtgärder som är ägnade att öka insatserna för sexualbrottsdömda män samt män som dömts för våld i nära relationer.<sup>3</sup>

Regeringen och riksdagen har i budgetpropositionen för år 2009 beslutat om ändringar som påverkar regleringsbrevens utformning.<sup>4</sup> Instruktionen ska numera utgöra det huvudsakliga måldokumentet. Mer om detta i avsnitt 4.2 nedan.

### *Kriminalvårdens regleringsbrev*

Regleringsbrev för de statliga myndigheterna är olika utformade. Vid en jämförelse av dessa kan konstateras att regeringen kan välja den styrform för respektive myndighet som regeringen anser vara den lämpligaste.<sup>5</sup>

Vid några års tillbakablick kan konstateras att fokus i regleringsbrev för Kriminalvården har förändrats.

Kriminalvården överskred sina anslag åren 2002–2005. Det var först i regleringsbrevet för år 2004 som Kriminalvårdsstyrelsen fick i uppdrag att redovisa hur de resurstillskott som myndigheten hade fått under åren 2002–2004 hade använts och avsågs användas till. Mer om anslagsöverskridandet under 2000-talet upptas under avsnitt 4.4 nedan.

Från och med regleringsbrevet för år 2005 har åiterrapporteringskraven ökat. Myndigheten ålades då att bl.a. redovisa en långsiktig planering för verksamheten, ekonomin, personalbehoven och lokalförsörjningen. En prognos över klientutvecklingen på tre års sikt skulle också redovisas och metoderna för att prognostisera den framtida klienttillströmningen och beläggningen skulle utvecklas tillsammans med Brottsförebyggande rådet.<sup>6</sup>

---

<sup>2</sup> KVAF (A0) 2007:3.

<sup>3</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Kriminalvården

<sup>4</sup> prop. 2008/09:1.

<sup>5</sup> Ekonomistyrningsverket, ESV 2009:16.

<sup>6</sup> Angående tillförlitligheten i Kriminalvårdens prognoser, se utredningens bedömningar och förslag i SOU 2009:13.

I regleringsbrevet för åren 2005 och 2006 har säkerhetsfrågorna tagits upp särskilt genom att regeringen efterfrågade en uppföljning av det säkerhetshöjande arbetet.

Fr.o.m. regleringsbrevet för år 2007 har den kvantitativa återrapporteringen ökat. Åren före hade Kriminalvården en större frihet att redovisa vilka åtgärder som vidtagits inom de olika verksamhetsområdena och i organisationen i övrigt. I regleringsbrevet för år 2007 och framåt har de s.k. indikatorerna<sup>7</sup> utgjort grunden i återrapporteringsskyldigheten och för uppföljningen av målen.

I regleringsbrevet för år 2009 har indelningen i politikområden, verksamhetsområden och verksamhetsgrenar tagits bort. Det samma gäller de mål som tillhörde respektive grupp. Istället hänvisas under rubriken Mål och återrapporteringskrav till Kriminalvårdens instruktion. Med utgångspunkt i instruktionen och indikatorerna under respektive verksamhet ska Kriminalvården ”redovisa vilka åtgärder som vidtagits och i vilken mån Kriminalvården fullgjort sina uppgifter och uppnått målen för hur verksamheten ska bedrivas”. Samtidigt var flera av målen i regleringsbrevet före årets regleringsbrev desamma eller liknande de uppgifter som Kriminalvården enligt instruktionen ska verkställa. Målen under verksamhetsgrenen Anstalt och Frivård var t.ex. i stort sett överensstämmande med innehållet i instruktionen. Numera är målen således borttagna i regleringsbrevet.

Kriterier för tydliga mål i regleringsbrevet är enligt Ekonomistyrningsverket att de uppfyller den s.k. SMART-regeln, dvs. att målen är specifika, mätbara, accepterade, realistiska och tidsatta. För styrningen av Kriminalvården genom regleringsbrevet saknar det alltså betydelse att målen tagits bort, eftersom uppgifterna dels beskrivs i instruktionen, dels att de tidigare målen i huvudsak var effektmål som inte var mätbara. Dessutom är samtliga indikatorer för återrapportering kvar, och det har dessutom tillkommit några.

---

<sup>7</sup> Indikatorer är de, i huvudsak, statistiska underlag som står angivna i punktform. Exempel på indikatorer från det senaste regleringsbrevet är antal verkställighetsplaner i förhållande till antal klienter, genomsnittlig dygnskostnad, antal avvikelser i samband med transport och personalomsättning, fördelad på personalkategorier.

## 4.4 Ekonomisk styrning

Budgetpropositionen utgör grunden i riksdagens och regeringens ekonomiska styrning av myndigheterna. De ekonomiska ramarna för verksamheten anges i myndigheternas regleringsbrev, t.ex. avseende dispositionsrätten till anslagen, villkoren för hur de får utnyttjas och tillåtna låneramar.

I budgetpropositionen beslutar riksdagen de övergripande politiska målen för myndigheternas verksamhet och anvisar anslag till verksamheten. Budgetpropositionen innehåller också beskrivningar av hur regeringen uppfattar resultatet av myndigheternas verksamhet. Inriktning för verksamheten anges inte sällan för både kommande budgetår och tiden därefter.

För att möta det växande platsbehovet under de senaste åren har regeringen tillfört Kriminalvården extra anslag under flera år. Under åren 2002–2004 tillfördes Kriminalvården sammanlagt 1 230 mnkr, i framför allt i syfte att tillskapa anstaltsplatser. Bl.a. för att ge Kriminalvården möjlighet att fullfölja sin planerade platsutbyggnad har myndighetens anslag för åren 2005–2007 tillförts ytterligare ramhöjningar med 430, 650 respektive 350 mnkr. Åren 2006–2008 redovisade Kriminalvården en budget i balans.

I budgetunderlaget för år 2010 redovisar Kriminalvården ett prognostiserat ackumulerat driftunderskott om 5 324 mnkr i löpande priser till och med år 2012.

## 4.5 Övrig styrning

### *Enskilda uppdrag*

Ett annat styrmedel som regeringen använder för att styra myndigheterna är att ge dem enskilda uppdrag, ofta under löpande budgetår. Regeringen beslutade t.ex. i februari 2009 att ge Kriminalvården i uppdrag att ta fram en långsiktig lokalförsörjningsplan till år 2020.<sup>8</sup>

Regeringen har år 2007 också i uppdragsform angett vilka principiella kriterier som ska gälla för Kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Ju2008/4208/KRIM. Redovisat av Kriminalvården i rapporten Kriminalvårdens lokalförsörjning 2009–2020 den 31 mars 2009.

<sup>9</sup> Dnr. Ju2007/6066/KRIM. Läs mer om uppdraget i avsnitt 3.3.4.

Regeringen har dessutom i flera fall beslutat att ge Kriminalvården uppdrag att genomföra utvärderingar och upp-följningar i sin verksamhet, t.ex. att utvärdera insatserna i ADHD-projekten.<sup>10</sup> Kriminalvården har för närvarande regeringens uppdrag att genomföra en försöksverksamhet avseende kvinnor som har varit utsatta för människohandel m.m.<sup>11</sup>

### *Informell styrning*

Utöver den mer formella styrningen kan en informell styrning av myndigheterna ske vid de fortlöpande kontakterna mellan regeringen och Regeringskansliet å ena sidan och myndigheterna å andra sidan. Vid dessa kontakter utbyts inte bara information utan då kan också beställningar göras av underlag, återrapporteringar eller annan uppföljning.<sup>12</sup> Institutionaliserade kontakter av mer informell karaktär är de årliga mål- och resultatdialogerna mellan regeringen och myndigheterna.

Styretredningen har föreslagit att de informella kontakterna mellan departement och myndigheter och formerna för dessa ska utvecklas.<sup>13</sup>

## **4.6 Kriminalvårdens återrapportering**

### *Årsredovisning*

En myndighets årsredovisning ska innehålla en redovisning och kommentarer kring verksamhetens resultat i förhållande till myndighetens uppgifter. Redovisningen ska således ge en fullödlig och korrekt beskrivning av verksamheten. I och med de ändringar som trädde i kraft den 1 januari 2009 i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag har myndigheterna en större frihet än tidigare att mer i detalj avgöra vilken information som årsredovisningen ska innehålla.

Utredningen har konstaterat att Kriminalvården i årsredovisningen för år 2008 inte har redovisat någon sammanfattning eller sammanfattande analys av verksamhetens resultat. Redovisningen i övrigt följer återrapporteringskraven och regleringsbrevets indikatorer.

---

<sup>10</sup> Ju2008/7644/KRIM.

<sup>11</sup> Ju2008/7300/KRIM.

<sup>12</sup> SOU 2007:75, s. 171.

<sup>13</sup> SOU 2007:75, s. 207 ff.

Någon utvärdering av om målen i regleringsbrevet uppnåtts har inte lämnats.

#### **4.7 Utredningens förslag avseende ny styrning av Kriminalvårdens lokalförsörjning**

I utredningens andra delbetänkande gjordes bedömningen att det är nödvändigt att förändra förutsättningarna för Kriminalvårdens lokalförsörjning. Utredningen föreslog att regeringens styrning av myndigheten i det avseendet ska öka. Förslaget innebär bl.a. att regeringen ska besluta om antalet häktes- och anstaltsplatser på tre års sikt eller längre.<sup>14</sup>

Det är i dag Kriminalvårdens ansvar att förutse platsbehovet och se till att det finns tillräckligt med platser. Utredningen konstaterade att det inte är möjligt att med nuvarande metoder göra tillräckligt säkra långtidsprognoser över det framtida behovet av häktes- och anstaltsplatser eftersom trendbrott inte kan förutses. Platsantalet bör därför styras av regeringen. Syftet med en sådan ordning är att säkerställa en resurseffektiv försörjning av antalet platser i häkten och anstalter samt att försörjningen sker i linje med de kriminalpolitiska intentionerna. En förbättrad styrning av lokalförsörjningen innebär också att kostnaderna för lokalfrågorna på ett annat sätt kan förutses och kontrolleras. Om Kriminalvården får tydliga direktiv och ramar ges Kriminalvården dessutom bättre förutsättningar att fokusera sitt arbete på kriminalvårdsverksamheten.

Det är riksdag och regering som i första hand förfogar över de kriminalpolitiska instrument som styr behovet av häktes- och anstaltsplatser. Genom kriminalpolitiska åtgärder kan statsmakterna ta initiativ som innebär att fler eller färre häktas eller ska avtjäna fängelsestraff. Därutöver kan kriminalpolitiska instrument och beslut användas för att reglera oönskade förändringar av behovet av häktes- och anstaltsplatser.

Underlaget för regeringens beslut om platsantalet bör främst vara regeringens planer och ambitioner på det kriminalpolitiska området. Därutöver bör resultatet av det prognosarbete som i samverkan även fortsättningsvis bör tas fram av myndigheterna inom rättsväsendet ligga till grund för regeringens ställningstaganden.

---

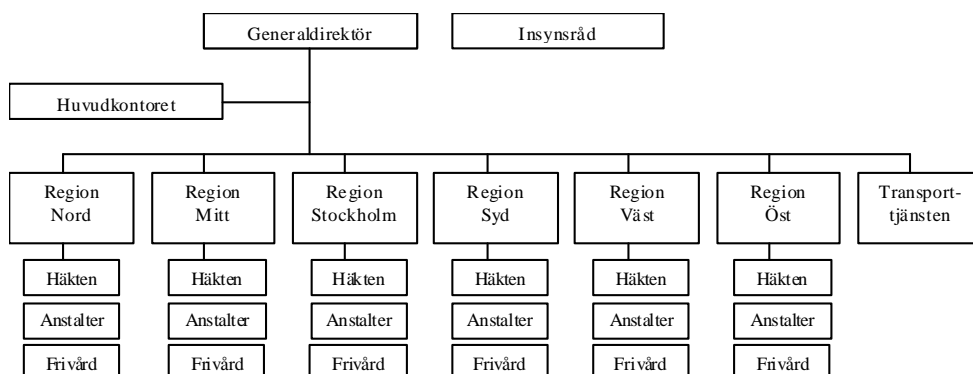
<sup>14</sup> SOU 2009:13.

## 5 Effektiv styrning och uppföljning

### 5.1 Inledning

Utredningen ska identifiera och analysera områden för ytterligare effektivisering inom Kriminalvården. Utredningen har i kapitel 2 redovisat att en större måluppfyllelse är grunden för förbättrad effektivitet. Utgångspunkten för utredningens arbete är att verksamhetsmålen endast kan uppnås genom en effektiv ledning och styrning av verksamheten. Lednings- och styrningsfrågorna knyter samman Kriminalvårdens struktur, planering, uppföljning, delegation, ansvar och personalens delaktighet. I detta kapitel granskas Kriminalvårdens lednings- och styrningsprinciper bl.a. avseende organisation, mål- och resultatstyrning, uppföljning, tillsyn och utvecklingsarbete.

### 5.2 Kriminalvårdens organisation



Före enmyndighetsreformen bestod kriminalvården av Kriminalvårdsstyrelsen, ledd av en generaldirektör, 35 kriminalvårdsmyndigheter och Transporttjänsten. Vid Kriminalvårdsstyrelsen fanns fem kriminalvårdsdirektörer med ett geografiskt avgränsat ansvarsområde och ett uppdrag som avsåg tillsyn, uppföljning, verksamhetsdialoger och samverkan. Till kriminalvårdsdirektörerna fanns det knutet ett regionkontor med 6–10 medarbetare. Regionkontor fanns placerade i Stockholm, Göteborg, Malmö, Norrköping och Härnösand.

I och med att den nya myndigheten Kriminalvården bildades den 1 januari 2006 fick myndigheten själv besluta om sin organisation. Kriminalvården leds av en generaldirektör, som utses av regeringen. Överdirektören, som också utses av regeringen, är generaldirektörens ställföreträdare. Befattningen har varit vakant sedan den 1 december 2006. Myndigheten har ett insynsråd, med ledamöter som utses av regeringen. Genom enmyndighetsreformen försvann de lokala kriminalvårdsmyndigheterna och en organisation med tre nivåer skapades.

Den lokala nivån består av olika verksamhetsställen, häkten, anstalter och frivårdskontor. Varje verksamhetsområde leds av en kriminalvårdschef. Ett verksamhetsområde kan bestå av ett eller flera verksamhetsställen. De lokala myndighetshandläggarna avskaffades i och med att deras uppgifter flyttades bort när den lokala nivån inte längre utgjorde egna myndigheter. Den regionala nivån förstärktes. De tidigare kriminalvårdsdirektörstjänsterna omvandlades till regionchefsbefattningar.

Regionchefen och dennes stab ska utgöra det huvudsakliga stabsstödet till verksamhetsställena på den lokala nivån, främst inom områdena verksamhetsutveckling, skydd och säkerhet, rättsvård, ekonomi och personal. Det finns sex regioner i landet.

Den centrala nivån består av generaldirektören och huvudkontoret. Vid huvudkontoret finns generaldirektörens stab som är organiserad i sju olika enheter: klient- och säkerhetsenheten, rättsenheten, utvecklingsenheten, personalenheten, IT-enheten, ekonomi- och planeringsenheten och informationsenheten. Kriminalvårdens ledningsgrupp består av generaldirektören, regioncheferna och enhetscheferna vid huvudkontoret.

Ytterligare myndighetsgemensamma funktioner är internrevisionen, placeringsenheten (som ansvarar för de intagnas placering vid och förflyttning mellan anstalterna) samt utbildningsenheten (som ansvarar för den interna grund- och fortbildningen).

Transporttjänsten lyder direkt under generaldirektören och ansvarar för vissa transporter av dömda och häktade samt biträder andra myndigheter med transporter.

### 5.3 Verksamhetsplanering

Kriminalvårdens planeringsarbete sker, så som myndigheten har beskrivit det, på traditionellt sätt. Utgångspunkten är regeringens budgetproposition i september, vårpropositionen i maj och regleringsbrevet till Kriminalvården som utfärdas i december.

Kriminalvården lämnar varje år sin årsredovisning för det föregående året och budgetunderlaget för den kommande planeringsperioden i mars till regeringen. Årsredovisningen kompletteras av löpande prognoser under året. Dessa lämnas vid fem tillfällen.

När budgetpropositionen lämnas den 15 september ska generaldirektören ange en inriktning för det kommande budgetunderlaget. Enligt Kriminalvårdens tidsplan ska det ske i november. Utgångspunkten är bl.a. de prognoser för klientutvecklingen som har tagits fram vid huvudkontoret. I december diskuteras ett utkast till budgetunderlaget vid ett ledningsmöte. I januari diskuteras ett nytt utkast med ledningsgruppen och de fackliga organisationerna. Insynsrådet ges möjlighet att ha synpunkter på budgetunderlaget innan det överlämnas till regeringen.

I juni anger generaldirektören planeringsförutsättningar och lämnar preliminära uppdrag och en grov budgetfördelning till regionerna för nästkommande år. En preliminär verksamhetsplan och budget presenteras av huvudkontorets ekonomi- och planeringsenhet i oktober. När regeringens regleringsbrev lämnas, normalt i mitten på december, fastställs verksamhetsplanen och budgeten. Därefter bryts planeringsdokumenten ned vid regionerna och i verksamhetsområdena.

På våren och hösten sker resultat- och planeringsdialoger mellan generaldirektören och regioncheferna. Dessa har som regel föregåtts av dialoger inom regionerna.



## 5.4 Resultatstyrning och finansiell styrning

Enligt utredningens definition innebär resultatstyrning att specificerade mål anges för verksamheten, att resultatinformation tas fram systematiskt och att resultatet analyseras och följs upp mot de uppställda målen. Resultatstyrningen bygger på ett delegerat ansvar och förtroende, kombinerat med regelbunden återkoppling och analys av resultatet. Finansiell styrning innebär att verksamheten styrs genom ekonomiska ramar och villkor eller restriktioner knutna till dessa.

Styrningen kan omfatta mindre eller större delar av verksamheten och avse olika tidsperspektiv. Styrningen kan därför delas in i vision, strategiskt planverk, taktik och operativa beslut.

Det övergripande målet för rättsväsendet är att minska brottsligheten och öka den upplevda tryggheten i samhället. Med utgångspunkt i det målet har Kriminalvården i samarbete med medarbetarna formulerat en vision. Visionen benämns ”Bättre ut” (se *bilaga 5*) och vänder sig till medarbetarna inom Kriminalvården genom att slå fast ett antal riktlinjer som ska gälla för arbetet. Fyra nyckelord för kriminalvårdsarbetet anges: klientnära, professionellt, rättssäkert och pålitligt. Inom fem olika strategiska områden slås vissa visioner fast. Det gäller områdena (1) Säkerhet, ordning och reda, (2) Påverkan och behandling, (3) Medarbetare och ledning, (4) Resursanvändning och (5) Utveckling.

Kriminalvården ska bl.a. bedrivas med god säkerhet och ordning. Gällande regler ska följas. Det klientnära arbetet ska förlita sig på ett gott säkerhetsarbete och ett anpassat skalskydd. Utredande, uppföljande och motivationshöjande insatser ska bereda väg för rätt påföljd, anstaltsplacering och insatser. Brott- och missbruksrelaterade program ska erbjudas alla motiverade klienter i frivård och anstalt. Återfall i brott och missbruk ska förebyggas genom effektiva och bra frigivningsförberedelser och samarbete med andra myndigheter och organisationer. Kriminalvården ska genomsyras av ett engagerat, kunnigt, reflekterande och klientnära ledarskap. Tilldelade resurser ska användas på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Kriminalvårdens verksamhet ska vara kunskapsbaserad. I visionsdokumentet anges också Kriminalvårdens nollvisioner, som innebär inga rymningar, inga droger, inga kriminella aktiviteter och inget våld, hot eller trakasserier.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kriminalvården ”Bättre ut”, Kriminalvårdens vision och värdegrund, se *bilaga 5*.

Kriminalvården har utarbetat en forsknings- och utvecklingsstrategi som avser åren 2008–2010. Den gäller enbart den verksamhet som Kriminalvårdens utvecklingsenhet bedriver. Det finns också en strategi för arbetsdriften. I mars 2009 presenterades en lokalförsörjningsplan fram till år 2020.<sup>2</sup> I övrigt saknas strategiska dokument som sträcker sig över flera år. De senaste dokumenten är äldre än sex år.

Det strategiska planverket finns i myndighetens ettåriga verksamhetsplan. Inom ramen för de fem strategiska områdena (Säkerhet samt ”ordning och reda”, Påverkan och behandling, Medarbetare och ledning, Resursanvändning och Utveckling) har Kriminalvården i verksamhetsplanen för år 2009 angett 77 mål och uppdrag. Myndighetens verksamhetsplan tar sin utgångspunkt i de uppdrag och mål som regeringen har beslutat om i regleringsbrevet. Av de 77 målen och uppdragen i verksamhetsplanen för år 2009 är 13 beslutade av regeringen och angivna i myndighetens regleringsbrev eller i särskilda beslut. Verksamhetsplanen konkretiseras i den regionala verksamhetsplanen. Denna preciseras i sin tur inom respektive verksamhetsområde i en handlingsplan.

Kriminalvården har lagt fokus på den finansiella styrningen. Ett stort antal planeringsramar, t.ex. vårddygn, personaltimmar, programtimmar och kompetensutvecklingstimmar för personalen, har satts ett ekonomiskt värde och fördelats mellan regionerna.

Taktisk styrning, dvs. vilka metoder som ska användas, finns i myndighetens föreskrifter och allmänna råd och i handböcker av olika slag. Det finns t.ex. en säkerhetshandbok, som ger riktlinjer för det säkerhetsrelaterade arbetet. Det finns även handböcker avseende det administrativa arbetet, t.ex. en sekretesshandbok och en arkivhandbok, och avseende det klientnära arbetet. Enligt Kriminalvårdens chefsjurist finns det önskemål i organisationen om fler handböcker.

Ledningen av kriminalvårdsverksamheten, dvs. den operativa ledningen, följer av den beslutade organisationen och myndighetens arbetsordning. I arbetsordningen regleras beslutsdelegationen. Utredningen återkommer till denna i avsnitt 5.6.

---

<sup>2</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens lokalförsörjning 2009–2020.

## 5.5 Intern kontroll

### *Regeringens styrning och uppföljning*

Kriminalvårdens årsredovisning innehåller en uppföljning av de mål som regeringen har beslutat om i myndighetens regleringsbrev. Redovisningen sker genom att statistik lämnas avseende de av regeringen beslutade s.k. indikatorerna, t.ex. avseende häktesverksamheten ska medelbeläggning och genomsnittlig dygnskostnad redovisas och beträffande anstaltsverksamheten ska antalet verkställighetsplaner i förhållande till antal klienter, antalet påbörjade respektive fullföljda brotts- och missbruksrelaterade program i förhållande till antal klienter och strukturerad sysselsättning i förhållande till tillgänglig tid redovisas.

Kriminalvården har under de senaste åren inte redovisat någon samlad analys avseende sin verksamhet, utöver den inrapporterade statistiken.

### *Intern uppföljning*

År 1999 publicerade Riksrevisionsverket en rapport som kritiserade kriminalvårdens effektivitet. Ett antal brister i den centrala styrningen och uppföljningen av kriminalvårdsmyndighetens olika verksamheter påtalades. Riksrevisionsverket föreslog att Kriminalvårdsstyrelsen skulle analysera sitt styrningsbehov och samtidigt se över systemen för planering, budgetering och uppföljning.<sup>3</sup>

Analysen ledde till att den s.k. Ebbemodellen infördes från den 1 januari 2003. Ebbemodellen används som ett IT-baserat planerings- och uppföljningsverktyg. Från början användes modellen enbart som ett uppföljningssystem för enskilda uppdrag vid en lokal kriminalvårdsmyndighet. Kriminalvården verksamhetsplanerar dock i dag i systemet, dvs. alla verksamhetsplaner och handlingsplaner finns samlade i systemet. Uppföljning sker genom att använda systemets funktioner som hämtar information från andra IT-system inom kriminalvården och genom att ta fram direktinmatade uppgifter.

Det finns ett antal olika uppföljningsrapporter som kan hämtas ur systemet. Systemet, som nås via en webbportal, är tillgängligt för alla anställda inom Kriminalvården.

---

<sup>3</sup> Riksrevisionsverket, RRV 1999:27.

Enligt Kriminalvårdens regionkontor i Stockholm har utvecklingen av Ebbemodellen avstannat de senaste åren sedan dess upphovsman<sup>4</sup> pensionerats.

Ebbemodellens uppföljningsrapporter ligger som grund för den kontinuerliga verksamhetsuppföljningen inom Kriminalvården. De utgör även ett underlag till de resultatdialoger som sker på nationell och regional nivå. Resultatdialoger mellan generaldirektören och regioncheferna äger rum två gånger per år, i maj respektive i november.

### *Internrevision*

Under år 2007 genomförde Kriminalvårdens internrevision tre granskningar och utgav sex uppföljande rapporter. Internrevisionsverksamheten kvalitetsgranskades av ett externt revisionsbolag år 2007.<sup>5</sup>

Våren 2008 anställdes en ny internrevisionschef och en internrevisor. Det fanns då 18 oavslutade granskningsrapporter från åren 2005–2007. Under året avslutades samtliga dessa rapporter. Efter det inledande arbetet med att avsluta de tidigare ärendena genomfördes en granskning av baspersonalens informationsmiljö. Under år 2008 beslutade Kriminalvården om riktlinjer för internrevisionsverksamheten (Kriminalvårdens riktlinjer 2008:11).<sup>6</sup>

### *Controllerverksamhet*

När Kriminalvården utformade sin nya organisation med anledning av enmyndighetsreformen beslutades att en verksamhetscontrollerfunktion med tre befattningshavare skulle inrättas.<sup>7</sup> Funktionen ska på verksamhetsledningens uppdrag granska Kriminalvårdens verksamhet i syfte att lämna förslag till förbättringsåtgärder och därmed utveckla verksamheten.<sup>8</sup>

Controllerplanen för år 2009 innehöll åtta uppdrag.

---

<sup>4</sup> Ebbe Alfredsson, tidigare kriminalvårdschef och chef för Mariestadsanstalten.

<sup>5</sup> Kriminalvården, Rapport över internrevisionens verksamhet under 2007

<sup>6</sup> Kriminalvården, Rapport över internrevisionens verksamhet under 2008.

<sup>7</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens organisation som en myndighet.

<sup>8</sup> 4.5 Kriminalvården, Arbetsordning för Kriminalvården, KVAF 2007:3.

- genomgång av rekommendationer av europeiska tortyrkommittén
- beskrivning och analys av platsstrukturen för anstalter i säkerhetsklass D-E
- uppföljning av tillämpning av nytt regelverk avseende telefoni, innehav och kioskutbud
- uppföljning av barnperspektivet i Kriminalvårdens verksamhet
- uppföljning av riksmottagningarna vid Kumla och Hinseberg
- uppföljning av kontrollerrapporten ”Doms befordran till verkställighet”, 2007-06-15
- analys av förutsättningar för rättsäkerhet och kvalitet i nya verksamheter
- uppföljning av hur enstaka utbildningsinsatser bedrivs och organiseras

Sedan år 2006 har controllerfunktionen lämnat 25 rapporter. Enligt Kriminalvården är de flesta rapporterna omhändertagna i organisationen och flera har följts upp i senare rapporter.

### *Tillsyn*

Regeringen poängterade inför enmyndighetsreformen att det är mycket viktigt att tillsynen inom kriminalvården fungerar väl. Regeringen bedömde att den tillsynsverksamhet som skulle ske borde medföra att tillsynen förstärktes och bidra till att organisationens förmåga att utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt fick ökad tyngd.<sup>9</sup>

Något uttryckligt ansvar för att genomföra annan tillsyn än internrevisionsverksamhet har Kriminalvården inte angett i arbetsordningen. Inte heller framgår det i arbetsordningen om enhetscheferna vid huvudkontoret eller regioncheferna har ett ansvar för löpande tillsyn.

Egenkontroll bedrivs inom områdena säkerhet, sjukvård och skolverksamhet.

Den 12 november 2008 skrev Kriminalvårdens generaldirektör i Dagens Nyheter att myndighetens egenkontroll inte räcker för att rätta till Kriminalvårdens fel och brister. Han föreslog att det ska

---

<sup>9</sup> prop. 2004/05:176, s. 52.

bildas en ny kontrollmyndighet, en kriminalvårdsinspektion, för att utreda de många självmorden på häktena och anstalterna.<sup>10</sup> Någon formell begäran från Kriminalvården i frågan har dock inte diarieförts vid Regeringskansliet. Någon utredning har inte heller initierats av Justitiedepartementet.

### *Utvärdering*

Kriminalvårdens behandlingsprogram utvärderas och ackrediteras. De genomgår en vetenskaplig kvalitetstest, där en oberoende forskarpanel granskar ett programs innehåll och sättet att genomföra det på. I det arbetet deltar Kriminalvårdens vetenskapliga råd.

Kriminalvården har sedan år 2007 genomfört ett stort antal verksamhetsanalyser, dvs. utvärderingar av enskilda verksamhetsställen.

## **5.6 Ansvar och delegation**

Enmyndighetsreformen har beskrivits som en decentraliseringsreform.<sup>11</sup> Vid enmyndighetsreformen beräknade kriminalvården att år 2004 hade Kriminalvårdsstyrelsens huvudkontor och regionkontor sammanlagt handlagt knappt 11 500 klientärenden. Av dessa hade huvudkontoret handlagt ca 9 500 ärenden och regionkontoren ca 2 000 ärenden. Då den regionala nivån skulle ha ett större ansvar för operativa frågor överfördes ett antal ärendetyper dit från den centrala nivån, främst s.k. överprövningsärenden, dvs. överklagade ärenden angående klienterna. Kriminalvården beräknade att av 2004 års ärendemängd skulle huvudkontoret årligen handlägga ca 6 000 ärenden och regionstaben ca 4 100 ärenden.<sup>12</sup>

Samtidigt innebar enmyndighetsreformen att den lokala nivån förlorade viss beslutsbehörighet. En förklaring till det är att den lokala nivån tidigare, så som självständiga myndigheter, hade ett stort beslutsmandat. En annan förklaring är att det stabsstöd som tidigare fanns lokalt flyttades till de regionala kontoren.

I Kriminalvårdens uppföljning år 2006 av enmyndighetsreformen var de regionala skillnaderna mellan hur kriminalvårdscheferna upp-

<sup>10</sup> Dagens nyheter, "Vi klarar inte längre att utreda självmorden", DN Debatt, 12 november 2008.

<sup>11</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, s. 69.

<sup>12</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Hanteringen av klientärenden i den nya organisationen.

fattade besluts- och uppgiftsfördelningen mellan regionchef och kriminalvårdschef stora. I region Mitt svarade 71 procent av kriminalvårdscheferna att för många beslut skulle fattas på regionchefs-nivån. I region Stockholm svarade ingen (0 procent) av kriminalvårdscheferna att de ansåg detta. I Stockholmsregionen ansåg däremot 20 procent av kriminalvårdscheferna att för många beslut skulle fattas på deras nivå.<sup>13</sup>

Att beslut fattas på fel nivå är en kvarstående kritik inom Kriminalvården. I utredningens djupintervjuer framför ett antal region- och kriminalvårdschefer att de anser att beslutsbehörigheten behöver flyttas till dem som arbetar med klienterna. Större ansvar och befogenheter för den klientnära personalen är en av de viktigaste förändringarna som de intervjuade förordar för att förbättra effektiviteten inom Kriminalvården.

## 5.7 Verksamhetsutveckling

I Kriminalvårdens nya organisation vilar ansvaret för verksamhetsutvecklingen på generaldirektören och huvudkontoret. Regioncheferna ska leda, samordna, följa upp och utveckla verksamheten inom regionen i enlighet med det årliga uppdraget.<sup>14</sup> Enligt Kriminalvårdens förslag till den nya organisationen ska verksamheten präglas av ett processorienterat synsätt.<sup>15</sup> Det finns dock inte någon strategi för hur verksamhetsutvecklingen ska bedrivas. Den formella samordningen av utvecklingsinsatserna sker på generaldirektörens initiativ, ett utpekat ansvar på någon annan finns inte. Enhetscheferna vid huvudkontoret ska utveckla Kriminalvårdens verksamhet inom respektive ansvarsområde. Bl.a. rättsenheten och säkerhetsgruppen har samlat de befattningshavare som arbetar inom respektive verksamhetsområde i nätverk, som utbyter information och träffas regelbundet.

Kriminalvårdens utvecklingsenhet bedriver forskning och utveckling med inriktning på vård och behandling av de intagna. Enheten leds av en adjungerad professor vid Stockholms universitet. Forskningsarbetet sker vid grupper i Stockholm, Kumla och Göteborg. Forskning sker t.ex. avseende kriminalitetens orsaker,

---

<sup>13</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, avsnitt 4.5.

<sup>14</sup> 4.2, 4.4. och 6.2 Arbetsordning för Kriminalvården, KVAF 2007:3.

<sup>15</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, s. 14.

om återfallsförebyggande arbete och om unga psykiskt störda lagöverträdare.

Under rubriken Utveckling i verksamhetsplanen för år 2009 har Kriminalvården angett att myndigheten under året ska redovisa aktuella forskningsprojekt och förbättra kommunikationen internt och externt genom att förbättra varumärket Kriminalvården, föreslå åtgärder med anledning av en konsultrapport om informationsarbete och kommunicera myndighetens vision internt. Därutöver har regeringen beslutat att Kriminalvården och övriga myndigheter i den s.k. rättskedjan ska förbättra prognosarbetet, att Kriminalvården ska bistå Brottsförebyggande rådet med kriminalstatistik om återfall i brott och att Kriminalvården ska redovisa vilket arbete som bedrivs för att säkerställa en hög kvalitet avseende den statistik som görs tillgänglig. Regeringen har också gett Kriminalvården i uppdrag att redovisa gränsöverskridande samarbete med EU-länderna och med EU:s kandidatländer samt hur Kriminalvården deltar i internationellt freds- och säkerhetsfrämjande arbete och utvecklingsarbete. Dessa mål anges i Kriminalvårdens verksamhetsplan för år 2009.

Kriminalvården har i budgetunderlaget för år 2010 pekat på att det, enligt myndighetens uppfattning, sker stora förändringar inom kriminalvårdsområdet för tillfället i och med att ny lagstiftning införs, yrkesutbildningen för klienter förbättras, fler klienter genomgår brotts- och missbruksrelaterade program, en omfattande nybyggnation och renovering pågår, gemensamhet i häkten ska öka, uppnådd säkerhetsnivå ska vidmakthållas och antalet transporter ökar. Kriminalvården har även poängterat att det i framtiden kommer att ställas allt större krav på att "hantera ett allt svårare klientel". Antalet missbrukare inom kriminalvården ökar. Andelen intagna som är psykiskt störda eller har personlighetsstörningar är stor. Det behövs fler platser för sociala insatser, utbildningsplatser och specialplatser för vissa klientgrupper, t.ex. sexualbrottsdömda och unga män. Andelen intagna med en bakgrund i organiserad brottslighet, kriminella nätverk eller i en gängkultur kommer att öka. Kriminalvården befarar att en generationsväxling bland de intagna kommer att ske i anslutning till att de stora ungdomskullarna kommer upp i brottsaktiv ålder. Kriminalvården har med utgångspunkt i den omvärldsanalysen pekat ut sex prioriterade områden fram till år 2012.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> Kriminalvården, Budgetunderlag 2010, s. 3.



- Satsning på ökad sysselsättning
- Öka antalet intagna som genomgår ackrediterade evidensbase-  
rade brotts- och missbruksrelaterade program
- Narkotikafria fängelser och häkten
- Fortsatt utveckling av verkställighetsplaneringen
- Bibehållen hög säkerhet och god ordning
- Fortsatt utbyggd verksamhet för män som döms för att ha  
utövat våld och begått sexuella övergrepp mot kvinnor

## 5.8 Verksamhetsstöd

Ett av huvudsyftena med enmyndighetsreformen var att förbättra det administrativa stödet inom Kriminalvården. Tidigare var de administrativa uppgifterna utspridda och handlades av ett antal befattningshavare vid de relativt små myndigheterna. Vid enmyndighetsreformen bildades den regionala nivån, till vilken mycket av administrationen och verksamhetsstödet samlades. Företrädare för Kriminalvården har beskrivit att det tidigare fanns ett stort kompetensövertag vid Kriminalvårdsstyrelsen jämfört med kriminalvårdsmyndigheterna. När de regionala staberna bildades stärktes verksamhetsstödet inom hela organisationen. På den lokala nivån ska fokus riktas mot det operativa arbetet. I samband med enmyndighetsreformen drogs därför de lokala administratörerna in och överfördes till den regionala nivån. Verksamhetsområdeschefen, som tidigare ofta hade juridisk-, ekonomisk- och HR-kompetens<sup>17</sup> knuten till sig blev av med det stödet på den lokala nivån. I Kriminalvårdens utvärdering år 2006 av enmyndighetsreformen konstaterades att stabsstödet endast delvis hade fått en tillfredsställande kvalitet. Detta gällde framför allt beträffande stödet till verksamhetsområdena. Av de tillfrågade kriminalvårdscheferna uppgav 68 procent att regionkontorens stöd till det egna verksamhetsområdet var dåligt eller mycket dåligt.<sup>18</sup>

I utredningens enkätundersökning uppger hälften av medarbetarna att det stöd de får på sitt verksamhetsställe för att kunna

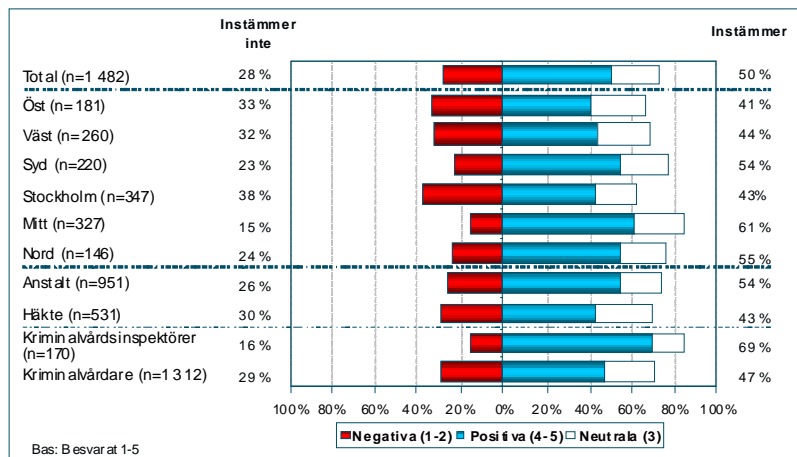
---

<sup>17</sup> HR; Human Resource – personalfrågor.

<sup>18</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, avsnitt 4.6.

utföra sitt arbete effektivt är ”mycket bra” eller ”ganska bra”. Fler än var fjärde uppger att stödet är ”mycket dåligt” eller ”dåligt”.

**Figur 5.1 Utredningens enkätundersökning: Om du skulle ge ditt häkte/anstalt ett betyg när det gäller det stöd du har för att bedriva arbetet effektivt, vilket betyg ger du då?**



Kriminalvårdens internrevisions granskning av om personalen hade tillgång till aktuell och lättförståelig information om regler m.m. för bl.a. myndighetsutövningen utmynnade i slutsatsen att den lokala chefens engagemang och kunskap i stor grad påverkar personalens informationsmiljö. Det fanns på många håll brister till följd av otillräcklig information. Internrevisionen föreslog därför att visst stabsstöd skulle återinföras lokalt på häkten och anstalter. S.k. klienthandläggare skulle bl.a. ansvara för den lokala implementeringen av regler och ge handledning i klientärendehantering m.m.<sup>19</sup>

## 5.9 Regionala skillnader

Förutsättningarna för Kriminalvårdens regioner är ganska olika. Avstånden mellan de olika anläggningarna är en skillnad, där region Stockholm har de kortaste avstånden och region Nord de längsta. Personalomsättningen är generellt sett högre i storstadsområdena än i glesbygden. I regionerna finns det olika typer av anstalter och

<sup>19</sup> Kriminalvården, Internrevisionen, Rapport 2008:1.

häkten, med avseende på bl.a. säkerhetsklass, storlek och ålder. De demografiska förhållandena i övrigt mellan regionerna skiljer sig åt. Det har dock från Kriminalvårdens framförts att det finns regionala skillnader t.ex. i hur regionkontoren har organiserats och på vilket sätt stöd ges till verksamhetsområdena. I Kriminalvårdens utvärdering av enmyndighetsreformen framhölls att regionaliseringen hade ökat kraven på huvudkontoret att arbeta med normering. Frågan om regionernas handlingsfrihet behövde dock tydliggöras, t.ex. i vilken utsträckning regionerna själva hade rätt att utforma sin organisation.<sup>20</sup>

Regionerna arbetar i dag till viss del olika i förhållande till verksamhetsområdena. Förutsättningarna kan skilja sig, men skillnaderna kan naturligtvis också bero på vem som leder regionen. I en region som Stockholm, med relativt korta avstånd, är det möjligt för regionkontoret att ge relativt mycket ledning, stöd och hjälp på plats. Vid andra regionkontor ges verksamhetsstödet oftast per telefon. I utvärderingen av enmyndighetsreformen uttrycktes att ”regionerna har haft olika tempo, olika arbetssätt och delvis olika lösningar av innehållet i stabsstödet”.<sup>21</sup>

Under år 2007 genomförde kansliet vid huvudkontoret en kartläggning av vad i ärendehandläggningen som ska vara enhetligt i organisationen och vilka skillnader som kan tillåtas. Kartläggningen har inte spridits.

## 5.10 Analys och slutsatser

### 5.10.1 Enmyndighetsreformen

**Bedömning:** Enmyndighetsreformen har gett Kriminalvården en organisatorisk plattform för en effektiv ledning och styrning i strategiska, taktiska och operativa frågor. Det kvarstår områden där ytterligare samordning bör ske.

**Förslag:** Kriminalvården bör utse en chef för huvudkontoret med uppdrag att samordna och effektivisera stabsstödet.

<sup>20</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, 2006, avsnitt 4.5.

<sup>21</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, 2006, avsnitt 4.6.

Enmyndighetsreformen genomfördes den 1 januari 2006, dvs. för drygt tre och ett halvt år sedan. Reformen föregicks av flera års diskussioner om att ombilda kriminalvården. Flera andra myndigheter, t.ex. Tullverket, Åklagarmyndigheten och Skatteverket, genomgick under samma tid enmyndighetsreformer.

Enligt Kriminalvården innehöll den organisation som föregick enmyndighetsreformen inslag som försvårade en optimal styrning av verksamheten. Den centrala ledningen och styrningen skedde på ett allt för stort avstånd till där de operativa uppgifterna utfördes.<sup>22</sup> Av samma skäl har Kriminalvården i Danmark valt att i sin organisation med en myndighet inte ha någon regional nivå, utan de 13 anstalterna, 36 häktena och 14 frivårdsavdelningen lyder direkt under myndighetsledningen. Kriminalvårdsmyndigheterna i Norge och i Danmark har därutöver valt andra organisatoriska lösningar än den svenska. Danmark har valt en modell där de olika verksamhetsställen är mycket fristående och där styrningen sker genom resultatkontrakt med årliga förhandlingar mellan myndighetsledningen och de lokala cheferna. På varje anstalt, utom de allra minsta, finns t.ex. en ekonomichef, som varje månad lämnar en prognos kring det verksamhetsmässiga och ekonomiska utfallet. I Norge, där det finns 50 anstalter och 18 frivårdskontor, avser Kriminalomsorgen att stärka de nuvarande regionkontoren. Det långsiktiga målet är att göra regionerna självständiga och att i varje region inrymma anstalter som var och en har flera säkerhetsklasser och en effektiv frivårdsorganisation som ansvarar för hela klientresan. Den intagne kan då avtjäna straffet i närheten av hemmet.

Genom enmyndighetsreformen kunde uppgifter av ren myndighetsförvaltningskaraktär lyftas bort från verksamhetsområdena, som tidigare var självständiga myndigheter. Fokus skulle ligga på uppgifter av operativ art. Helt naturligt finns det inte någon alldeles självklar linje mellan vad som är operativ verksamhet och vad som är strategiskt arbete. De tidigare myndigheterna var små och hade därmed förutsättningar att arbeta integrerat och verksamhetsinriktat i många frågor. Det ligger därför inte något egendomligt i att det finns ett visst bestående missnöje på flera håll för att det har skett en maktförskjutning av beslutsbefogenheter i den nya myndigheten. Utredningen återkommer till frågan om delegation och delaktighet i avsnitt 5.10.7.

---

<sup>22</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, s. 47.

Ett av syftena med enmyndighetsreformen var att åstadkomma en sådan maktförskjutning med avseende på verksamhetsstyrningen inom myndigheten. Samtidigt som den lokala ledningen skulle fokusera på den operativa verksamheten skulle den centrala ledningen inriktas mot strategiska frågor och uppföljning. På detta sätt skulle hela organisationen kunna effektiviseras.<sup>23</sup> I enlighet härmed finns det i dag en tydlig ledningsstruktur, där generaldirektören har ett fullt mandat att styra Kriminalvården, vilket hon eller han inte på samma sätt hade möjlighet till i förhållande till de självständiga myndigheterna. På samma sätt är chefsnivåerna under generaldirektören, dvs. regionchefer och verksamhetsområdeschefer, tydliga. I utredningens intervju- och enkätundersökning har det inte heller kommit fram att det nu finns en otydlig chefshierarki i organisationen. Var och en av chefsnivåerna i den nya myndigheten har också getts ett avgränsat uppdrag med ett inte allt för omfattande antal underlydande chefer. Med tanke på det stora antalet verksamhetsområden och den stora omfattningen av Kriminalvårdens verksamhet hade det enligt utredningens uppfattning varit olämpligt, så som i Danmark, att inte ha någon mellannivå, dvs. en regional nivå, mellan myndighetsledningen och verksamhetsområdena.<sup>24</sup> Utredningen kan således konstatera att enmyndighetsreformen har medfört en större tydlighet inom kriminalvården avseende ledningsförhållandena och hur ledningen och styrningen ska gå till.

Däremot har utredningen kunnat konstatera det att det i myndigheten fortfarande finns en osäkerhet kring huvudkontorets roll. Huvudkontoret utgör samtidigt en central beslutsnivå, ett stabstöd, en strategisk funktion och en myndighetsutövande funktion. Huvudkontorets enheter är bl.a. en stabsfunktion till myndighetsledningen. På samma sätt lyder regionkontoren under regionchefen. Viss styrning av de regionala funktionerna utövar dock huvudkontoret, bl.a. genom vägledande beslut och nätverksmöten. I utredningens intervju- och enkätundersökning riktas det en omfattande kritik mot att huvudkontorets enheter inte följer den beslutade ledningsstrukturen, på så sätt att man inte sällan går runt regionchefen direkt till regionkontoret eller t.o.m. till verksamhetsområdets ledning, s.k. ”spring i organisationen”. Det riktas

<sup>23</sup> Se Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, 2004, s. 47.

<sup>24</sup> Jfr. det s.k. kontrollspannsteoremet, som definierar det antal personer (upp till 20-30 personer) som en chef kan styra och övervaka på ett effektivt sätt utan att det blir en övermäktig uppgift, enligt den franske företagsledaren och organisationsteoretikern Henri Fayol.

också kritik mot bristande samordning vid huvudkontoret. Underlydande chefer och andra medarbetare upplever att samma direktiv skickas från olika aktörer på huvudkontor och regionkontor, vilket bidrar till att skapa otydlighet och förvirring om vilket uppdraget egentligen är och vem som är ansvarig för genomförandet. Utredningen konstaterar att det inte är någon som har ett utpekat chefsansvar för att samverka och samordning vid huvudkontoret kommer till stånd.

Kriminalvården är en organisation där en inte oväsentlig del av styrningen har skett inom ramen för nationella nätverk i vissa sakfrågor. I Rymningsutredningens betänkande *Säkert inlåst?* konstaterades att kriminalvården inte hade prioriterat styrning genom regelverk utan istället genom muntliga dialoger i nätverk.<sup>25</sup> Flera av dessa nätverk lever fortfarande kvar. I Kriminalvårdens arbetsordning beskrivs det nationella nätverket för drogfrågor, som enligt arbetsordningen ska främja helhetssyn och samordning. Några befogenheter har dock inte getts till nätverket. Några andra befintliga nätverk omnämns inte i arbetsordningen.<sup>26</sup> Redan i Kriminalvårdens egen utvärdering av enmyndighetsreformen riktades kritik mot nätverken, eftersom de försvårade styrningen i linjen. Bl.a. säkerhetsgruppen och centrala droggruppen kritiserades för att de dels inte involverade cheferna i nätverkens arbete, dels att nätverken uppfattades som styrande, trots att det inte fanns någon koppling mellan styrningen och tilldelningen av resurser lokalt.<sup>27</sup> Denna kritik finns, åtminstone vad gäller säkerhetsnätverket, fortfarande kvar. Enligt utredningens uppfattning har myndighets-interna nätverk ofta en stor betydelse för kunskapsutbyte inom organisationen. Ledning och styrning bör dock inte utövas genom nätverk. Arbete med att skapa gemensamma riktlinjer och praxis kräver inte sällan att hänsyn tas till förhållande, som ligger utanför ett nätverks specifika sakområde. Att frågor beslutas på rätt hierarkisk nivå innebär också att de ges adekvat legitimitet och prioritering. Enligt utredningens uppfattning finns det således fortfarande en del organisatoriska frågor i anslutning till Kriminalvårdens enmyndighetsreform som kräver vidareutveckling.

Sammanfattningsvis har Kriminalvården, enligt utredningens uppfattning, genom den befintliga organisationen förutsättningar

---

<sup>25</sup> SOU 2005:6, s. 123.

<sup>26</sup> 9.3 Kriminalvården, Arbetsordning för Kriminalvården, KVAF 2007:3.

<sup>27</sup> Det s.k. nätverkskriget beskrivs i Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, avsnitt 4.2.

att på ett effektivt sätt leda verksamheten på strategisk, taktisk och operativ nivå. Utredningens uppfattning är att organisationen i dag fullt fungerar som en gemensam myndighet. Däremot finns det anledning att se över hur ledningen för huvudkontoret fungerar och i synnerhet säkerställa att olika organisatoriska eller funktionella enheter inte medverkar till en otydlig styrning. Kriminalvården har tidigare framhållit att samordning kan ske utan att någon utses till chef för huvudkontoret.<sup>28</sup> Med tanke på den bristande samordning som fortfarande föreligger är utredningen tveksam till den slutsatsen och förordar ett utbyggt formellt chefskap för dessa frågor.

### 5.10.2 Målet att minska återfall i brott

**Bedömning:** Kriminalvårdens vision ”Bättre ut” är känd både internt och externt, men det finns inte kunskap och medvetenhet i organisationen om hur visionen ska omsättas till praktisk verksamhet. Kriminalvården bör därför arbeta för att koppla samman visionen, strategiska mål och operativ verksamhet för att förbättra verksamhetens effektivitet och organisationens resultat.

**Förslag:** Kriminalvården bör komplettera visionen ”Bättre ut” med mätbara och realistiska mål. För detta krävs bra uppföljningsmöjligheter, bl.a. adekvata uppföljningsverktyg.

Det övergripande målet för rättsväsendet är att minska brottsligheten och öka den upplevda tryggheten i samhället. Med utgångspunkt i det målet har Kriminalvården formulerat visionen ”Bättre ut”, se *bilaga 5*. Visionen sammanfattar på ett bra sätt myndighetens uppdrag att under verkställigheten vidta åtgärder som är ägnade att minska återfall i brott. Visionen anger en utmanande inriktning för kriminalvården.

Enligt vad utredningen erfar förefaller Kriminalvården på ett lyckosamt sätt ha marknadsfört visionen både externt och internt. Vid utredningens djupintervjuer svarade en majoritet att Kriminalvårdens viktigaste mål är att minska återfall i brott enligt visionen. Utredningen kan dock konstatera att det finns en osäkerhet vad det innebär i praktiken. Osäkerheten finns bland samtliga intervjuade,

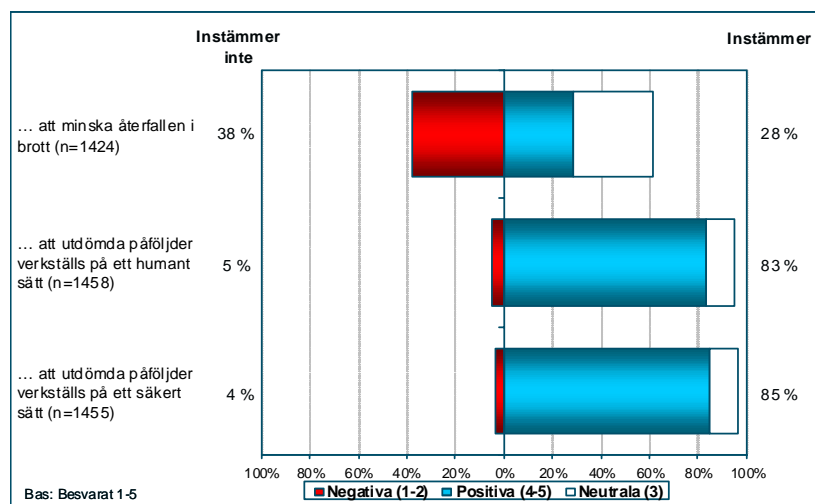
<sup>28</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, avsnitt 4.4.

från regionchefer till vårdare och yttrar sig framför allt på två sätt. För det första är det oklart för de flesta av de intervjuade om hur uppfyllelsen av målet mäts och om återfallen minskar. För det andra är det osäkert vilken påverkan Kriminalvården kan ha på återfallsfrekvensen. Chefer på högre nivåer pekar framför allt på andra aktörers medansvar, medan den vårdande personalen poängterar den intagnes eget ansvar att inte återfalla i brott.

Ingen av de intervjuade har kunnat lämna någon referens till de mål som Kriminalvården har angett i sin verksamhetsplan för att uppnå det övergripande målet. Det antyder att chefer och medarbetare har svårt att se relationen mellan det övergripande målet och den faktiska verksamheten, så som den beskrivs i verksamhetsplanen.

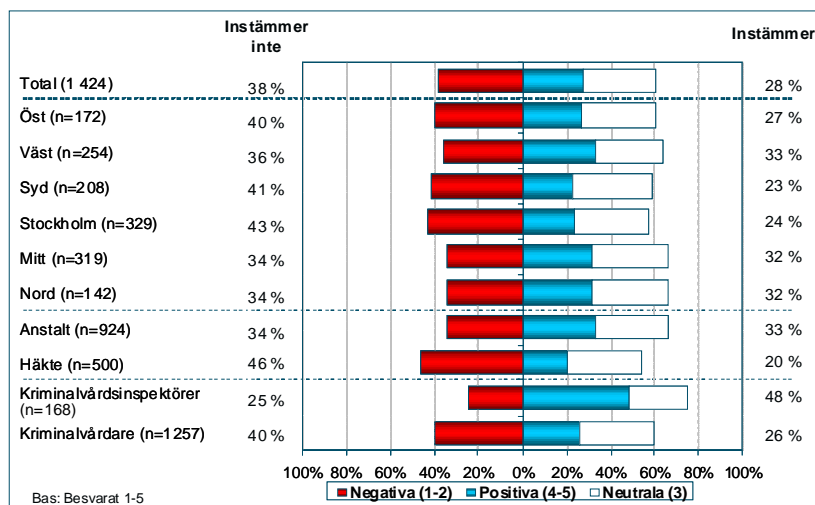
Resultatet från djupintervjuerna om vad målen innebär och hur de omsätts i Kriminalvårdens verksamhet bekräftas i enkätundersökningen. Endast 28 procent av medarbetarna instämmer i att Kriminalvården lever upp till målet att minska återfall i brott. 38 procent säger uttryckligen att de inte anser att Kriminalvården lever upp till målet. Däremot anser de allra flesta medarbetarna (ca 85 procent) att Kriminalvården lever upp till myndighetens uppdrag och mål att verkställa straff på ett humant och säkert sätt.

**Figur 5.2** Utredningens enkätundersökning: Hur tycker du att Kriminalvården lever upp till följande mål?





**Figur 5.3 Utredningens enkätundersökning: Hur väl tycker du att Kriminalvården lever upp till följande mål: Att minska återfallen i brott?**



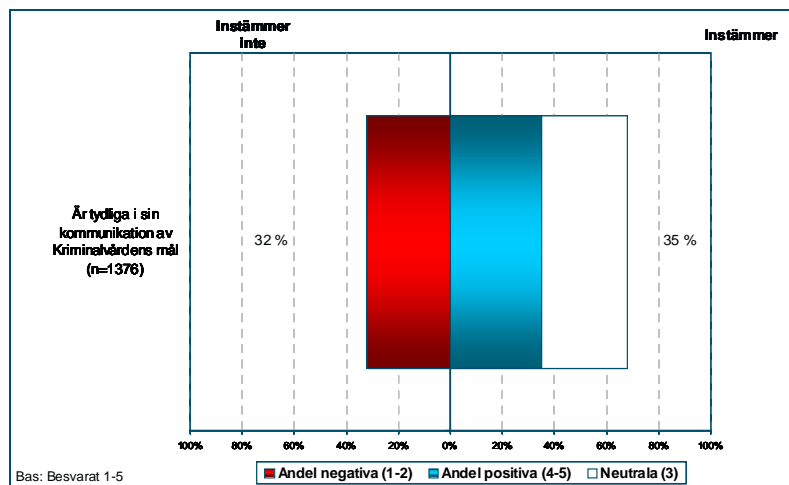
Sammanfattningsvis visade undersökningen att Kriminalvården i större utsträckning behöver ge visionen, som de flesta verkar ha accepterat och förstått, ett innehåll. Den visade också att Kriminalvården i hög grad har misslyckats med att förklara vad man ska arbeta med och hur det ska gå till. Utredningen anser att de begrepp Kriminalvården arbetar med behöver definieras och sambanden bör förklaras. De mål som riksdagen och regeringen anger är vida till sin karaktär och förutsätter att fler än Kriminalvården engagerar sig i dem för att de ska kunna uppnås. För att minska återfall i brott krävs att varje individ som inte ska återfalla har en vilja att förändra sitt liv och att olika aktörer erbjuder individen en möjlighet att träna upp sin förmåga att leva ett liv utan brott. Kriminalvården är en av dessa aktörer. Kriminalvårdens medarbetare förefaller dock inte ha klart för sig vilken roll de förväntas fylla eller, framför allt, var gränserna för deras uppdrag går. Detta torde påverka hela myndighetens förutsättningar att uppfylla sina mål, dvs. att verka effektivt.

Kriminalvårdens ledning bör definiera gränserna för myndighetens uppdrag att minska återfallen i brott, t.ex. i verksamhetsplanen. En sådan förklaring torde kunna öka förutsättningarna för

chefer och medarbetare i organisationen att förstå och uppfylla Kriminalvårdens mål.

I dag anser endast 35 procent av medarbetarna att Kriminalvårdens ledning är tydlig i sin kommunikation av Kriminalvårdens mål.

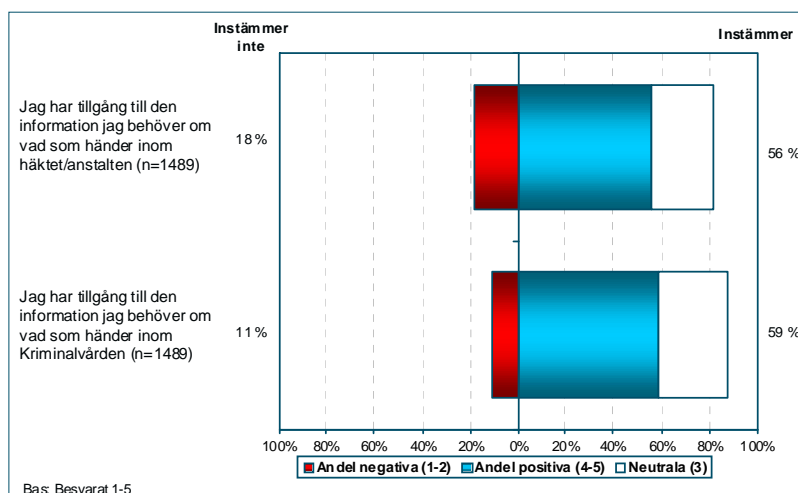
Figur 5.4 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



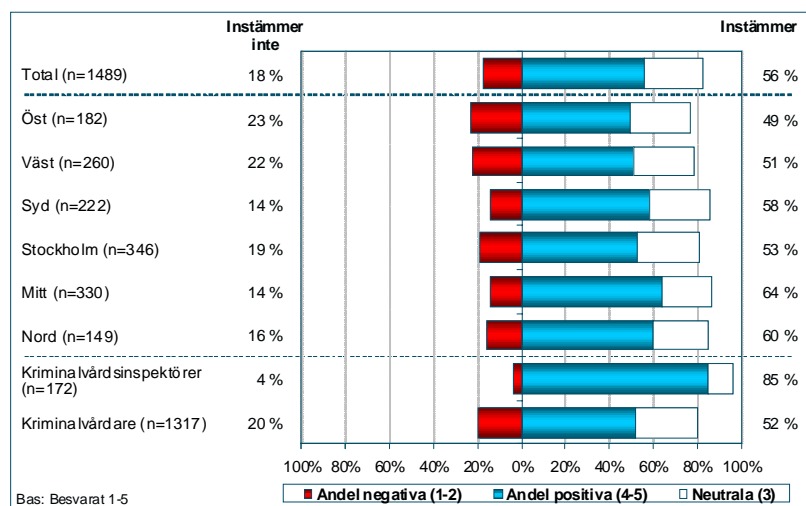
Orsaken till att så är fallet går inte att härleda till att informations-spridningen generellt sett upplevs som dåligt. Nästan 60 procent av medarbetarna anser att informationstillgången om vad som händer på den egna arbetsplatsen och inom Kriminalvården i stort är bra, vilket är ett mycket gott resultat i förhållande till andra jämförbara undersökningar.<sup>29</sup> Att medarbetarna ändå upplever målen som otydliga förefaller bero på att Kriminalvårdens ledning inte har lyckats omvandla de övergripande riktlinjerna till verksamhetsanknutna mål.

<sup>29</sup> Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.

**Figur 5.5 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?**



**Figur 5.6 Utredningens enkätundersökning: Jag har tillgång till den information jag behöver om vad som händer inom häktet/anstalten.**



Utredningen konstaterar att det är ett uppenbart hinder mot att uppfylla målen om ledningen inte förmår kommunicera målen i organisationen.

Kriminalvården har under år 2009 påbörjat ett internt informationsarbete kring visionen. Som utredningen visat har medarbetarna i organisationen redan god kunskap om visionen och t.ex. de förhållningssätt som visionen ska ge stöd till. Vad som saknas är kunskap om hur Kriminalvården i sin helhet ska operationalisera visionen. Utredningen föreslår därför att Kriminalvården knyter mätbara och realistiska mål till visionen. För detta krävs bra uppföljningsmöjligheter, bl.a. adekvata statistikverktyg.

Även om förhållandena inte är helt jämförbara är det utredningens bedömning att Kriminalvården bör kunna hämta inspiration från Norge för att konkretisera och kommunicera innehållet i verksamhetsmålet "Bättre ut". I september 2008 lämnade regeringen den senaste kriminalvårdspropositionen, kriminalomsorgsmelding, till Stortinget. Propositionen, som är en omfattande beskrivning av hur kriminalvården i Norge bör utvecklas, kommer att behandlas under hösten 2009. Ett huvudbudskap i propositionen är att effektiv straffverkställighet är avgörande för att bekämpa kriminalitet och att skapa ett tryggt samhälle. Verkställigheten ska ge förutsättningar att minska återfall i brott, vilket är särskilt svårt när hälften av alla domar är upp till två månaders fängelse. Därför krävs det större planmässighet och samverkan. Regeringen uttalade därför ett behov av en mer kunskapsbaserad kriminalvård, där enskilda händelser inte får vara grundstenarna i politiken.<sup>30</sup>

Kriminalomsorgen ska se till att nya brott inte begås under straffverkställigheten, men säkerhetsnivån ska inte vara onödigt hög. Risken för återfall är stor bland dem som har avtjänat ett långt fängelsestraff utan en anpassad utslussning. Verkställighet som sker ute i samhället ger mer effektiv rehabilitering än om den sker i anstalt, vilket på lång sikt innebär en större trygghet.<sup>31</sup> Frivården bör därför ges större kontrollmöjligheter, t.ex. genom elektronisk övervakning, för att garantera säkerheten även under verkställighet av straff utanför anstalt.<sup>32</sup>

De konkreta målen för den norska kriminalvården är att den som har avtjänat ett straff ska vara fri från sitt missbruk eller kunna kontrollera sitt drogbruk, ska ha någonstans att bo, ska kunna läsa,

<sup>30</sup> St.meld.nr. 37 (2007–2008), s. 7 f.

<sup>31</sup> St.meld.nr. 37 (2007–2008), s. 94 f.

<sup>32</sup> St.meld.nr. 37 (2007–2008), s. 98 f.

skriva och räkna, ska ha en chans på arbetsmarknaden, ska kunna förhålla sig till familj, vänner och andra, ska ha modet att söka hjälp för problem som uppstår efter frigivningen och ska kunna klara sig själv. Dessa mål kan sägas vara en konkretiserad bild av den svenska Kriminalvårdens "Bättre ut".

I Norge vill regeringen att Kriminalomsorgen ska arbeta efter en uttalad s.k. tillbakeföringsgaranti. Garantin anger vilka åtgärder, bl.a. utbildning, vägledning och sjukvård, som den intagne aktivt ska erbjudas under straffverkställigheten.<sup>33</sup> Den norska regeringen har därmed också konkret omvandlat det övergripande målet att minska återfall i brott till en strategi, dvs. att en intagen har större förutsättningar att leva ett liv utan kriminalitet om hon eller han har sociala och yrkesmässiga färdigheter att t.ex. inneha ett arbete, ha någonstans att bo och kunna förhålla sig till andra människor. Inom ramen för strategin finns en uppföljningsbar målbild för vilka aktiviteter som ska erbjudas den intagne under dennes straffverkställighet.

I Sverige förfogar Kriminalvården över frågan om hur myndigheten bäst kan uppnå de mål som riksdag och regering har ställt upp för verksamheten. Det övergripande målet, precis som i Norge, är att minska återfallen i brott. De grundläggande förutsättningarna för detta mål bör i Sverige vara desamma som i Norge, dvs. att vård, behandling, utbildning och social träning kan bidra till att en person inte återfaller i brott. Kriminalvården bör därför kunna hämta inspiration från det norska förslaget med en tillbakeföringsgaranti när myndigheten ska bryta ned visionen "Bättre ut" till strategier och handlingsplaner.

### 5.10.3 Det strategiska arbetet

**Bedömning:** Det strategiska arbetet inom Kriminalvården behöver förbättras för att organisationen långsiktigt ska ha kraft att utvecklas på ett effektivt sätt.

**Förslag:** Kriminalvården måste med utgångspunkt i verksamhetens övergripanden mål fastställa långsiktiga strategier för hur arbetet ska bedrivas och prioritetsordnas. Det gäller kärnverksamheten, dvs. hur det omvårdande arbetet, säkerheten och

<sup>33</sup> St.meld.nr. 37 (2007–2008), s. 173 ff.

behandlingsarbetet ska utvecklas på lång sikt. Men det gäller även hur verksamhetsstödet, t.ex. rättsvården, IT-verksamheten och personalarbetet, ska utformas för att på bästa sätt främja Kriminalvårdens förmåga att uppnå verksamhetsmålen.

Strategiska verktyg behövs för att omsätta organisationens vision i en konkret "färdriktning". Strategin handlar om vad organisationen ska göra respektive inte göra för att nå det långsiktiga målet. Eftersom målet sällan kan nås genom en enskild aktivitet anger strategin ofta både vilka aktiviteter som ska genomföras och i vilken tidsordning de ska ske. För Kriminalvårdens del handlar det bl.a. om att kunna omsätta visionen "Bättre ut" i ett antal strategier och prioriteringar för att kunna nå visionen.

Utredningen har av Kriminalvården begärt att få information om myndighetens olika strategier. Frågorna har bl.a. avsett Kriminalvårdens utvecklingsstrategi, kompetensförsörjningsstrategi och IT-utvecklingsstrategi. Kriminalvården har under våren 2009 inte kunnat redovisa några sådana, uppdaterade strategier. Det pågår ett arbete med en utvecklingsplan, men den kommer enbart att omfatta behandlingsprogram och forskning.

De danska och norska kriminalvårdsmyndigheterna, som utredningen har studerat särskilt, har däremot ett stort antal olika strategier. I Danmark sluter regeringen ett flerårigt avtal med kriminalvårdsmyndigheten. Avtalet kan i sig beskrivas som en strategi inom en rad olika fält. I Norge finns bl.a. en enhetsstruktursstrategi, en strategi avseende det kriminalvårdande arbetet, en strategi för arbetsdriften, en strategi avseende unga kriminella, en IT-strategi, en säkerhetsstrategi, en narkotikastrategi och en kommunikationsstrategi.

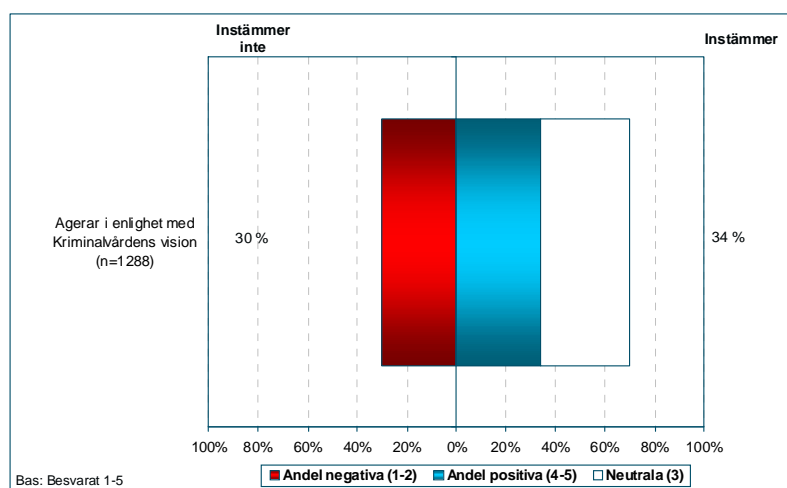
Kriminalvården anger att den verksamhet som myndigheten bedriver är så komplex att den för utomstående är svår att förstå. Utredningen kan delvis hålla med om detta. Utredningen konstaterar att det är komplicerat att bedriva en verksamhet som har som utgångspunkt att individuella hänsyn ska tas för var och en av de klienter som organisationen möter, men det är inte alls unikt för Kriminalvården. Speciella förutsättningar gäller dock för Kriminalvården beroende på de rättsliga förutsättningarna, det tvång som utövas mot klienterna och klienterna som sådana. Utredningen konstaterar att i Kriminalvården, där det råder så speciella omständigheter och där myndigheten har möjlighet att vidta mycket integritetsingripande åtgärder mot klienterna, är det särskilt viktigt att

ramarna för verksamheten är givna. Det gör det också särskilt angeläget att de strategiska förutsättningarna för verksamheten är genomarbetade och kända, såväl internt i organisationen som externt.

*De vardagliga problemen hamnar i fokus*

Kriminalvården ställs dagligen inför ett otal problem av operativ art, eftersom verksamheten är så stor och omfattar över 9 600 anställda, 2 000 intagna i häkte, 5 000 intagna i anstalt och ca 14 300 frivårdsklienter. Det kriminalvårdande uppdraget är som sådant krävande, eftersom det bl.a. omfattar intagna med missbruks- och/eller psykiska problem och intagna som har andra värderingar och syn på auktoriteter än som råder i samhället i stort. Det är viktigt att chefer inom Kriminalvården har förmåga att möta de behov av stöd som personalen har i både det klientnära arbetet och kring andra frågor om verksamheten. Det bästa sättet att ge sådant stöd är en sammansatt blandning av operativt, taktiskt och strategiskt ledarskap. I frånvaro av långsiktiga strategier förefaller Kriminalvården ”fastna” i operativa frågor. Bara 34 procent av medarbetarna anser att Kriminalvårdens ledning agerar i enlighet med myndighetens vision.

Figur 5.7 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendet?



Utredningen konstaterar att det finns en tendens från Kriminalvårdens högsta ledning att ägna förhållandevis stor uppmärksamhet åt operativa beslut på detaljnivå ute i organisationen. Även om detta ibland kan vara motiverat leder det till osäkerhet i organisationen. Det är utredningens uppfattning att generaldirektören och Kriminalvårdens ledning i övrigt i huvudsak bör ägna sig åt långsiktiga och strategiska frågor. Den långtgående delegation som finns på pappret bör tillämpas konsekvent också i praktiken. Det leder till ökad tydlighet och ett större ansvarstagande ute i organisationen.

### *Behovet av strategier*

Utredningen anser att det finns ett behov av långsiktiga rättesnören inom ramen för myndighetens strategier. Det är svårt att bedriva ett långsiktigt arbete när den allra högsta nivån i myndigheten i hög grad arbetar med olika frågor på detaljnivå.

Enmyndighetsreformen torde i det sammanhanget kunna spela en väsentlig roll för att förbättra och lyfta fram det strategiska arbetet. Inom Kriminalvården beskrivs det som att enmyndighetsreformen har haft en begränsad påverkan på det klientnära arbetet och i synnerhet har koncentrerats på strukturfrågor. Som tidigare



har nämnts har enmyndighetsreformen dock gett Kriminalvården organisatoriska förutsättningar att bedriva ett gemensamt och systematiskt strategiskt arbete. Enligt utredningens intervju- och enkätundersökning har tydligheten i organisationen generellt sett blivit större sedan enmyndighetsreformen. De flesta anser att reformen var positiv, men att den också har lett till att skapa hinder som tidigare inte fanns.

Inom flera områden bedrivs det i dag fortfarande ett omställningsarbete, t.ex. genom nationell samordning och utveckling. Enmyndighetsreformen har även påverkat det klientnära arbetet på flera sätt. Inom t.ex. det rättsliga området har enmyndighetsreformen medfört en översyn av myndighetens föreskrifter, vilken kommer att förnyas när den nya kriminalvårdslagsstiftningen träder i kraft.

Just nu underlättas myndighetens framåtskridande arbete av att myndigheten fortfarande håller på att formera sig efter enmyndighetsreformen. Flera av cheferna på huvudkontoret och i regionerna är nya och intresserade av att driva sina verksamhetsområden framåt. Den nya organisationen tilltalar en inneboende förändringsvilja hos medarbetarna.

På litet längre sikt kommer sådana effekter av enmyndighetsreformsarbetet att mattas av. I det skedet är det ännu viktigare än nu att det finns en strategisk inriktning för verksamheten.

### *Prognos och underskott*

Kriminalvården har i budgetunderlaget för år 2010 lämnat dels en prognos för behovet av ytterligare anstalts- och häktesplatser, dels en ekonomisk prognos fram till år 2012. Prognosen för antalet platser pekar mot en brist på 1 818 platser i häkten och anstalter fram till år 2012. Det prognostiserade ackumulerade driftsunderskottet till och med år 2012 är drygt 5 300 mnkr. Någon plan för att åstadkomma en budget i balans eller för att på kort sikt<sup>34</sup> uppnå tillräckligt många platser har inte redovisats. Det framgår inte heller att Kriminalvården skulle arbeta med effektivisering eller besparing på något annat sätt.<sup>35</sup> Problemet placeras således ”i regeringens knä”.

---

<sup>34</sup> Enligt Kriminalvården tar det 6–8 år att bygga en ny anstalt. Se SOU 2009:13.

<sup>35</sup> Kriminalvården, Budgetunderlag 2010.

I frånvaro av någon analys framstår de behov Kriminalvården redovisar för verksamheten snarast som en oprioriterad ”önskelista”, bl.a. vill myndigheten bygga två ofinansierade storanstalter, göra sig av med ett antal anstalter som anses för gamla<sup>36</sup> och göra grundutbildningen dubbelt så lång.<sup>37</sup>

Utredningens uppfattning är att det finns en stor potential för Kriminalvården att utveckla förmågan att lämna fördjupade analyser till regeringen med avseende på den egna verksamheten och inte minst ta fram förslag och beskrivningar av de konsekvenser som kan bli följden av olika vägval. En sådan förmåga förutsätter dock att Kriminalvården i större utsträckning utgår från fastlagda strategiska utgångspunkter för sin verksamhet. Långsiktighet och helhetssyn är viktiga perspektiv. Att även regeringen behöver förstärka sin styrning av Kriminalvården återkommer utredningen till i kapitel 9.

För att långsiktigt driva verksamheten effektivt, dvs. att inte ständigt tvingas vidta korrigerande åtgärder, krävs ett strategiskt ramverk som organisationen kan förhålla sig till. Det gäller i synnerhet Kriminalvården, för vilken de övergripande målen ger utrymme för olika tolkningar av hur verksamheten ska bedrivas. Strategier är nödvändiga inom både kärnverksamheten och för de verksamhetsstödjande funktionerna, t.ex. rättsvården, IT-verksamheten och för personalarbetet. Strategierna bör dels klargöra hur de olika delarna i verksamheten ska fungera tillsammans för att uppnå de övergripande målen, dels ange vilka delar som vid olika tillfällen ska prioriteras.

#### 5.10.4 Verksamhetsplanering

**Bedömning:** Verksamhetsplaneringsprocessen medger ett rimligt inflytande från olika grupper i myndigheten.

Egenkontrollen bör utvecklas och i ännu större utsträckning knytas till verksamhetsmålen och arbetet för att uppfylla dem.

Ebbemodellen understödjer inte att tydliga mål sätts och följs upp på detaljerad nivå. Att någon egentlig utveckling inte sker av Ebbemodellen förstärker detta problem. Konkreta och nedbrutna mål samt uppföljning av dessa är i första hand en ledningsfråga, men kräver gemensamma utgångspunkter.

<sup>36</sup> Se SOU 2008:71.

<sup>37</sup> Se Kriminalvården, Budgetunderlag 2010.

Topp- och detaljstyrningen är i dag så framträdande att den försämrar förutsättningarna för effektivt lokalt arbete, hämmar möjligheterna för chefer att effektivt leda sina medarbetare och innebär att personalen inte upplever att ledningen har något förtroende för deras kompetens. Endast 11 procent av medarbetarna anser att ledningen planerar förändringar med god framförhållning.

**Förslag:** Kriminalvården bör förbättra myndighetens ledningssystem.

### *Verksamhetsplanen*

Kriminalvårdens planeringsprocess sker på ett för myndigheterna relativt traditionellt sätt. Planeringsprocessen ger ett visst utrymme för delaktighet genom samråd under arbetet med verksamhetsplanen. Enligt utredningens uppfattning är det viktigt att det under planeringen ges så stort utrymme som möjligt för med- och påverkan från alla nivåer inom organisationen. Planverket förbättras av bidrag med olika perspektiv, samtidigt som förståelsen för planerna fördjupas. Med en större förståelse och ett högre engagemang för planerna ges förutsättningar för en högre måluppfyllelse.

Myndigheten har i anslutning till de två stora reformer som har genomförts under de senaste åren, dvs. säkerhetsuppgraderingen och enmyndighetsreformen, tillämpat viss s.k. överstyrning. Det innebär att ledningen fokuserar och styr mer inom sakområdet än vad det avsedda målet egentligen ger anledning till. Syftet med överstyrningen är att få en hel, stor organisation att ledas in på vägen mot målet. Svårigheten med överstyrning är att beräkna när det är lämpligt att plana ut och vända fokus mot ett nytt område, men ändå uppnå målet. Redan hösten 2006, dvs. drygt ett och ett halvt år efter den stora säkerhetsuppgraderingen hade påbörjats, uttalade regeringen att en lång tids fokus på säkerhet ställde krav på en vidare fokusering även på övrigt verksamhetsinnehåll.<sup>38</sup>

Vid enmyndighetsreformen minskade i flera fall delegationen. Fler beslut skulle fattas av högre chefer, vilket skulle förstärka rättsenligheten och samordningen.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> prop. 2006/07:1, s. 62. Samma krav har upprepats i budgetpropositionerna för åren 2008 och 2009.

<sup>39</sup> Se mer om detta nedan i avsnitt 5.10.7.

I nuläget har styrningen för att uppnå en högre likformighet i enlighet med enmyndighetsreformen och för att uppnå målen med säkerhetsuppgraderingen mindre utrymme i Kriminalvårdens verksamhetsplan. Den svaga kopplingen mellan vision, övergripande mål och verksamhetsplan har tidigare kommenterats i avsnitten 5.10.2 och 5.10.3.

#### *Uppföljning av verksamhetens mål*

De funktioner som har inrättats i Kriminalvården för egenkontroll och uppföljning, dvs. främst verksamhetscontrollerfunktionen och internrevisionen, förefaller ha förutsättningar att bidra till en effektiv styrning och kontroll av verksamheten.

Internrevisionen har nyligen ombildats och det finns anledning att tro att ambitionsnivån kan höjas ytterligare. Huvuddelen av år 2008 ägnades till uppföljning av gamla revisioner, som inte slutligt hade behandlats. Nu har detta arbete avslutats och fokus kan vändas mot att genomföra nya granskningar av verksamheten.

Utredningen konstaterar att controllerfunktionen har utvecklats för varje år sedan den enmyndighetsreformen genomfördes och formerna för controllerfunktionen beslutades. Det sker nu bl.a. systematisk uppföljning av tidigare iakttagelser. Det är dock av väsentlig betydelse att egenkontrollen används på ett sätt för att klarlägga vad som krävs för att resultaten ska förbättras. Egenkontrollen kan då även användas för att bedöma vilka resultatnivåer som är rimliga i förhållande till de tillgängliga resurserna.

Utredningen bedömer att det finns förutsättningar för Kriminalvården att ännu tydligare knyta egenkontrollen till myndighetens mål- och resultatstyrning.

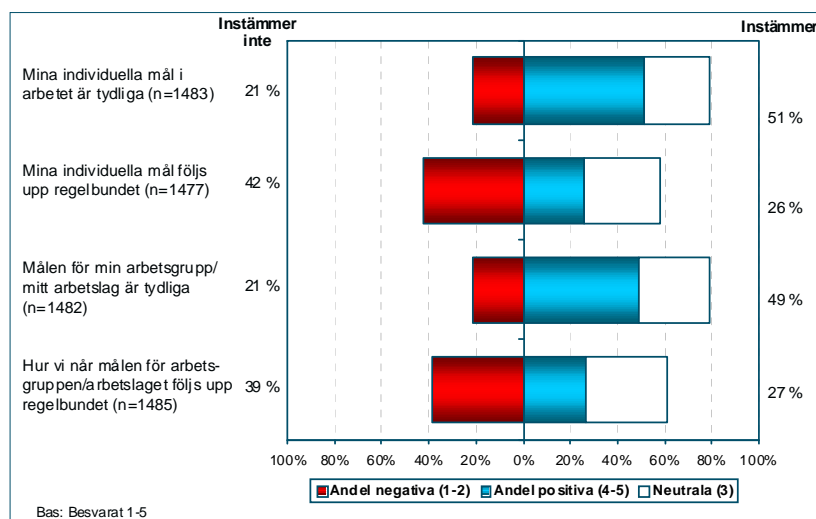
#### *Nedbrutna mål och uppföljning saknas*

Så som verksamhetsplaneringen nu är utformad får den mycket kritik i utredningens intervju- och enkätundersökning. Endast ca hälften av medarbetarna anser att målen för de individuella prestationerna respektive målen för arbetsgruppen är tydliga. Samtidigt anser två av tio av de tillfrågade att målen inte är tydliga. Bland kriminalvårdsinspektörerna är andelen positiva något högre. 64

procent av kriminalvårdsinspektörerna anser att de har tydliga individuella mål.

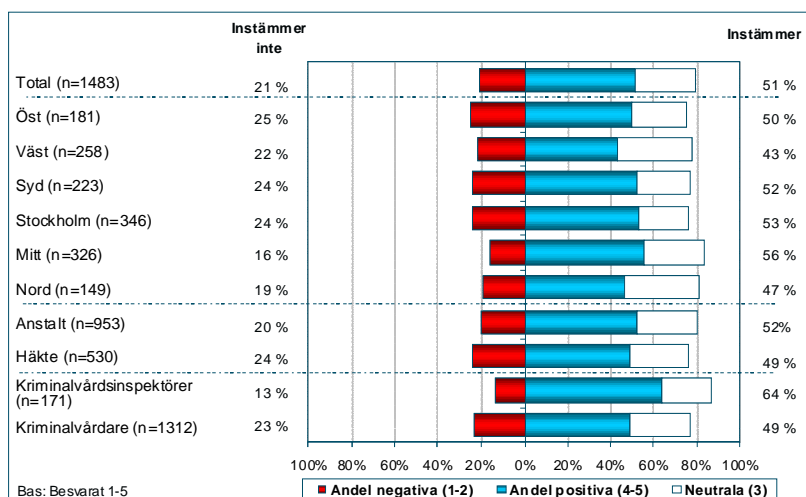
När det gäller uppföljningen av målen är resultatet ännu lägre. Endast en av fyra anser att de individuella målen respektive målen för arbetsgruppen följs upp. Cirka fyra av tio anser inte det. Resultaten i utredningens enkätundersökning är betydligt lägre än i jämförbara studier i andra organisationer.<sup>40</sup>

**Figur 5.8** Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



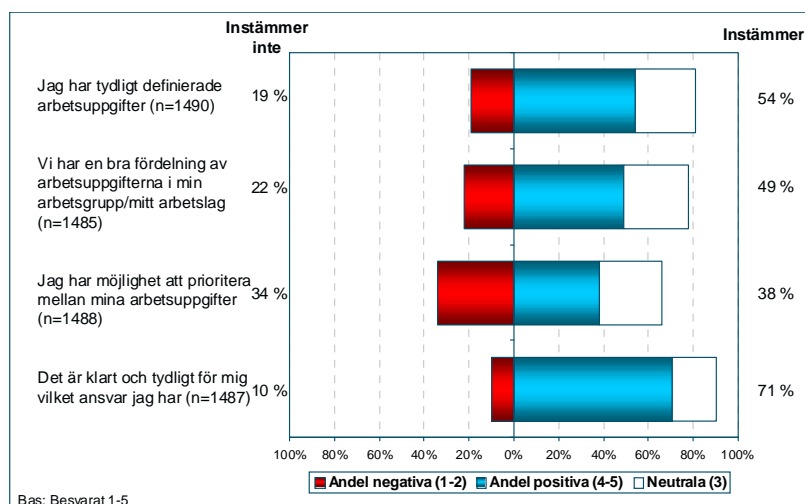
<sup>40</sup> Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.

**Figur 5.9** Utredningens enkätundersökning: Mina individuella mål i arbetet är tydliga.



Eftersom målbilden är svag och uppföljning uteblir är det svårt för personalen att prioritera mellan sina arbetsuppgifter. Det förstärks även av att arbetsuppgifterna är ottydligt definierade. Endast en tredjedel av medarbetarna anser att de kan prioritera mellan arbetsuppgifterna. Utredningen konstaterar att det självfallet är svårt för den enskilde att förlägga sin arbetstid på ett för Kriminalvården effektivt sätt om inte arbetsuppgifterna är definierade, om det inte finns mål för arbetet och det inte är möjligt att prioritera mellan olika arbetsuppgifter.

Figur 5.10 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



Såsom Ebbemodellen har presenterats för utredningen kan slutsatsen dras att den i dag inte är avpassad för att kunna sätta och följa upp nedbrutna mål på arbetsgrupps- och individuell nivå. Ebbemodellen tillkom på Mariestadsanstalten som ett sätt att på anstaltsnivån kunna hålla reda på uppdrag och uppföljningar. Den ursprungliga tanken var således att modellen skulle användas för styrning med relativt hög detaljrikedom. Nu har modellen skalats upp till en nationell nivå, men själva modellen förstärker den form av detaljerad styrning som Kriminalvårdens ledning kritiserats för i utredningens intervju- och enkätundersökning.

Eftersom det inte sker någon utveckling av modellen kan denna, såvitt utredningen kan finna, inte i dag användas för den typ av målstyrning och uppföljning som utredningen förordar och som efterfrågas inom organisationen. Kriminalvården bör därför förbättra myndighetens ledningssystem, dvs. de metoder Kriminalvården använder för att uppnå de övergripande målen. Det handlar dels om, vilket har påpekats tidigare, att konkretisera verksamhets- och aktivitetsmålen, dels om att systematiskt förbättra verksamhetsprocesserna. Det handlar om allt från riskanalyser, mätningar kopplade till relevanta mått och nyckeltal, insamling av förbättringsidéer till ledningens beslut om mål och handlingsplaner. Ledningssystemet ska på alla nivåer i organisationen besvara frågorna;

vem ska göra vad, hur och när? Ledningssystemet ska möjliggöra för alla att ta ansvar för att uppnå verksamhetens mål genom ett adekvat uppföljningssystem.

### *Kritik mot detaljstyrning*

Den allra främsta kritiken i utredningens intervju- och enkätundersökning riktas mot den topp- och detaljstyrning i enskilda frågor som Kriminalvårdens ledning genomdriver. Ledningen uppfattas styra i detalj hur uppdrag ska genomföras. Möjligheterna för regionerna och verksamhetsområdena att omprioritera eller att göra förändringar i själva genomförandet av åtgärderna är mycket kring-skurna. Flera regionchefer uppger i intervjuerna att de inte har någon möjlighet att påverka beslut eller uppdrag ens i myndighetens ledningsgrupp, utan enbart deltar för att vidarebefordra kunskap om besluten till verksamheten.

Ett utslag av detaljstyrningen är att ett stort antal uppdrag ges i konkurrens med åliggandena i verksamhetsplanen, men att någon prioritering inte sker. Uppdragen kommer också med för kort framförhållning. Kriminalvårdschefer har beskrivit att de "mail-bombas" från huvudkontoret. Många åtgärder ska genomföras på kort tid, till förfång för den långsiktiga utvecklingen av verksamhet och medarbetare.

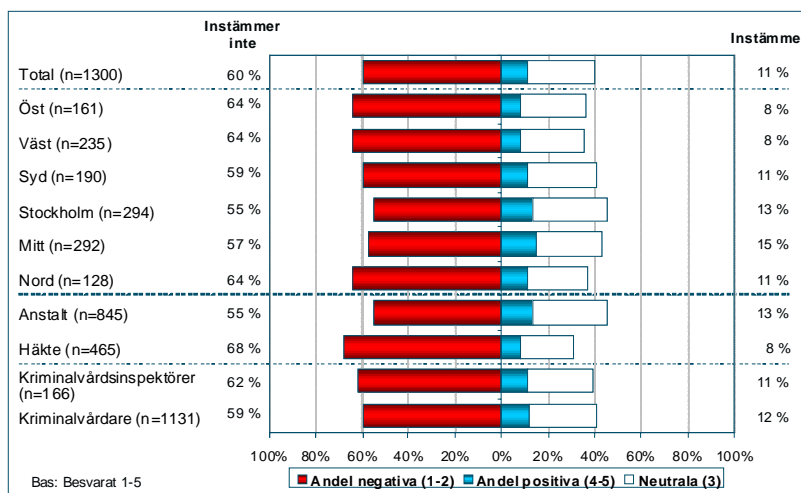
I enkätundersökningen bedömer 11 procent av medarbetarna att Kriminalvårdens ledning planerar förändringar i verksamheten med god framförhållning. Av medarbetarna anser 16 procent att Kriminalvårdens ledning visar förtroende för medarbetarnas kompetens. Resultatet är exceptionellt lågt i jämförelse med motsvarande undersökningar i andra organisationer.<sup>41</sup>

---

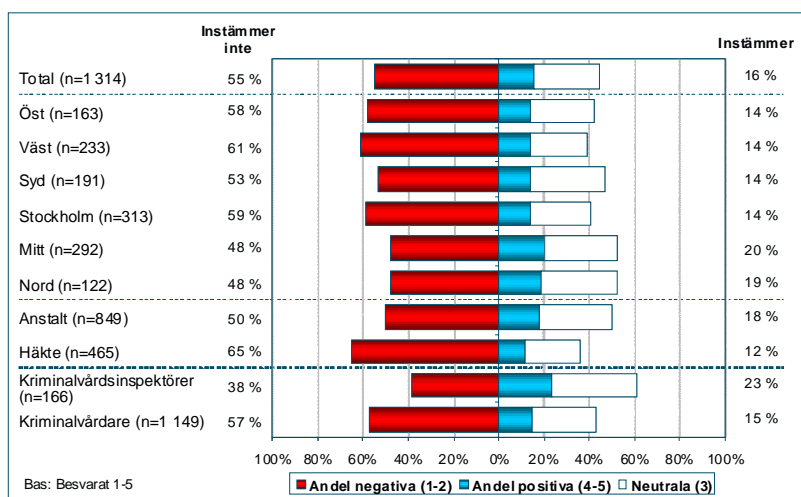
<sup>41</sup> Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.



**Figur 5.11 Utredningens enkätundersökning: Kriminalvårdens högsta ledning planerar förändringar i verksamheten med god framförhållning.**



**Figur 5.12 Utrednings enkätundersökning: Kriminalvårdens högsta ledning visar förtroende för medarbetarnas kompetens.**



Utredningen konstaterar att det finns ett utbrett missnöje med det sätt som verksamheten planeras och leds. Om det saknas ett strate-

giskt ramverk är det nödvändigt att även kortsiktiga mål prioriteras och resurssätts av ledningen. När så inte sker kan det få till konsekvens att godtyckliga prioriteringar sker ute i verksamheten, vilket kan hämma effektiviteten. Inom Kriminalvården är den risken dock liten då detaljstyrningen är så omfattande. Det är helt enkelt inte möjligt att anpassa genomförandet av ett uppdrag till det lokala behovet. En detaljstyrning från ledningen riskerar istället att få effekten att chefer i alla led "kvävs" i uppdrag, förankringsprocessen upphör och medarbetarna känner en låg delaktighet i verksamheten.

Från ett effektivitetsperspektiv innebär den nuvarande detaljstyrningen bl.a. att resurser används för att uppfylla beslut oavsett om det finns något lokalt behov eller inte. Om det hade funnits större handlingsutrymme hade resurserna istället kunna koncentreras till att förbättra de områden där det finns konstaterade lokala brister. Detaljstyrningen kan också få till följd att medarbetarna blir passiva och oengagerade, vilket antingen kan leda till att de inte gör sitt bästa på arbetet eller att de slutar sin anställning och måste ersättas.

Utredningen kan inte dra någon annan slutsats än att det är nödvändigt att Kriminalvården ser över och förändrar sin styrningsprocess. I den nuvarande styrningen finns det brister med avseende på förmågan att besluta om prioriteringar. Samtidigt pekar utredningens enkätundersökning på att medarbetarna upplever att myndighetens ledning genom den nuvarande styrningsformen visar misstroende för deras duglighet. Kriminalvården måste därför gå över till en mål- och resultatstyrningsmodell som tillåter större självständighet. I annat fall kommer verksamheten inte att kunna bedrivas effektivt, samtidigt som kostnaderna med anledning av personalomsättning, dvs. för nyrekrytering och utbildning kommer att vara höga.

### 5.10.5 Egenkontroll och tillsyn

**Bedömning:** En effektiv tillsynsverksamhet och egenkontroll är en förutsättning för att rättsäkerheten och en hög effektivitet ska kunna upprätthållas. Tillsynen och egenkontrollen av kriminalvårdsverksamheten bör förstärkas.

Det finns ett behov av en externt och oberoende tillsynsorgan

som utför en systematisk och löpande granskning av Kriminalvården.

**Förslag:** Kriminalvården bör förbättra myndighetens egenkontroll t.ex. genom att tydligare definiera olika funktioners ansvar och mandat. Arbetet bör systematiseras med utgångspunkt från myndighetsgemensamma riktlinjer och kvalitetsmått.

Regeringen bör inrätta en särskild tillsynsmyndighet för Kriminalvårdens verksamhet.

En viktig utgångspunkt för regeringen vid bildandet av Kriminalvården var att det i den nya organisationen skulle finnas möjligheter att förstärka tillsynen och därigenom bidra till organisationens förmåga att utföra sina uppgifter på ett effektivt sätt. Regeringen angav att bestämmelser om hur tillsynsverksamheten ska vara utformad borde föras in i den nya myndighetens instruktion eller i annan förordning.<sup>42</sup> I Kriminalvårdens instruktion saknas i dag sådana bestämmelser, men enligt 4 § fjärde punkten myndighetsförordningen (2007:515) ska en myndighets ledning säkerställa att det vid myndigheten finns en intern styrning och kontroll som fungerar på ett betryggande sätt. Med intern styrning och kontroll avses den process som syftar till att myndigheten med rimlig säkerhet;<sup>43</sup>

1. uppnår en effektiv verksamhet,
2. efterlever lagar, förordningar och andra regler samt
3. lämnar en tillförlitlig redovisning och rättvisande rapportering av verksamheten.

Myndighetens ledning ansvarar enligt myndighetsförordningen (2007:515) inför regeringen för verksamheten och ska se till att den bedrivs effektivt och enligt gällande rätt, att den redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel. En riskanalys ska enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll göras i syfte att identifiera omständigheter som utgör risk för att dessa krav inte fullgörs. Enligt förordningen ska myndigheten också inrätta intern revision och årligen lämna en försäkran för att kontrollen är betryggande.

<sup>42</sup> prop. 2004/05:176, s. 52.

<sup>43</sup> Ds 2006:15, s. 54 ff.

En väsentlig del av Kriminalvårdens egenkontroll sker för att säkerställa att de intagnas författningsenliga rättigheter efterlevs. FN:s och Europarådets tortyrkommittéer utför inspektioner men dessa är mer inriktade på specifika frågor knutna framför allt till de mänskliga fri- och rättigheterna. Häktena och fängelserna är slutna miljöer och de intagna har endast en begränsad och ofta övervakad kontakt med omvärlden vilket gör att de får svårare att ta tillvara sina rättigheter. Inskränkningen av de intagnas friheter och den slutna miljön gör att det måste finnas garantier för att de intagnas rättssäkerhet och rättstrygghet kan upprätthållas i häktena och i anstalterna så att förtroendet för Kriminalvården kan upprätthållas. Det är därvid av fundamental betydelse att det inte bara finns tydliga regler och rutiner för hur verksamheten ska bedrivas utan också klara regler och ett utpekat ansvar för kontrollen av denna.

### *Egenkontroll*

Controllerfunktionen och internrevisionen har ett särskilt ansvar för egenkontrollen inom Kriminalvården enligt en av myndigheten fastställd årlig plan. De har inte något eget uttalat mandat att, utöver vad som framgår av planen, besluta om granskningar. Verksamhetscheferna har ett ansvar att följa upp den egna verksamheten. Enheterna vid huvudkontoret ska samordna och utveckla myndighetens verksamhet inom det egna ansvarsområdet, men något uttryckligt ansvar för uppföljning och utvärdering har de inte.

Den rättsliga tillsynen bör väsentligen inriktas på att granska handläggningen av enskilda ärenden. Kriminalvården har inte pekat ut var ansvaret för den rättsliga egenkontrollen ligger. Det torde innebära att denna ska ske inom ramen för den löpande uppföljning som respektive chef och möjligen rättsenheten ska bedriva. Även om en sådan egenkontroll bedrivs inom några regioner är inte kontrollen systematiserad och det saknas nationella kvalitetsmått om på vilket sätt verksamheten ska bedrivas.

En förutsättning för att kunna bedriva en rättssäker egenkontroll är att det finns en möjlighet att i efterhand granska och följa upp vidtagna åtgärder och meddelade beslut. Det gäller i synnerhet beslut om tvångs- och våldsanvändning mot de intagna. Utredningen återkommer till den frågan i kapitel 8, men det kan här konstateras att det inte finns någon författningsenlig skyldighet för Kriminalvården att dokumentera när våld har utövats mot de

intagna. Beslut om tvångsmedel enligt kriminalvårdslagstiftningen, t.ex. beslut om att placera någon i avskildhet eller beslut om särskilda restriktioner ska dock dokumenteras skriftligt.<sup>44</sup> För att säkerställa att en uppföljning kan ske i efterhand är det ett rättssäkerhetskrav att våldsanvändningen dokumenteras på ett fullgott sätt.

Utredningen anser att det är nödvändigt att Kriminalvården förstärker den nuvarande egenkontrollen genom att tydligt peka ut ansvar och ge mandat för hur egenkontrollen ska bedrivas. Det gäller i synnerhet vilket ansvar för egenkontrollen som ska ligga på huvudkontorets enheter. Systematiska rutiner bör införas och nationella kvalitetsmått bör fastställas för egenkontrollen.

### *En ny tillsynsmyndighet*

Statskontoret konstaterade år 2003 i sin granskning av Kriminalvården att den dåvarande tillsynsverksamheten inom Kriminalvården inte var tillräcklig i förhållande till de långtgående befogenheter som myndigheten har att ingripa i enskilda människors liv. Statskontoret argumenterade för att ett fristående tillsynsorgan för Kriminalvården borde inrättas. Dess huvuduppgifter skulle vara att granska att de lagar och föreskrifter som reglerar Kriminalvårdens verksamhet efterlevs och att granska händelser som rör hot och våld mot de intagna eller mot de anställda i deras kriminalvårdande funktion.<sup>45</sup>

Det finns inte några generella bestämmelser som lägger fast principerna för tillsynen av den offentliga verksamheten. Tillsynsutredningen hade i uppdrag att utreda hur den statliga tillsynen kunde göras till ett tydligare och effektivare förvaltningspolitiskt instrument, som bättre bidrar till kontrollen och genomförandet av demokratiskt fattade beslut. I sitt betänkande SOU 2004:100 föreslog Tillsynsutredningen att tillsynsbegreppet borde avgränsas för att förtydliga det offentliga organets uppdrag och lämnade förslag till definitioner av tillsynsbegreppet. Tillsynsutredningens definition förutsätter att tillsynsorganet ska vara organisatoriskt fristående från de verksamhetsansvariga inom tillsynsområdet och utföra sitt uppdrag oberoende och självständigt.

---

<sup>44</sup> Se bl.a. JO dnr. 1452-2001.

<sup>45</sup> Statskontoret, Rapport 2003:20, s. 305 ff.

Kriminalvården är en av de myndigheter som inte granskas av en oberoende tillsynsmyndighet. Ett annat exempel är Polisen. Senast i februari 2009 redovisade länsrådet Magnus Holgersson i Östergötlands län ett uppdrag till regeringen avseende länsstyrelsernas tillsynsverksamhet där han föreslog att frågan om tillsyn över Polisens och Kriminalvårdens verksamhet bör ses över.<sup>46</sup>

Justitieombudsmannen (JO) och Justitiekanslern (JK) utövar tillsyn över att statliga myndigheter och dess anställda efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Den tillsyn som JO och JK utövar är tänkt att fungera som ett komplement till den ordinarie tillsynen. Den fristående tillsynen av Kriminalvårdens verksamhet bedrivs dock i dag i praktiken till stor del av JO. Av ca 6 000 anmälningar till JO varje år avser nästan en femtedel kriminalvården. Enligt chefs-JO Mats Melin har det stora antalet anmälningar lett till att antalet JO-inspektioner har blivit färre, vilket i sin tur innebär att Sverige inte lever upp till de krav på regelbundna besök som FN ställer i konventionen mot tortyr. JO förordade därför i oktober 2008 att ett särskilt kontrollorgan för kriminalvårdsverksamheten inrättas.<sup>47</sup> Några dagar senare konstaterade Kriminalvårdens generaldirektör i en debattartikel i Dagens Nyheter att myndighetens egenkontroll inte räcker till för att hindra självmorden vid häkten och anstalter, varför en fristående kriminalvårdsinspektion bör inrättas.<sup>48</sup>

Utredningen anser att starka skäl talar för att inrätta en tillsynsmyndighet för Kriminalvården. En sådan lösning skulle överensstämma med den svenska förvaltningstraditionen och avlasta de organ, främst JO, som ska utöva den extraordinära tillsynen. Allt fler myndigheter granskas eller föreslås ska bli granskade av en oberoende tillsynsmyndighet. Det gäller t.ex. på skolområdet (Skolinspektionen), arbetslöshetsförsäkringsområdet (Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen) och socialförsäkringsområdet (Inspektionen för socialförsäkringen).

Enligt utredningens uppfattning kommer en starkare tillsyn att leda till en större öppenhet och ett högre förtroende för Kriminalvården. Det tyngst vägande skälet för en extern tillsynsfunktion är värnandet om de intagnas rättsäkerhet. En extern och oberoende

<sup>46</sup> Länsstyrelsen i Östergötlands län, Rapport 2009:2.

<sup>47</sup> Riksdag och departement, "Färre JO-inspektioner när klagomålen ökar", 19 oktober 2008.

<sup>48</sup> Dagens nyheter, "Vi klarar inte längre att utreda självmorden", DN Debatt, 12 november 2008.

granskningsfunktion behövs för att stärka rättssäkerheten och övervaka effektiviteten inom kriminalvården.

Regeringen är huvudsakligen hänvisad till Kriminalvårdens uppgifter och analyser när regeringen ska bedöma myndighetens verksamhet. De ligger i sakens natur att information som lämnas om den egna verksamheten inte alltid omfattar samtliga relevanta uppgifter som uppdragsgivaren kan behöva för att göra objektiva bedömningar. Även detta talar för att en extern och oberoende instans bör utöva tillsyn över Kriminalvårdens verksamhet vitala delar.

Kriminalvårdens verksamhet kräver stora statliga utgifter. Dessa förväntas öka ytterligare under de kommande åren, inte minst med beaktande av att Kriminalvården beräknar att antalet anstaltsplatser behöver öka med upp till 20 procent. För att möta detta behov och för att öka den inre effektiviteten vill Kriminalvården bygga s.k. storanstalter med upp till fem gånger fler platser än vid dagens genomsnittsanstalt. En sådan omställning kan, vilket utredningen har framhållit i sitt andra delbetänkande, få konsekvenser för förutsättningarna för hur kriminalvården kan bedrivas. Om storanstalter inrättas blir en extern granskning av verksamheten ännu viktigare.

En ny tillsynsmyndighet bör bedriva både system- och verksamhetstillsyn. Tillsynsmyndigheten bör granska att Kriminalvården följer gällande författningar och regleringsbrev och fullgör de uppgifter som riksdagen och regeringen har ålagt myndigheten. Tillsynsmyndigheten bör också granska att Kriminalvården handlägger ärenden korrekt och att myndigheten arbetar effektivt för att nå de för verksamheten uppställda målen. Tillsynsmyndigheten bör också genomföra en löpande tillsyn av rättsenligheten inom Kriminalvården och vad som har orsakat allvarliga incidenter och hur de har hanterats av myndigheten.

Utredningen anser att eftersom det är av fundamental betydelse att den verksamhet som bedrivs inom Kriminalvården är rättssäker bör den nya tillsynsmyndigheten också handlägga klagomålsärenden. Gränsdragningen mot den tillsyn som JO och JK i dag bedriver bör därför preciseras. Det torde skapa bättre förutsättningar för den inspektionsverksamhet som JO anser bör genomföras.

Det är viktigt att i sammanhanget framhålla att en extern tillsynsfunktion inte på något sätt utesluter en korresponderande och effektiv egenkontroll. Inrättandet av en ny tillsynsmyndighet medför själfallet inte någon inskränkning eller begränsning av Kriminalvårdens ansvar för att följa upp och kontrollera sin verksamhet. Kriminal-

vården bör alltså genomföra de förbättringar av egenkontrollen som utredningen har nämnt ovan oberoende av om en tillsynsmyndighet inrättas.

### *Sammanfattning*

Sammanfattningsvis delar utredningen alltså den uppfattning som bl.a. Statskontoret, JO och Kriminalvården tidigare har framfört att tillsynen av Kriminalvården bör förstärkas. Det bör ske genom en förstärkt egenkontroll där Kriminalvården definierar ansvarsförhållanden och mandat avseende uppföljningen och kontrollen. Vidare bör egenkontrollen systematiseras och nationella kvalitetsmått fastställas. Utredningen anser vidare att regeringen bör inrätta en särskild tillsynsmyndighet för Kriminalvården.

### 5.10.6 Verksamhetsutveckling

**Bedömning:** Ett genomgående problem i Kriminalvårdens utvecklingsarbete är att det i dag sker genom olika utvecklingsinsatser som inte är samordnade i ett systematiskt förbättringsarbete.

**Förslag:** Kriminalvården bör besluta om en utvecklingsstrategi som omfattar hela myndighetens verksamhet. Myndigheten bör peka ut en ansvarig för utvecklingsarbetet inom myndigheten. Ett instrument för att mäta effekten av olika insatser bör utvecklas.

En del av verksamhetsutvecklingsarbetet inom Kriminalvården sker vid utvecklingsenheten. Utvecklingsenhetens arbete omfattar främst omvärldsbevakning och -analys samt forskning och utveckling av Kriminalvårdens behandlingsprogram. Det är också dessa områden som Kriminalvårdens utvecklingsstrategi omfattar. Utvecklingsenheten har inte något ansvar för utveckling av verksamheten inom Kriminalvården i stort. Det synes främst ligga på klient- och säkerhetsenheten. Klient- och säkerhetsenheten ansvarar enligt arbetsordningen för utveckling av verkställighetsplanering, frigivningsåtgärder, programverksamhet, klientutbildning och arbetsdrift. Utvecklingsenhetens mandat är således



inskränkt till att ta fram kvalificerade underlag till andra funktioner inom myndigheten. Kriminalvården marknadsför tydligt utvecklingsenhetens arbete och forskningsresultat, vilket sannolikt inte hade skett om samma resultat tagits fram vid ett externt forskningsinstitut. Det är utredningens uppfattning att Kriminalvården på ett bra sätt redovisar det vetenskapliga arbetet avseende behandling och kriminalvård, t.ex. i myndighetens personaltidning.

Kriminalvården bedriver således ett systematiskt forsknings- och utvecklingsarbete avseende behandlingsprogrammen. Vilket genomslag detta får i verksamheten är svårare att bedöma, i synnerhet som utvecklingsarbetet bedrivs på en enhet och en annan enhet ansvarar för att implementera resultatet i verksamheten. Enligt utredningens uppfattning finns det förutsättningar att förbättra utvecklingsarbetet även inom andra områden, t.ex. inom förvaltningsområdet.

Enligt Kriminalvårdens arbetsordning har var och en av enhetscheferna vid huvudkontoret ett utvecklingsansvar inom sitt verksamhetsområde. Ansvar kan, i frånvaro av någon närmare definition eller avgränsning, betecknas som ett åliggande att löpande vidta åtgärder för att verksamheten inom det egna sakområdet ska förbättras. Viss utvecklingsverksamhet bedrivs även inom verksamhetskansliet, där medarbetare som genomgår chefsutvecklingsprogrammet får möjlighet att arbeta med att ta fram underlag i olika sakfrågor. Det finns inte någon funktion, vid sidan av generaldirektören, som har till uppgift att samordna arbetet inom myndigheten eller som har ett samordningsansvar för huvudkontorets arbete.

Brist på samordning är ett genomgående problem i Kriminalvårdens utvecklingsarbete, vilket påverkar effektiviteten negativt. Den främsta orsaken till detta är frånvaron av långsiktiga strategier, vilket utredningen har pekat på tidigare. Ett annat problem är att det saknas en funktion som ansvarar för samordningen av utvecklingsinsatserna. Verksamhetsutvecklingen sker således i dag genom olika utvecklingsinsatser utan någon inbördes prioritering. Utredningen anser att det behövs en mer kvalificerad samordning av de utvecklingsinsatser som görs inom olika områden.

I dag utarbetas t.ex. myndighetens föreskrifter och de tvingande säkerhetsutskicken vid två sidoordnade enheter vid huvudkontoret, rättsenheten och säkerhetsgruppen. Föreskrifterna och utskicken får direkt betydelse för arbetet i organisationen, men de utfärdas utan att man i organisationen uppfattar att de samordnas. Det har

också hänt att tvingande säkerhetsutskick har stått i direkt konflikt med en föreskrift. Det är naturligtvis mycket svårt att förhålla sig till en sådan situation i den operativa verksamheten.

Eftersom det saknas en utvecklingsstrategi antar utredningen att det förväntas av enhetscheferna att de själva ska ta initiativ till och driva "rätt" utvecklingsinsatser. Det är en utgångspunkt som utredningen redan av principiella skäl är tveksam till.

Sedan enmyndighetsreformen år 2006 har flera funktioner vid huvudkontoret, t.ex. personalenheten, IT-enheten, internrevisionen och kansliet bytt chef en eller flera gånger eller t.o.m. under vissa perioder helt saknat en ordinarie chef. När ansvaret för utvecklingsarbetet har knutits till en funktion och inte till en strategi eller en målsättning är chefen för den funktionen en nyckelperson för hur utvecklingsfrågorna drivs. Ett chefsbyte innebär då inte bara att utvecklingen tillfälligt kan stanna upp utan den kan dessutom få en annan riktning. Ett chefsbyte kan ibland vara nödvändigt för att över huvud taget kunna åstadkomma en önskad förändring. Om så sker är det ännu viktigare att utvecklingsarbetet följer en fastlagd strategi som är samordnad inom myndigheten.

Utvecklingen bör därför bedrivas inom ramen för ett samordnat och systematiskt förbättringsarbete. Kriminalvården bör besluta om och prioritetsordna det utvecklingsarbete som huvudkontoret ska bedriva inom ramen för myndighetens strategier. Eftersom insatserna som regel ska omsättas i verksamhet på anstalter, häkten och frivård är det också nödvändigt att resursåtgången för utvecklingsarbetet beräknas.

Kriminalvården bör således besluta om mål för utvecklingsverksamheten och införa instrument för att mäta den. Instrumentet bör förklara sambanden mellan använd resurstid, arbetssätt och effekter.

Ansvaret för samordningen av myndighetens utvecklingsarbete bör pekas ut och tydliggöras.

### 5.10.7 Delegering och ansvar

**Bedömning:** En begränsad delegation kan ha varit en förutsättning vid enmyndighetsreformen för att nå en rättssäker och gemensam beslutspraxis i organisationen. Verksamheten kan nu effektiviseras genom att frågor i högre utsträckning handläggs på den nivå där de uppkommer. Härigenom kan också överord-

nade chefers tid frigöras. Rättssäkerhet och rättstrygghet kan uppnås genom uppföljning och egenkontroll.

**Förslag:** Kriminalvården bör se över sin arbetsordning i syfte att uppnå en mer långtgående delegation. Den verksamhetsanpassade egenkontrollen bör öka och anpassas till delegationsbestämmelserna.

En viktig föresats vid enmyndighetsreformen var att öka förutsättningarna för en rättssäker behandling av de intagna och andra som berörs av Kriminalvårdens verksamhet.<sup>49</sup> Verksamhetsstödet samlades i de regionala staberna. Den nya myndighetens delegationsbestämmelser har därmed medfört att beslutanderätten ute i organisationen begränsats, dvs. beslutsbefogenheten har lyfts till en överordnad nivå.

Den nya beslutsordningen har tidigare granskats av Kriminalvården i en utvärdering av enmyndighetsreformen.<sup>50</sup> Uppfattningarna om beslutsordningen föreföll då vara blandade. I utredningens intervjuer, bl.a. med fackliga företrädare, framförs kritik mot att beslutsmakten har lyfts högre upp i organisationen. Dessa synpunkter återfinns också i utredningens intervju- och enkätundersökning. I djupintervjuerna framför majoriteten av de intervjuade cheferna att besluten i arbete behöver flyttas, så att de som arbetar med klienterna får större ansvar och befogenheter.

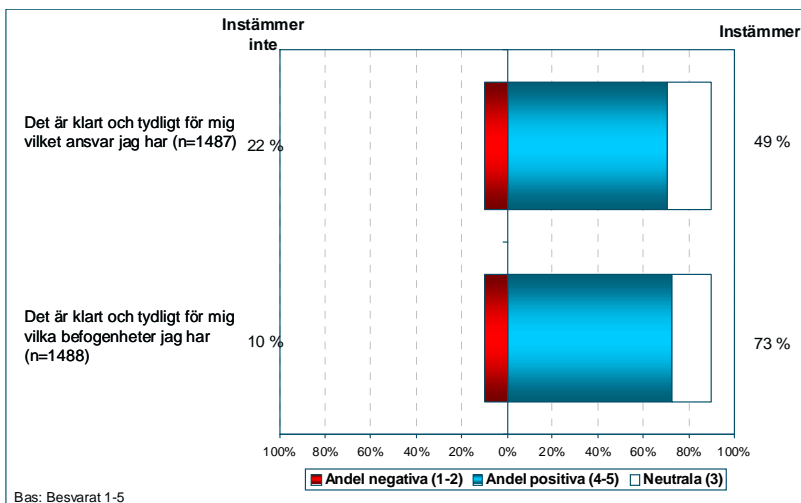
Enkäterna ger två svar på frågan om ansvar och delegation. En övervägande del anser att fördelningen av ansvaret och befogenheterna är tydliga. Det bör betyda att arbetsordningen är känd och att den har en praktisk betydelse i verksamheten. Samtidigt är det en stor andel, ca 40 procent, som upplever att de saknar befogenheter, dvs. att besluten i arbetet borde fattas av dem själva, men nu tas av någon annan. En fjärdedel av alla kriminalvårdsinspektörer anser att så är fallet, vilket alltså betyder att denna uppfattning även finns på chefsnivån.

Det motsatta problemet, dvs. att medarbetarna upplever sig tvingade att fatta vissa beslut som de t.ex. inte har kompetens för är ovanligt.

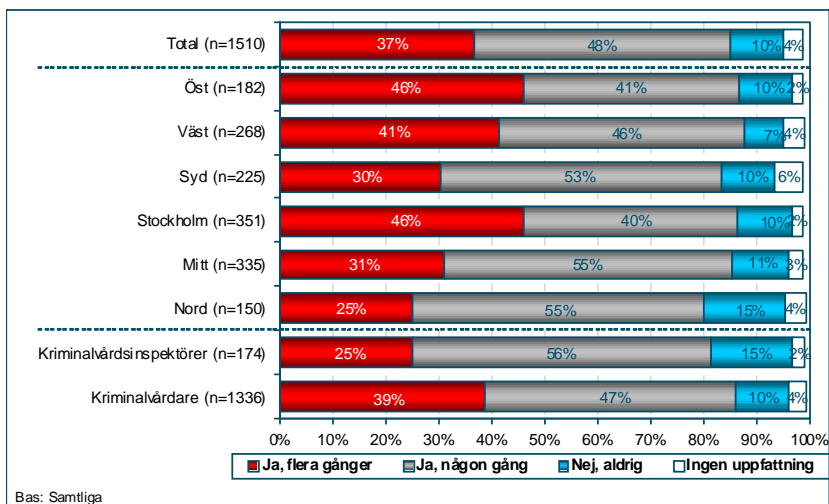
<sup>49</sup> Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, s. 54.

<sup>50</sup> Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet.

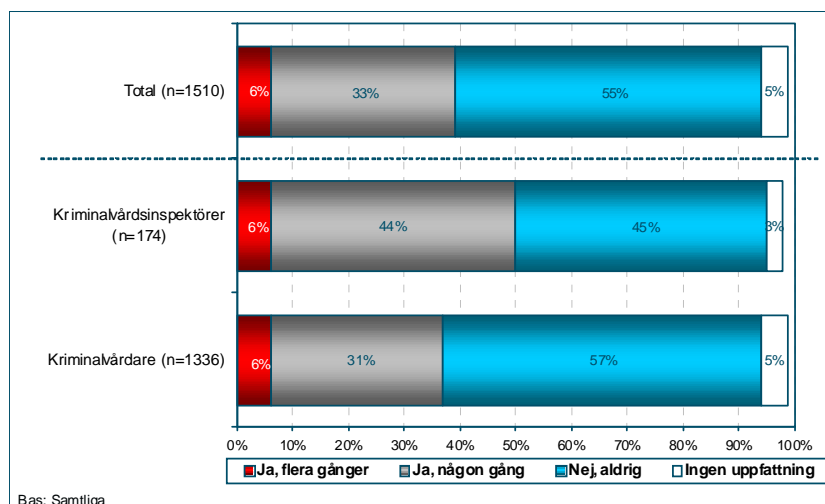
**Figur 5.13 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?**



**Figur 5.14 Utredningens enkätundersökning: Har du någon gång upplevt att du saknar befogenheter, dvs. att besluten i ditt arbete borde fattas dig/din roll, men istället måste fattas av någon roll/befattning?**



**Figur 5.15 Utredningens enkätundersökning: Har du någon gång upplevt att du har för stora befogenheter, dvs. att du måste fatta beslut i ditt arbete som du tycker borde fattas av någon annan roll/befattning?**



Myndighetsförordningen (2007:515) tar som utgångspunkt att det i s.k. enrådighetsmyndigheter, såsom Kriminalvården, ska finnas en delegationsordning, dvs. att beslut i lämplig omfattning ska delegeras ned i organisationen från den högste chefen. Utredningens uppfattning är att en sådan beslutsordning är effektiv om den dels ger stöd till att beslut fattas i enlighet med de mål som finns för verksamheten, dels gör att beslutsfattandet i sig kan ske på ett effektivt och tidsbesparande sätt. Beslutsordningen bör inte utformas så att beslutsfattandet innebär att arbetstid i onödan tas i anspråk av befattningshavare med alltför hög kompetens. Det krävs av den överordnade beslutsfattaren att hon eller han sätter sig i in i det aktuella ärendet för att kunna göra en individuell prövning. Den underordnade har som regel en mer personlig erfarenhet och kunskap om ärendet. Den tid som den överordnade behöver avsätta för beslutsfattande som kan ske på lägre nivå kan hon eller han använda för ledningsuppgifter eller på ett annat för organisationen mer effektivt sätt.

Beslutsordningen synes vid enmyndighetsreformen ha utformats för att möjliggöra syftet med denna, dvs. de nya delegationsbestämmelserna har, såvitt utredningen kan se, i sig medfört en form

av ”överstyrning” som Kriminalvården ansett nödvändig. I dag kan man dock konstatera att det finns ett missnöje i organisationen med att beslutsordningen lägger hinder för en effektiv verksamhet. Utredningen ser flera orsaker till detta.

Som tidigare har sagts i avsnitt 5.10.4 finns det i Kriminalvården en stark kritik mot den detaljstyrning som genomsyrar organisationen. Ett sätt på vilket denna styrning yttrar sig är den ”farfarsprincip” som tillämpas inom Kriminalvården. Enligt principen får en chef inte besluta om tillsättningen av medarbetare på vissa utpekade befattningar i organisationen. Beslutet ska istället fattas av en ”farfar”, dvs. den närmaste chefens överordnade chef. En kriminalvårdsinspektör tillsätts t.ex. efter beslut av regionchefen, inte av kriminalvårdschefen. Regionchefens närmaste medarbetare, stabschefen, tillsätts på motsvarande sätt av generaldirektören.<sup>51</sup>

Dessutom upplevs det i organisationen att cheferna, dvs. de som har delegationen att fatta beslut, inte är närvarande i verksamheten. Utredningen har tillfrågat samtliga kriminalvårdsinspektörer hur de förlägger sin arbetstid. Enligt deras uppskattning deltar de under halva sin arbetstid i möten, medan klientadministrationen tillåts ta mindre än 10 procent av arbetstiden. Cheferna säger också att de har alldeles för mycket att göra.<sup>52</sup> Den närmaste chefen får dessutom i enkätundersökningen genomgående låga betyg kring sitt ledarskap i jämförelse med motsvarande undersökningar.<sup>53</sup> Andelen positiva varierar mellan 25 och 40 procent. Det framkommer också kritik mot att kompetensen i organisationen inte används på ett effektivt sätt.<sup>54</sup>

---

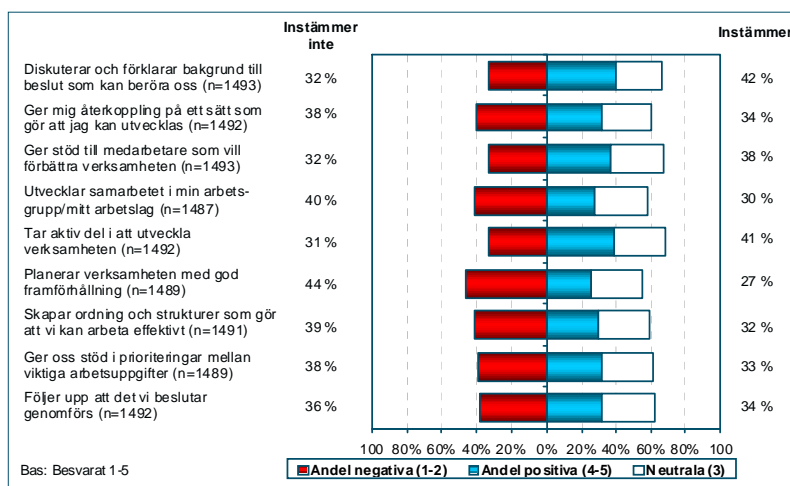
<sup>51</sup> Kriminalvården, Arbetsordning för Kriminalvården, KVAF 2007:3, Bilaga 3.

<sup>52</sup> Se avsnitt 6.8.

<sup>53</sup> Jfr. Synovates riksundersökning, se som beskrivs i avsnitt 1.4.

<sup>54</sup> Se avsnitt 6.9.4.

Figur 5.16 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



Utredningen konstaterar att de nuvarande delegationsbestämmelserna visserligen är tydliga, men att de inte är effektiva. Alltför många beslut ska i dag fattas av chefer. Samtidigt kritiserar cheferna för att de inte deltar tillräckligt i verksamheten och utövar för lite ledarskap. Då samma åsikt framkommer från så många håll i utredningens kontakter med olika företrädare för Kriminalvården samt i intervju- och enkätundersökningen kan slutsatsen dras att det dessutom finns en relativt stor enighet om att de nuvarande delegationsbestämmelserna och deras tillämpning bör ändras.

En större delegation understryker vikten av att det är nödvändigt att säkerställa rättssäkerhetsaspekterna och rättstryggheten. Det bör ske genom en tillfredsställande och verksamhetsanpassad egenkontroll. Detta är dels ett chefsansvar inom ramen för den löpande tillsynen, dels ett område som bör omfattas av särskild tillsyn. Formerna för denna egenkontroll bör framgå i en ny delegationsordning.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Se avsnitt 5.10.5.

## 5.11 Sammanfattning

Fokus i utredningens uppdrag är om Kriminalvårdens verksamhet är effektiv. Utredningen har tagit sin utgångspunkt i hur Kriminalvården uppfyller de mål som har ställts upp för verksamheten. I detta kapitel har utredningen studerat vilka förutsättningar Kriminalvården har att förverkliga organisationens mål genom ledning och styrning av dess organisation och administration.

Kriminalvården är en stor myndighet, som bedriver en komplex verksamhet inom häkte, anstalt och frivård i hela landet. När riksdagen beslutade att kriminalvården år 2006 skulle bilda en gemensam myndighet fick myndigheten samtidigt möjlighet att själv besluta om en helt ny organisatorisk struktur. Fokus vid det arbetet vilade i hög grad på att utforma förutsättningar för det klientnära arbetet och ett starkt regionalt verksamhetsstöd. Det operativa arbetet fördelades på sex regioner, medan den strategiska verksamheten i första hand ska bedrivas vid myndighetens huvudkontor.

Utredningens uppfattning är att Kriminalvården behöver vidta både åtgärder för att förändra den interna kulturen och insatser av organisatorisk art för att myndigheten på sikt ska ha förutsättningar att utveckla effektiviteten.

Kriminalvården bör i större utsträckning än nu utgå från ett mer långsiktigt perspektiv på verksamheten. De övergripande målen måste brytas ner i ett strategiskt ramverk, som kan kommuniceras internt och bilda ramen för verksamhetsplanering och uppföljning. Utredningens intervju- och enkätundersökning har visat att kunskapen om Kriminalvårdens mål är mycket låg. Kriminalvården behöver i större utsträckning koppla samman de övergripande målen med strategier och operativ verksamhet. Kriminalvården bör även besluta om en långsiktig utvecklingsplan för myndighetens hela verksamhet.

Genom att ange en strategisk ram för verksamheten finns det också förutsättningar för Kriminalvården att förändra den topp- och detaljstyrande kultur som i dag kännetecknar organisationen. Behovet av att ständigt vidta korrigerande åtgärder minskar om olika verksamhetsgrenar ges möjlighet att ta ett långsiktigt ansvar för sitt arbete i enlighet med myndighetens strategier. Genom att ge underlydande chefer och andra medarbetare förtroendet att i större utsträckning ansvara för sitt arbete och sin arbetsituation är det utredningens uppfattning att effektiviteten kan öka. Som en



konsekvens av att personalens kompetens i högre grad tas till vara kan möjligen också personalomsättningen minska, vilket kan sänka Kriminalvårdens kostnader för nyrekrytering och utbildning.

Utredningen har kunnat konstatera att Kriminalvårdens medarbetare anser att ledningen i dag inte planerar verksamheten med god framförhållning. Genom att förändra topp- och detaljstyrningen torde förutsättningarna för cheferna i organisationen att utöva ett värdeskapande, effektivt ledarskap öka.

En förutsättning för en sådan utveckling av beslutskulturen är bl.a. att Kriminalvården förändrar den nuvarande mål- och resultatstyrningsmodellen. Modellen bör framför allt medge en anpassning efter lokala problembilder. Individuella mål och individuell uppföljning är andra frågor som Kriminalvården bör överväga för att ytterligare effektivisera ledningen och styrningen.

Utredningen förordar också en större samordning inom huvudkontorets enheter, i synnerhet i förhållande till den operativa verksamheten i regionerna och regionkontoren. Utredningen anser att, mot bakgrund av de utvecklingsområden som utredningen har funnit, övervägande skäl talar för att myndigheten ska utse en chef för huvudkontoret med uppdrag att förbättra och samordna stabsstödet.

Utredningen anser även att Kriminalvården bör peka ut en ansvarig för utvecklingsarbetet inom myndigheten.

Ett viktigt förbättringsområde för Kriminalvården är uppföljningar och egenkontroller. Detta bör bl.a. ske inom ramen för arbetet med en ny mål- och resultatstyrningsmodell. Myndigheten bör även ta fram ett instrument för att mäta effekten av olika utvecklingsinsatser.

Den rättsliga tillsynen i myndigheten är inte tillräcklig i dag och kraven härpå kommer dessutom att öka om utredningens förslag om en mer långtgående delegation genomförs. Justitieombudsmannen och Kriminalvårdens generaldirektör har, var för sig, i massmedia tidigare föreslagit en extern tillsynsmyndighet på Kriminalvårdens område. Utredningen poängterar att framför allt egenkontrollen i myndigheten behöver stärkas. Kriminalvården måste definiera ansvarsförhållanden och mandat avseende uppföljningen och kontrollen. Vidare bör egenkontrollen systematiseras och nationella kvalitetsmått fastställas. Utredningen konstaterar också att bl.a. rättssäkerhetsskäl talar för att regeringen bör inrätta en särskild tillsynsmyndighet för Kriminalvården. En ny tillsyns-

myndighet bör bedriva både system- och verksamhetstillsyn över Kriminalvårdens verksamhet.

## 6 Kriminalvårdens personal

### 6.1 Inledning

Kriminalvården har i dag över 9 600 anställda. Dessutom beräknar myndigheten att klienttillströmningen leder till att personalbehovet kommer att öka med ytterligare 650 medarbetare fram till år 2012. Utvecklingen av personalen samt rekryteringen och utbildningen av nyanställda innebär betydande utmaningar för Kriminalvården. Personalkostnaderna är mycket omfattande. Det är dock genom personalens insatser som målen för Kriminalvårdens verksamhet ska uppnås.

Flera externa utredningar har under de senaste åren granskat Kriminalvårdens arbete bl.a. avseende personalfrågorna. Även Kriminalvården har genomfört utredningar på personalområdet. En återkommande fråga i utredningarna har varit vilken kompetens som kriminalvårdarna ska ha och hur kriminalvårdarrollen ska utvecklas.

### 6.2 Arbetsgivarpolitiken inom staten

Arbetsgivarpolitiken inom staten är i stor utsträckning delegerad till myndigheternas chefer. Det innebär en stor frihet för myndigheterna att utifrån verksamhetens krav själva utforma organisation, arbetsprocesser, lönebildning och kompetens-försörjning.

## 6.3 Kriminalvårdens personalarbete

### 6.3.1 Allmänt

Det arbetar drygt 9 600 personer i Kriminalvården. Av dessa har en majoritet sin anställning inom områdena häkte och anstalt. Det finns drygt 5 600 kriminalvårdare och drygt 300 kriminalvårdsinspektörer.

Personalkostnaderna utgjorde 62 procent av Kriminalvårdens totala kostnad år 2008.

**Tabell 6.1** Antal anställda i olika personalkategorier i mars år 2009

Yrkeskategori	Anställda (tillsvidare)
Chefer	110
Kriminalvårdsinspektörer	327
Frivårdsinspektörer, Klient- och placeringshandläggare	1127
Kriminalvårdare	5631
Sjukvårdspersonal	182
Programpersonal	217
Fastighet och förråd	99
Produktionsledare	407
Kök och lokalvård	316
Administrativa handläggare	649
Inspektörer	17
Administrativa assistenter	545
<i>Summa</i>	9627

*Källa:* Kriminalvården

### 6.3.2 Ökade personalresurser

Kriminalvården har under de senaste åren anställt allt fler medarbetare, som en följd av ökade klientvolymen. Vid utgången av år 2006 utgjorde personalresursen 7 941 årsarbetskrafter. Ett år senare hade antalet årsarbetskrafter i myndigheten ökat till 8 410. Vid utgången av år 2008 var antalet årsarbetskrafter i Kriminalvården 8 653.

**Tabell 6.2** Antal tillsvidareanställda och årsarbetskrafter åren 2007 och 2008

År	Huvudkontoret		Regionkontoren		Verksamhetsställen		Transporttjänsten	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Tillsvidareanställda	226	251	161	169	7854	7583	319	347
Årsarbetskrafter	224	241	150	155	7616	7792	325	368

Källa: Kriminalvårdens årsredovisning 2008.

Ökningen av antalet årsarbetskrafter sedan år 2007 härrör sig enligt Kriminalvården från de 287 nya anstaltsplatser (netto) som öppnades år 2007.<sup>1</sup>

År 2008 slutade 8,2 procent av de tillsvidareanställda i Kriminalvården, s.k. extern avgångsprocent. Andelen var ca 2 procentenheter lägre än år 2007. Ca 50 procent av avgångarna år 2008 berodde på att den anställde fått arbete utanför Kriminalvården. Absolut sett flest avgångar var det bland kriminalvårdarna, men högst andel avgångar var det bland sjuksköterskor. Ca 13 procent av de tillsvidareanställda sjuksköterskorna lämnade frivilligt sitt arbete i kriminalvården, medan motsvarande andel för kriminalvårdarna var 6 procent.

### 6.3.3 Rekrytering

#### *Kriminalvårdens kompetensförsörjning*

Som redan har nämnts är arbetsgivarpolitiken inom staten i huvudsak delegerad till myndigheterna. Kompetensförsörjningen ska bl.a. redovisas till regeringen i myndighetens årsredovisning.

Kriminalvårdens redovisning av kompetensförsörjningen för år 2008 fokuserar på områdena rekrytering, åldersbalans och chefsförsörjning. Myndigheten redovisar hur stor andel av personalen som har högskoleutbildning och framhåller att myndigheten vid nyrekrytering av kriminalvårdare strävar efter att rekrytera personal med eftergymnasial kompetens. Kriminalvården har även tagit fram riktlinjer för hur rekryteringen och grundutbildningen ska kvalitetssäkras.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens årsredovisning 2008.

<sup>2</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens årsredovisning 2008, s. 51 ff.

Det strategiska arbetet kring personal- och kompetensfrågor sker i huvudsak vid personalenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor. Exempel på strategiskt personalrelaterat arbete är utformning av den grundläggande kriminalvårdsutbildningen, fortbildningen och chefsprogrammet. Det pågår också arbeten t.ex. avseende vårdarrollens utveckling.

Kriminalvården räknar med att mellan åren 2010–2012 behöva anställa ytterligare ca 650 medarbetare, främst förutsatt att utbyggnaden av häktes- och anstaltsplatserna kan ske på det sätt som myndigheten planerar för.<sup>3</sup>

Kriminalvården har den 20 augusti 2007 beslutat att fr.o.m. våren 2009 ska inte någon tillsvidareanställd kriminalvårdare eller frivårdsinspektör anställas utan att ha genomgått myndighetens grundutbildning. Kriminalvården har också sedan ett antal år slagit fast att man vill få in fler med akademisk bakgrund inom den slutna kriminalvården, dvs. på häktena och anstalterna.<sup>4</sup> Inom frivården arbetar i huvudsak akademiker i dag.

Enligt Kriminalvårdens verksamhetsplan för år 2009 har personalenheten i uppdrag att utveckla en strategi för Kriminalvårdens långsiktiga personal- och kompetensförsörjning. I arbetet ingår att kartlägga och analysera den nuvarande personalens kompetens samt att ange framtida behov och hur Kriminalvården som arbetsgivare ska marknadsföras. I uppdraget ingår även att besvara frågan hur dagens och morgondagens s.k. kontaktmannaroll kan få en ny och tydlig definition. En specialisering av det klientrelaterade utrednings- och planeringsarbetet ska övervägas. Arbetet hade dock ännu inte påbörjats under våren 2009.

Regionerna ansvarar för sin egen personal- och kompetensplanering. För de två största befattningsgrupperna, kriminalvårdare och frivårdsinspektörer, sker planeringen enligt uppgift till utredningen minst ett år i förväg eftersom rekryteringen och grundutbildningen vid en snabb rekrytering tar minst tio månader.

---

<sup>3</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens budgetunderlag 2010.

<sup>4</sup> Se t.ex. Kriminalvårdens årsredovisning 2003 bilagan om mål för kompetensförsörjning för åren 2004-2006.

*Kompetenskrav och personalens sammansättning*

Vid rekrytering av kriminalvårdare eftersträvas numera eftergymnasial utbildning med beteendevetenskaplig, juridisk och/eller samhällsvetenskaplig inriktning. Annan utbildning och erfarenhet som bedöms likvärdig av arbetsgivaren kan också ge tillträde till en tjänst. Det är alltså möjligt att bli kriminalvårdare utan högskolekompetens. Treårigt gymnasieprogram med relevant inriktning, alternativt adekvat yrkeserfarenhet, kan anses vara tillräckligt. En kriminalvårdare ska som huvudregel kunna utföra samtliga arbetsuppgifter inom ett häkte eller anstalt, dvs. allt från bevakning till att leda program. En viss specialisering mot säkerhet respektive programverksamhet finns vid en del anstalter.

Medelåldern för kriminalvårdarna är 42 år. Av kriminalvårdarna är ca 62 procent män.<sup>5</sup>

Andelen tillsvidareanställda kriminalvårdare med en högskoleutbildning om 80 poäng eller mer har ökat de senaste åren. Det är först i årsredovisningen för år 2006 som detta redovisas separat – andelen kriminalvårdare med 80 poäng eller mer låg då på 13 procent. År 2007 hade andelen med högskolekompetens stigit till 16 procent och år 2008 låg den på 17 procent. Den vanligaste bakgrunden för kriminalvårdare är dock fortfarande en gymnasieutbildning.

Bland samtliga anställda år 2008 var andelen med högskoleutbildning om 80 poäng eller mer 31 procent, varav 22 procent hade minst 120 poäng.<sup>6</sup>

**Tabell 6.3** 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
<i>Summa</i>	100

*Källa:* Kriminalvården/Heroma. Utbildningsuppgifter saknas i Kriminalvårdens personalsystemet Heroma för 13% av kriminalvårdarna.

<sup>5</sup> Uppgifter från Kriminalvården för mars 2009.

<sup>6</sup> Samtliga ovan redovisade mätningar är gjorda i oktober innevarande år.

Kriminalvårdsinspektörerna utgör den första chefsnivån inom Kriminalvården. De är vanligen chefer för arbetslagen vid häkten, anstalter eller frivården och direkt underställda respektive kriminalvårdschef. De har som regel personal-, budget- och resultatansvar. De formella utbildningskraven är i stort sett desamma som för kriminalvårdarna, även om huvudinriktningen är akademisk utbildning. Kriminalvården ser gärna att den som söker en befattning som kriminalvårdsinspektör har erfarenhet av kriminalvårdsarbete och/eller arbete i arbetsledande befattning.

### 6.3.4 Grundutbildning

Alla nya medarbetare inom Kriminalvården ska inleda sin anställning med en central introduktionsutbildning

Den som har anställts som kriminalvårdare eller som frivårdsinspektör ska därutöver genomgå en särskild grundutbildning. Under studietiden erhålls en tidsbegränsad anställning som efter avslutad och godkänd utbildning kan övergå till en tillsvidareanställning.

Studierna sker på heltid och med lön.

Utbildningen omfattar följande:

- Central introduktion (3 veckor): Introduktionen syftar till att ge medarbetaren ökad förståelse för Kriminalvården som myndighet och dess roll i samhället. Fokus ligger på organisation och uppdrag, klienten, regelverket, säkerhet och etik.
- Praktik (5 veckor): Det praktiska momentet syftar till att ge medarbetaren möjlighet att tidigt komma i kontakt med kriminalvårdsarbetet och ge miljökännedom men är också till för att Kriminalvården ska kunna bedöma medarbetarens personliga lämplighet.
- Kriminalvårdsspecifik utbildning (12 veckor): Den kriminalvårdsspecifika utbildningen syftar till att ge fördjupad kunskap om Kriminalvårdens arbetsområde och arbetsmetoder. Fokus ligger på etik, regelverk, bakgrundsfaktorer till kriminalitet, hälsa och sjukvård, klientarbete samt säkerhet och konflikt-hantering.



- Högskolekurs 15 högskolepoäng (8 veckor): Högskoleutbildningen genomförs som uppdragsutbildning i samarbete med flera högskolor. Kursen har samhälls- och beteendevetenskaplig inriktning, kopplat till Kriminalvårdens verksamhet. Om medarbetaren bedöms ha relevant högskoleutbildning kan dispens ges från denna del av grundutbildningen.

### 6.3.5 Fortbildning och vidareutbildning

Av de medarbetare som tidigare har varit anställda men som inte hade genomgått den numera obligatoriska grundutbildningen har drygt 600 under år 2008 deltagit i en anpassad grundutbildning. Därutöver har 135 medarbetare genomgått myndighetsgemensam fortbildning.

Övriga vidareutbildningar är t.ex. säkerhetsutbildningar samt grundläggande- och påbyggnadsutbildning i brotts- och missbruksprogram.<sup>7</sup>

### 6.3.6 Chefsförsörjning

Kriminalvården uppger att chefsförsörjningen är ett prioriterat område.<sup>8</sup>

I dag finns ett utbildningsprogram som vänder sig till medarbetare som bedöms ha förutsättningar att bli chef i den operativa verksamheten, dvs. kriminalvårdsinspektör. Programmet genomförs två gånger per år med 24 deltagare per gång.

Därutöver finns det två chefsutvecklingsprogram för nyblivna kriminalvårdsinspektörer. Chefsutvecklingsprogrammen har 16 deltagare vardera. Chefsutvecklingsprogrammet för första linjens chefer är obligatoriskt och innehåller tre block; personligt ledarskap (10 dagar), verksamhetsledning (12 dagar) samt leda i utveckling och förändring (5+10 dagar). Syftet med kursen är att deltagarna ska få ökad kunskap om Kriminalvårdens uppdrag, styrningsformer och organisation samt bl.a. få mer kunskap om programverksamheten och om relevant lagstiftning.

---

<sup>7</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens årsredovisning 2008. Kriminalvården ska enligt regleringsbrevet redovisa antal personer som har genomgått fortbildning.

<sup>8</sup> Se bl.a. Kriminalvården, Kriminalvårdens årsredovisning 2008 (även i årsredovisningarna för åren 2006 och 2007 har chefsförsörjningen lyfts fram som ett prioriterat område).

Det finns i dag ca 330 kriminalvårdsinspektörer inom Kriminalvården.

I slutet av år 2006 inrättades en "chefsbank" som ska säkra tillgången till interna kandidater till högre chefsposter genom att ge dessa individuella utvecklingsplaner. År 2008 bestod chefsbanken av 15 personer.

Kriminalvården står de kommande åren inför en generationsväxling av högre chefer. För att säkerställa att det då finns lämpliga chefskandidater att tillgå genomför Kriminalvården en högre chefsutbildning under åren 2008–2009 tillsammans med Försvarets materielverk och Vägverket. Den numera nedlagda myndigheten Verva deltog tidigare i utbildningen.

Kriminalvården planerar för en systematisk utvärdering av chefskapet inom myndigheten under år 2009 i samband med att ett drygt 40-tal tidsbegränsade chefsförordnanden utvärderas och omprövas.<sup>9</sup>

### 6.3.7 Sjukfrånvaro

Kriminalvården har länge haft problem med en hög sjukfrånvaro. Att den ordinarie personalen inte finns i tjänst medför stora kostnader för myndigheten och riskerar även att försämra förutsättningarna att uppnå verksamhetsmålen i och med att mindre kvalificerade vikarier måste tjänstgöra istället för ordinarie personal. En minskning av sjukfrånvaron skulle därför innebära en effektivisering för Kriminalvården.

År 2008 var sjukfrånvaron 5,8 procent i förhållande till den totala tillgängliga arbetstiden. Kriminalvården hade visserligen minskat sjukfrånvaron med en halv procentenhet sedan år 2007, men i den statliga sektorn som helhet var den genomsnittliga sjukfrånvaron år 2008 3,4 procent (året innan var genomsnittet 3,7 procent). Polisen, en annan stor myndighet inom rättskedjan, har sedan år 2004 stadigt minskat sjukfrånvaron till 3,7 procent år 2008. Även övriga myndigheter inom rättsväsendet har en avsevärt lägre sjukfrånvaro än Kriminalvården.<sup>10</sup>

De långtidssjuka står för dryga hälften av sjukfrånvaron (3,5 procent) inom Kriminalvården.

---

<sup>9</sup> Kriminalvården, Budgetunderlag 2010.

<sup>10</sup> Statskontoret, Sjukfrånvaro i staten 2008 – myndigheter och sektorer.

Att få ned sjukfrånvaron är och har varit ett prioriterat område för Kriminalvården. Bland annat har myndigheten under flera år fått medel från Utvecklingsrådets projekt "Satsa Friskt". Arbetet har lett till att en hälsostrategisk plan antagits för åren 2009–2011 som ska innebära ett helhetsgrepp för att öka arbetsglädjen, arbetstillfredsställelsen och välbefinnandet på arbetsplatsen. Fokus ligger bl.a. på arbetsledning, kompetensutveckling och effektiv rehabilitering. Enligt verksamhetsplanen för år 2009 är målet en sjukfrånvaro för hela myndigheten om 5 procent.

### 6.3.8 Jämställdhet och mångfald

Regeringen har gett Kriminalvården i uppdrag att sträva efter att öka andelen medarbetare med utländsk bakgrund och motverka diskriminering på arbetsplatsen.<sup>11</sup> Kriminalvården har tagit fram riktlinjer för jämställdhets- och mångfaldsarbetet, mot kränkande särbehandling och trakasserier respektive mot diskriminering. Eftersom dessa områden påverkar arbetsmiljön, blir det också en effektivitetsfråga.

I grundutbildningen ingår viss utbildning i bl.a. mänskliga rättigheter och regler kring diskriminering. Kriminalvården anordnar också fortbildning avseende diskrimineringsfrågor. Enligt årsredovisningen för år 2008 hade totalt ca 740 personer fått utbildning i diskriminerings- och mångfaldsfrågor under det året.

Statskontoret har nyligen utvärderat genomförandet av strategier eller handlingsplaner mot diskriminering vid ett antal myndigheter, bl.a. Kriminalvården. Statskontoret konstaterade att Kriminalvården har valt att ta fram centrala riktlinjer framför att ta fram en central mångfaldsplan. Regionkontorens uppgift var att utifrån de centrala riktlinjerna utarbeta handlingsplaner för det praktiska arbetet på regional och lokal nivå. Resultatet av Statskontorets uppföljning visade dock att detta endast hade skett i begränsad utsträckning och att planerna inte var uppdaterade eller endast omfattade aktiva åtgärder inom jämställdhetsområdet.<sup>12</sup> Statskontoret bedömde att strategierna varken hade lett till en märkbar förbättring av ledningens och chefernas engagemang eller till att åtgärder hade vidtagits för att fördela ansvaret för dessa frågor.

<sup>11</sup> Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Kriminalvården.

<sup>12</sup> Statskontoret, Rapport 2009:4.

### 6.3.9 Verksamhetsanalyser

Kriminalvårdens antog en handlingsplan år 2003 för effektivisering av myndighetens verksamhet. En av handlingsplanens 16 åtgärdsområden avsåg effektivare personalutnyttjande efter genomförd verksamhetsanalys. Syftet var att skapa en verksamhet där ”rätt person är på rätt plats vid rätt tid”. År 2004 redovisade Kriminalvården en samlad verksamhetsanalys till regeringen.

Utredningen bedömde i det första delbetänkandet att analyserna var väl genomarbetade och bl.a. hade resulterat i att skillnader mellan verksamhetsställena successivt hade minskat på det sätt som utredningen beskrev. Kriminalvården beräknade att de åtgärder som vidtogs skulle leda till en årlig besparing på 80–100 mnkr. Utredningen bedömde dock att besparingen hade uppgått till 125 mnkr för år 2003. En del av besparingen kunde dock förklaras av att de intagna, låstes in under mer tid i sina bostadsrum, vilket utredningen betraktade som en försämring av vårdens kvalitet.<sup>13</sup>

Verksamhets- och konsekvensanalyser genomförs kontinuerligt inom Kriminalvården vid verksamhetsförändringar och för att arbetet ska bedrivas så effektivt som möjligt i förhållande till de begränsade ekonomiska resurserna. Arbetet bedrivs i samverkan med personalorganisationerna.

## 6.4 Tidigare utredningar

### 6.4.1 Inledning

Nedan följer en kort presentation av tre externa utredningar som helt eller delvis har tagit upp personalfrågor inom Kriminalvården, samt en myndighetsintern utredning som har tagit upp frågan om en eventuell högskoleutbildning för den klientnära utbildningen - det s.k. högskoleprojektet. Utredningarna har med delvis skilda fokus gjort bedömningar och gett förslag rörande personalutnyttjandet.

---

<sup>13</sup> SOU 2008:71, s. 24 ff.

#### 6.4.2 Riksrevisionsverket, år 2002

Dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) granskade år 2002, på regeringens uppdrag, effektiviteten i användningen av personalresurser inom kriminalvården.<sup>14</sup> Uppdraget var en uppföljning av den granskning RRV genomförde åren 1998–1999.<sup>15</sup> Inriktningen år 2002 låg bl.a. på personalstruktur, personalens kompetens, arbetsledning och arbetstidens förläggning. Utgångspunkten var målet att minska återfallen i brott.

RRV ansåg att åtgärder behövde vidtas för att minska personalomsättningen inom Kriminalvården och behålla de högskoleutbildade vårdarna. En sådan åtgärd var, enligt RRV, en specialisering och uppdelning av vårdarrollen, vilket även skulle göra det lättare att rekrytera ny personal. Om en grupp vårdare ägnade huvuddelen av sin tid åt motivations-, påverkans- och behandlingsarbete skulle detta öka förutsättningarna för en mer omfattande programverksamhet. Permanent kategorisering skulle dock undvikas genom gemensamma uppgifter. RRV föreslog en specialisering i två vårdarroller, en med inriktning mot programverksamhet och en med inriktning mot säkerhet och omvårdnad.

RRV uppmärksammade även det faktum att det, särskilt i storstäderna, fanns en stor andel vikarier, vilket påverkade programverksamhet och kontaktmannaskapet negativt. Rekommendationen innebar att kriminalvårdsmyndigheterna borde analysera vilka åtgärder som skulle kunna vidtas för att minska vikariebehovet.

Vidare var ledningsfunktionerna och ansvarsförhållandena oklara, enligt RRV. Bl.a. uppmanades Kriminalvårdsverket att ge cheferna för kriminalvårdsmyndigheterna vägledning för hur ledningsfunktionerna skulle utformas och säkerställa att kriminalvårdarna ges erforderlig arbetsledning särskilt när det gäller kontaktmannaskapet.

Andra rekommendationer avsåg tjänstgöringsscheman och växeltjänstgöring mellan anstalt och frivård för att få in mer högskolekompetens i arbetet vid anstalterna.

---

<sup>14</sup> Riksrevisionsverket, RRV 2002:26.

<sup>15</sup> Riksrevisionsverket, RRV 1999:27.

### 6.4.3 Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54)

Kriminalvårdskommittén föreslog i sitt betänkande Framtidens kriminalvård, SOU 2005:54, att det ”i anstalterna ska finnas en personalkategori som är inriktad på att ge stöd och hjälp till den intagne och som den intagne särskilt ska kunna anförtro sig åt. Det ska också finnas en personalkategori inriktad på arbete med ordning och säkerhet”.<sup>16</sup> Också Kriminalvårdskommittén bedömde att personalens kompetens behövde höjas genom en ökad grad av specialisering. Enligt kommittén skulle en föreslagen specialisering vara effektiv även ur resurssynpunkt. Specialiseringen skulle medföra bättre karriärmöjligheter, vilket skulle kunna leda till att kriminalvården som arbetsgivare blev mer attraktiv.

### 6.4.4 Vervas utredning om strategisk kompetensförsörjning, år 2006

Verva (Verket för förvaltningsutveckling - myndigheten är numera nedlagd) fick år 2006 ett regeringsuppdrag att, i samverkan med Kriminalvården, analysera Kriminalvårdens arbete med strategisk kompetensförsörjning. Verva skulle även vid behov föreslå förändringar för att effektivisera kompetensförsörjningen.

I rapporten framhölls ett antal punkter där det enligt Verva fanns brister i de analyser som Kriminalvården hade gjort avseende sitt kompetensbehov. Det handlade bl.a. om otydliga mål för verksamheten, prioritering bland målen och otydlig koppling mellan mål och kompetensbehov. Andra punkter var brist på normering av kompetenskrav, brist på helhetssyn avseende kompetensförsörjningsprocessen samt brist på empiri när det gällde sambandet mellan verksamhetsresultat och akademikertäthet/högskolemässighet.

Verva föreslog bl.a. att det i verksamhetsplaneringen borde göras ett förtydligande av visionen ”Bättre ut” i mål- och verksamhetstermer och en tydligare koppling till kompetens-behov. Vidare menade Verva att Kriminalvården inte hade fast-ställt kompetensbehovet genom en grundlig analys av verksamheten och de krav som verksamheten ställer på vilken kompetens som krävs. Verva bedömde även att Kriminalvården inte tog till vara

---

<sup>16</sup> SOU 2005:54, s. 913.

samverkansmöjligheter internt och externt vid bedömningen av kompetensbehovet.

Verva sammanfattade synen på kompetensbehovet inom Kriminalvården som att myndigheten var allmänt positiv till "högskoleutbildning med kriminalvårdsinriktning, men utan någon systematisk empiri som stödjer behovet utifrån verksamhetens krav och som kan användas för att specificera detta ytterligare. Åsikterna skiljer sig i övrigt avsevärt internt, även om delrapporten från Högskoleprojektet, 2006-04-05, tyder på samförstånd."<sup>17</sup> Verva föreslog bl.a. att Kriminalvården skulle samverka med och rekrytera examinerade studenter från de högskolor som bedriver utbildning som är relevant för kriminalvårdsverksamheten. Verva menade också att Kriminalvården borde kunna ge kriminalvårdsspecifik kompetens genom egen utbildningsverksamhet.

Vervas rapport ledde bl.a. till att Kriminalvården tog ett första steg och förändrade utbildningssystemet för medarbetarna i det klientnära arbetet. De flesta vårdarna skulle nu få utbildning före det att de fick en ordinarie tjänst vid häkten eller anstalter.

#### 6.4.5 Högskoleprojektet, år 2006

Kriminalvårdens s.k. högskoleprojekt lämnade en första rapport år 2004 avseende den dåvarande grundutbildningen.<sup>18</sup> I rapporten nämndes ett antal faktorer som skäl till varför en yrkeshögskola skulle vara ett bra alternativ för att säkra Kriminalvårdens kompetensbehov. En yrkeshögskola borde inrättas bl.a. då det kriminalvårdande uppdraget hade blivit allt svårare, att konkurrensen om den arbetskraft som Kriminalvården är intresserade av hade ökat och att unga har andra krav på sin framtida arbetsgivare när det gäller t.ex. arbetsuppgifter, ansvar, utvecklingsmöjligheter och värderingar. Genom en högskoleutbildning skulle också problemen med de många vikarierna minska drastiskt och myndigheten skulle då, enligt rapporten, istället kunna satsa på vidare- och fördjupningsutbildningar.

Som en följd av den första rapporten gav Kriminalvården sin utbildningsorganisation, KRUT, i uppdrag att vidare utreda möjligheterna att starta en högskoleutbildning. En projektgrupp bildas

---

<sup>17</sup> Verva, Rapport 2006:04, s. 41. Läs mer om högskoleprojektet nedan.

<sup>18</sup> Kriminalvården, Framtidens kriminalvårdsutbildning – Hur ska kriminalvården säkerställa rätt kompetens i framtiden?

bestående av representanter från olika delar av kriminalvårdsverksamheten samt fackliga representanter. Projektgruppen arbetade mellan april-november år 2005 och utredde hur en sådan utbildning kunde utformas och finansieras.

Inom projektgruppen var man enig om att målgruppen för utbildningen skulle vara kriminalvårdare och att den skulle bygga på en sammanhållen vårdarroll. Vårdarens arbetsuppgifter kunde sedan specialiseras genom fortsatt utbildning och till fördjupade uppgifter och ett större ansvar. Projektgruppen såg dock en risk i att en specialisering kan innebära att säkerhets- och omvårdnadsområdet ses som mindre kvalificerat och att personalomsättningen därmed blir hög.<sup>19</sup>

Den tänkta akademiska ämnesbasen för den tvååriga utbildningen var socialt arbete med minst ett halvårs praktik.

För arbete inom frivården skulle det enligt rapporten krävas en kompletterande tvåårig utbildning med inriktning på kriminalvård och med möjlighet att läsa vidare till en filosofie kandidatexamen inom socialt arbete eller något annat närliggande område.

Av de högskolor/universitet som Kriminalvården kontaktade i samband med projektarbetet anmälde 11 sig som intresserade att starta utbildningen. Fyra av dessa föreslogs för en pilotomgång som skulle starta under vårterminen år 2007.<sup>20</sup>

En utbildningsplats skulle kosta ca 180 000 kr för en komplett yrkeshögskoleutbildning. Till detta kom kostnader för studiebidrag på 25 000 kr per år.<sup>21</sup> Utbildningen skulle dock inte vara möjlig att bekosta inom de intresserade högskolornas och universitetens egna ekonomiska ramar utan Kriminalvården skulle behöva upphandla studieplatser, dvs. själva stå för utbildningskostnaden.

Projektgruppen föreslog att det skulle vara möjligt för Kriminalvården att ge redan anställd personal möjlighet att läsa delar av högskoleutbildningen som fortbildning, eftersom det skulle kunna minska det kompetensgap och den statusskillnad som annars skulle kunna uppstå mellan de medarbetare som har genomgått och de som inte har genomgått högskoleutbildningen.

Några åtgärder med anledning av projektgruppens delrapport, som redovisades i april 2006, har inte vidtagits.

---

<sup>19</sup> Kriminalvården, Delrapport från högskoleprojektet, 2006-04-05, s. 2.

<sup>20</sup> Delrapport från högskoleprojektet, 2006-04-05.

<sup>21</sup> Den enskildes kostnader för studierna föreslogs finansieras genom studiemedel.



### 6.4.6 Sammanfattning

Sammanfattningsvis kan konstateras att samtliga ovan redovisade utredningar och projekt särskilt har haft kriminalvårdarna och kriminalvårdarrollen i fokus. Samtliga utredningar och projekt har konstaterat att det finns ett behov av mer kompetens hos kriminalvårdarna. De flesta har föreslagit en högskoleutbildning för att förstärka denna kompetens.

## 6.5 Rekrytering och grundutbildning i de nordiska länderna

### 6.5.1 Inledning

I samband med utredningens studiebesök vid kriminalvårdsmyndigheterna i Danmark respektive Norge diskuterades vissa personalfrågor, t.ex. avseende kompetensförsörjning och kompetensutveckling samt specialisering av vårdarrollen i respektive land.

Uppgifter om kriminalvården i Finland har inhämtats genom skriftliga källor.

### 6.5.2 Danmark

Grundutbildningen för de danska kriminalvårdarna är en gymnasial treårig utbildning. Det första året består av teoretiska studier som följs av två års praktik. Grundkraven för att bli fängselbetjent, motsvarigheten till den svenska kriminalvårdaren, är att man är minst 21 år gammal och har en nio- eller tioårig folkskoleutbildning. All kriminalvårdsundervisning sker internt inom den danska kriminalvårdsmyndigheten, Kriminalforsorgen. I stort sett har ingen som söker en befattning som fängselbetjent högskolebakgrund. Det är en medveten strategi i Danmark att inte rekrytera akademiker som fängselbetjenter. Utveckling pågår av grundutbildningen, bl.a. ska handledningen ökas under praktiktiden och kunskapen om programverksamheten ska öka.

Personalen inom frivården deltar inte i den grundläggande utbildningen.

En fängselbetjent har vissa begränsade karriärmöjligheter, Hon eller han kan t.ex. bli avdelningsledare. Det finns även interna chefsprogram. Den årliga omsättningen av personal bedöms vara

stor, särskilt bland de yngre medarbetarna. Under grundutbildningen är personalomsättningen ca 30 procent. Bland färdiga fängselbetjenter är den årliga omsättningen ca 7-8 procent

### 6.5.3 Finland

Motsvarigheten till kriminalvårdare kallas i Finland för fångvakt. Utbildningen, som leder till en grundexamen i fångvård, omfattar 53 studieveckor och är på eftergymnasial nivå. Undervisningen sker på Brottsförhållningssektorns utbildningscentral. Antagningskraven är bl.a. att man ska vara minst 18 år gammal och ha en studentexamen eller motsvarande. I antagningen till yrkesutbildningen ingår ett skriftligt inträdesprov, fysiskt konditionstest och personlig intervju.

I utbildningen ingår viss praktik på anstalterna. Det utgår lön under den största delen av studietiden, i övrigt kan studenten ansöka om statligt studiestöd.

Brottsförhållningssektorns utbildningscentral ansvarar även för fortbildning, och det finns även möjlighet att efter ett antal år studera vidare och ta en yrkeshögskoleexamen motsvarande socionom. Efter examen är det möjligt att få arbete som föreståndare eller expert av olika slag inom fång- och kriminalvårdssektorerna.

### 6.5.4 Norge

Den norska kriminalvårdsutbildningen är i dag en tvåårig eftergymnasial utbildning. Efter utbildningen följer en praktiktid om ett år. De grundläggande kraven för att bli fängselbetjent är högskolebehörighet samt vissa fysiska krav. Man ska också vara minst 21 år gammal och ha minst ett års arbetslivserfarenhet. Det är få med akademisk bakgrund som söker till utbildningen. Efter utbildningen erbjuds en vidareutbildning avseende säkerhet och för de som ska bli programansvariga.

Omsättningen bedöms i dag vara för stor och Kriminalomsorgen skulle gärna se att äldre medarbetare rekryterades. I Norge diskuteras möjligheten att införa en treårig utbildning, man har dock valt att behålla den tvååriga utbildningen men med möjlighet att läsa vidare till motsvarande en filosofie kandidatexamen (det

pågår f.n. ett arbete med att få utbildningen godkänd som examen inom högskolesystemet).

Fängselbetjenternas karriärvägar är förhållandevis få även om man kan avancera till förstebetjent.

Chefer rekryteras huvudsakligen internt, men myndigheten önskar få in fler utifrån.

Det är få anställda inom Kriminalomsorgen som utnyttjar möjligheten till kompetensutveckling.

Enligt företrädare för Kriminalomsorgen råder en bred politisk enighet i Norge om vikten av väl utbildade fängselbetjenter, trots att kostnaderna för utbildningen är höga. Utbildningen lyfts också fram som en viktig orsak till att det är få incidenter ute i verksamheten.

### **6.5.5 Sammanfattning**

I de redovisade nordiska länderna har kriminalvårdsmyndigheterna valt att ha en gemensam, obligatorisk utbildningsgrund för blivande kriminalvårdare. I Norge och Finland är utbildningen eftergymnasial, i Danmark är den på gymnasial nivå. Utbildningen sker, i likhet med den gällande ordning i Sverige, direkt vid anställningen och den anställde uppbär lön under utbildningstiden. Både i Danmark och Norge erbjuds sammanlagt tre års grundutbildning, inklusive praktik. I Finland omfattar grundutbildningen ett års studier.

Utredningens drar slutsatsen att den svenska Kriminalvården erbjuder mer kompetensutveckling och vidareutbildning än i de övriga nordiska länderna. Möjligheterna till karriärutveckling för de norska och danska kriminalvårdarna är mer begränsad än i Sverige.

## **6.6 Personalorganisationer inom Kriminalvården**

### **6.6.1 Inledning**

Utredningen har varit i kontakt med de stora personalorganisationerna inom Kriminalvården och diskuterat specialiseringen av vårdaryrket samt akademiseringsfrågan och övrig personalpolitik inom myndigheten. Utredningen har träffat företrädare för Facket för Service och kommunikation, SEKO och Fackförbundet ST som har många medlemmar bland kriminal-

vårdarna. SEKO har bl.a. varit representerat i högskole-projektet vars resultat refereras ovan. Utredningen har även varit i kontakt med Sveriges akademikers centralorganisation SACO-S.

SEKO hade den 31 januari 2009 3 586 medlemmar inom Kriminalvården, varav en majoritet är kriminalvårdare. ST hade 1 741 medlemmar varav ca 1 000 är kriminalvårdare. SACO har 1 398 medlemmar med anställning inom Kriminalvården.<sup>22</sup>

### 6.6.2 SEKO

I sin dialog med utredningen framhöll SEKO bl.a. att de anser att baspersonalen på anstalter och häkten ska ha samma grundutbildning och att arbetet därefter kan uppdelas till att avse t.ex. vårdande respektive säkerhetsrelaterade frågor när man arbetar i sitt arbetslag. Det är dock viktigt att uppgifterna ska kunna variera för att motverka inläsningseffekter. En fördel med ett sådant förfarande är att man på så sätt bättre kan hålla ihop arbetslaget. SEKO menar att den uppdelning som tidigare gjordes inom kriminalvården mellan "socialassistenter" och säkerhetspersonal skapade en dålig arbetsmiljö.

Vidare anser SEKO att den nuvarande kriminalvårdsutbildningen på 28 veckor är för kort för tillgodose de högt ställda krav som det svåra arbetet som kriminalvårdare medför. SEKO skulle gärna se ett ökat inslag av högskolemoment i utbildningen. SEKO ställer sig dock tveksam till att bara anställa akademiker som kriminalvårdare, eftersom mycket i yrket också handlar om fallenhet och intresse. Däremot är SEKO generellt sett positiva till att fler akademiker anställs som kriminalvårdare och anser att det bästa är en mix av olika bakgrunder.

### 6.6.3 ST

ST har framfört till utredningen att organisationen är positiv till att öka antalet kriminalvårdare med akademisk bakgrund trots att utförandet av de kriminalvårdande uppgifterna inte alltid kräver det. ST vill helst se en gemensam utbildningsgrund som sedan kan byggas vidare mot säkerhet respektive behandlingsarbete. ST menar att det inte går att begära att alla vårdare ska ha expertkompetens

---

<sup>22</sup> Kriminalvården, siffrorna är från den 31 januari år 2009.

på alla områden, utan en specialisering kan alltså vara önskvärd. ST understryker också vikten av praktik i utbildningen. ST anser att karriärvägarna inom myndigheten är för begränsad idag.

ST ser en effektiviseringspotential bl.a. i att ha en viss överkapacitet av personal för att minska den dyra övertidkostnaden. Dessutom bör samarbetet mellan Kriminalvården och Domstolsverket utvecklas med syfte att skapa bättre förutsättningar för planering av den gemensamma verksamheten vilket skulle leda till ökad effektivitet. ST fokuserar också mycket på de problem som är relaterade till klienter med neuropsykiatriska funktionshinder. Dessa grupper ställer allt större krav på arbetet inom Kriminalvården.

#### 6.6.4 SACO-S

SACO-S har uppgett till utredningen att man driver frågan om en ökad akademisk kompetens inom den slutna kriminalvården och ser sålunda positivt på en utveckling mot fler kriminalvårdare med akademisk beteendevetenskaplig bakgrund. Ett annat problem är att kriminalvårdaryrket blir ett genomgångsyрке för akademikerna, eftersom deras kompetens inte tas tillvara och inte heller uppskattas inom Kriminalvården. Det finns, enligt SACO-S, t.o.m. ett visst akademikerförakt inom vissa delar av Kriminalvården. Problemet bottnar enligt SACO-S i att Kriminalvården inte använder akademikernas kompetens utan dessa får samma uppgifter som de kriminalvårdare som har en utbildningsbakgrund med folkskola eller gymnasium. Det innebär att många akademiker t.ex. på anstalterna söker sig till andra och kanske mer utmanande arbeten.

Ett annat problem som SACO-S pekar på är att det vid rekrytering av kriminalvårdsinspektörer inte finns något krav på akademisk grundkompetens. Långtifrån alla kriminalvårdsinspektörer har akademisk bakgrund. SACO-S anser att akademisk grundutbildning ska vara ett grundkrav för samtliga chefstjänster.

SACO-S vill se en ökad specialisering av vårdarrollen, dels då möjligheten att rekrytera akademiker som baspersonal till häktena och anstalterna ökar, dels för att verksamhetsmålen i högre grad kan uppnås om kompetensen ökar.

### 6.6.5 Sammanfattning

Personalorganisationerna inom Kriminalvården är överens om att det är positivt med fler akademiker bland kriminalvårdarna, men både SEKO och ST framför att alla vårdartjänster inte kräver högskoleutbildning. SEKO understryker även behovet av vidareutbildning för dem som redan arbetar inom Kriminalvården. SACO-S framhåller att akademikernas kompetens i dag inte tas tillvara, och att vårdaryrket därför blir ett genomgångsyrke för de som har sådan kompetens. SEKO och ST anser att det bör finnas en gemensam grundutbildning. En specialisering av uppgifterna mot vårdande/behandlingsarbete respektive säkerhet kan ske genom fort- och vidareutbildning. SEKO betonar dock att uppgifterna bör rotera för att minska inläsningseffekter, medan ST anser att en mer permanent specialisering kan behövas. Så anser också SACO-S, dels då möjligheten att behålla rekryterade akademiker ökar och dels då det underlättar arbetet att uppnå verksamhetsmålen.

## 6.7 Forskning

Utredningen har i kapitel 2 i detta slutbetänkande konstaterat att forskning om kriminalvård i Sverige och även i våra nordiska grannländer är ett på flera sätt eftersatt forskningsområde. Kriminalvården och dess motsvarigheter i t.ex. Danmark och Norge har därför själva en aktiv roll i att bl.a. utveckla evidensbaserade behandlingsprogram, göra vetenskapliga utvärderingar och initiera ny kunskap inom behandlingsområdet. Den forskning som Kriminalvården stöder med ekonomiska medel handlar i huvudsak om att förbättra kvaliteten i behandlingsarbetet.

Det finns vidare en begränsad och aktuell forskning kring den svenska kriminalvårdens personal och deras roll i kriminalvårdsverksamheten. I mitten av 1980-talet genomfördes den s.k. Härenstamska utredningen som var ett större forskningsprojekt och omfattade en tredjedel av personalen vid häkten och anstalter. Syftet var bl.a. att kartlägga arbetsförhållandena. Utredningen riktade bl.a. kritik mot organisationens oförmåga till förändring och många gånger ett otillräckligt ledarskap. Slutrapporten presenterades år 1989.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Härenstam, A., 1989.

*Pågående forskning kring vårdarrollen*

Vid Örebro universitet, akademien för juridik, psykologi och socialt arbete, pågår för närvarande ett forskningsprojekt avseende vårdarrollen och dess utveckling. Projektet ska slutrapporteras under år 2010. Forskargruppen har ännu i huvudsak använt kvalitativa data, men ska framöver foga samman kvalitativa och kvantitativa studier till en gemensam analys.<sup>24</sup> Projektets övergripande syfte är att, med utgångspunkt från interaktionen mellan kriminalvårdare och intagna, undersöka kriminalvårdsarbetets praktik – dess karaktär, förlopp, villkor och förutsättningar.

En slutsats som hittills har gjorts är att förändringar inom Kriminalvården på senare år har inneburit en ökad arbetsdelning och specialisering mellan olika typer av avdelningar och vårdaruppgifter. I studien urskiljer forskarna tydliga subkulturella skillnader mellan kriminalvårdare på behandlingsavdelningar, normalavdelningar och säkerhetsavdelningar/grupper. Kriminalvårdens komplexa uppgift att både tjäna som samhällsskydd mot kriminalitet och bedriva rehabilitering, innebär enligt forskarna uppenbara dilemman och ofta svåra överväganden mellan olika handlingsalternativ i det dagliga arbetet. Frågan är hur dessa komplexa målsättningar omsätts i daglig praxis och i interaktionen mellan vårdare och intagna. Kriminalvårdarna möter i mer eller mindre grad svårigheter och motstånd i arbetet beroende på de intagnas informella regler och gruppkulturer på olika avdelningar.

Forskarna har vidare konstaterat att det förekommer intressekonflikter mellan kriminalvårdare på olika avdelningar. Interaktionen mellan kriminalvårdare och intagna kan alltså inte enbart beskrivas som något som pågår mellan två grupper, personal och intagna. Ett problem som definierats i studien är att det pågår ett ständigt förhandlingsspel kring intressekonflikter och maktutövningen såväl mellan kriminalvårdare på olika avdelningar inom en anstalt, som mellan olika grupper av intagna och kriminalvårdare. Det saknas enligt forskarna kunskap om hur dessa, delvis motverkande krafter, intressen och maktrelationer omsätts i den dagliga interaktionen mellan intagna och kriminalvårdare.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> Bl.a. har en artikel publicerats i *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årg. 14, nr 3: Nylander, Per Åke, Bruhn, Anders & Lindberg, Odd, Säkerhet eller rehabilitering? Om subkulturell differentiering bland kriminalvårdare..

<sup>25</sup> E-post från Lindberg, Odd. Kriminalvårdare i anstalt. Sämt den 30 mars 2009.

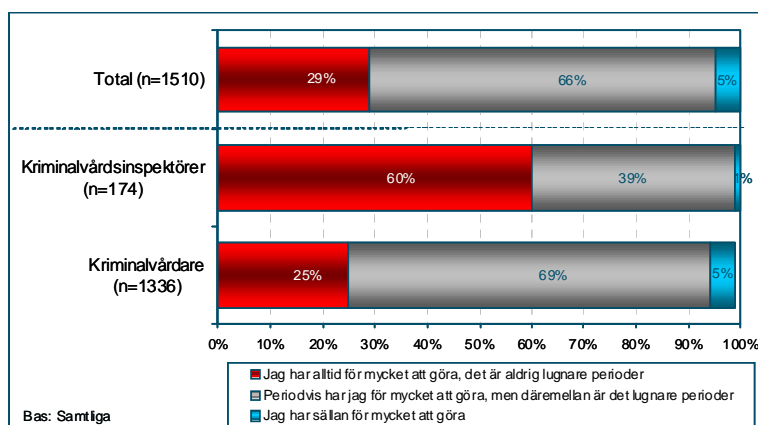
## 6.8 Arbetsbelastning och tidsanvändning

Utredningen har i intervju- och enkätundersökningen frågat hur de anställda använder sin arbetstid och hur de upplever sin arbetsbelastning. De har också tillfrågats hur de bedömer hur arbetstiden används utifrån möjligheten att nå målen för verksamheten.

Av djupintervjuerna framgår bl.a. att kriminalvårdsinspektörer och kriminalvårdschefer uppfattar att en ökande administration, t.ex. e-postbevakning, möten m.m., inkräktar i alltför hög grad från mer angelägna arbetsuppgifter som verksamhetsutveckling och handledning av medarbetare. Cheferna vill att mer tid ska kunna användas för själva innehållet i verksamheten, så som programverksamhet och sysselsättning.

Av enkätundersökningen framgår vidare att kriminalvårdsinspektörerna upplever en alltför hög arbetsbelastning. Övriga upplever inte arbetsbelastningen som anmärkningsvärt hög i jämförelse med utfallet i motsvarande undersökningar inom andra organisationer.<sup>26</sup>

Figur 6.1 Utredningens enkätundersökning: Arbetsbelastning.



I undersökningen fick kriminalvårdare respektive kriminalvårdsinspektörer uppskatta hur arbetstiden förläggs.

<sup>26</sup> Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.



**Tabell 6.4 Utredningens enkätundersökning: Kriminalvårdares uppskattning av arbetstidens fördelning, medelvärde.**

Arbetsuppgift kriminalvårdare	Andel av arbetstiden
Säkerhetsarbete	27 %
Omvårdande arbete	25 %
Klientadministration	15 %
Påverkansarbete	10 %
Övrig administration	7 %
Övrig tid	7 %
Interna möten	6 %

*Fotnot:* Andelarna är avrundade genomsnitt av grova skattningar och summerar därför inte till 100.

**Tabell 6.5 Utredningens enkätundersökning: Kriminalvårdsinspektörers uppskattning av arbetstidens fördelning, medelvärde.**

Arbetsuppgift kriminalvårdsinspektörer	Andel av arbetstiden
Möten inom ramen för personalansvar	22 %
Arbetsledning	20 %
Personaladministration	17 %
Klientadministration	9 %
Övrig administration	9 %
Interna möten	8 %
Säkerhetsarbete	7 %
Övrig tid	3 %
Omvårdande arbete	2 %
Påverkansarbete	2 %

*Fotnot:* Andelarna är avrundade genomsnitt av grova skattningar och summerar därför inte till 100.

Utredningen har alltså inte gjort någon tidsmätning utan har låtit medarbetarna själva skatta hur arbetstiden används. För att kunna dra någon slutsats av denna skattning krävs det att den uppskattade tidsanvändningen jämförs t.ex. med riktlinjer från arbetsgivaren eller med medarbetarnas skattningar av hur en balanserad användning av arbetstiden borde vara.

Kriminalvården saknar närmare riktlinjer för kriminalvårdarnas arbetstid, även om det pågår visst arbete kring den verksamhetsplanerade arbetstiden. Utredningen har därför bett respondenterna att själva redovisa hur de anser att deras arbetstid borde användas för att nå målen med verksamheten. Kriminalvårdarna vill ägna mer

tid åt påverkansarbete och omvårdande arbete och mindre tid på klientadministration. Kriminalvårdsinspektörerna vill däremot i första hand ägna mer tid åt bl.a. arbetsledning och mindre tid på personal- och övrig administration och möten inom ramen för sitt personalansvar (t.ex. utvecklingssamtal och arbetsplatsträffar).

Ett område där personalgrupperna synes ha olika uppfattningar avser de interna mötena. En fjärdedel av kriminalvårdarna tycker att för lite tid avsätts för interna möten, medan en fjärdedel av kriminalvårdsinspektörerna tycker att det är för mycket mötestid. Det är dock inte säkert att yrkesgrupperna verkligen avser samma sak. Kriminalvårdsinspektörerna deltar förmodligen i många möten till vilka kriminalvårdarna inte har kallats.<sup>27</sup>

**Tabell 6.6 Utredningens enkätundersökning: Kriminalvårdarnas bedömning av användning av arbetstiden utifrån möjligheten att nå målen för verksamheten.**

Arbetsuppgift	För lite	Lagom	För mycket
Påverkansarbete	51 %	40 %	1 %
Omvårdande arbete	34 %	55 %	6 %
Interna möten	25 %	55 %	7 %
Övrig tid	22 %	56 %	5 %
Säkerhetsarbete	21 %	64 %	10 %
Klientadministration	12 %	56 %	22 %
Övrig administration	12 %	60 %	13 %

<sup>27</sup> Internrevisionens rapport om baspersonalens informationsmiljö (Kriminalvården, Internrevisionen, Rapport 2008:1) pekar på bristen av återkommande och tidsmässigt omfattande möten. Detta påverkar enligt rapporten implementeringsarbetet och möjlighet för baspersonalen att få nödvändig vidareutbildning. Internrevisionen rekommenderar att det vid verksamhetsställen bör finnas schemalagda möten med tid för diskussion och reflektion och att dessa ska vara obligatoriska.

**Tabell 6.7 Utredningens enkätundersökning: Kriminalvårdsinspektörernas bedömning av användning av arbetstiden utifrån möjligheten att nå målen för verksamheten.**

Arbetsuppgift	För lite	Lagom	För mycket
Arbetsledning	46 %	45 %	7 %
Övrig tid	24 %	39 %	3 %
Påverkansarbete	16 %	49 %	1 %
Omvårdande arbete	15 %	50 %	1 %
Säkerhetsarbete	14 %	57 %	6 %
Interna möten	9 %	51 %	24 %
Möten inom ramen för personalansvar	9 %	58 %	29 %
Personaladministration	7 %	56 %	33 %
Klientadministration	6 %	50 %	21 %
Övrig administration	3 %	50 %	29 %

En arbetsgrupp inom Kriminalvården har i en promemoria som skrevs hösten 2008 behandlat frågan om specialiserade yrkesroller och pekat ut två s.k. "bristområden". Ett avsåg anstaltens avdelningsarbete. I promemorian framförs att arbetsgruppen observerat att personalen inte var fysisk närvarande hos de intagna och att det inte fanns några naturliga "kommunikationsytor" på häktena och i anstalterna. En orsak härtill angavs vara att arbetsuppgifterna inom "kriminalvårdens absoluta kärnverksamhet" är för otydligt definierade och att arbetet i stor utsträckning bedrivs utifrån mätbara uppgifter, som att "hämta matvagnen eller tömma pottan". Det förstärker, enligt promemorian, uppfattningen att arbetet är okvalificerat och repetitivt. Det påpekades också att det är lättare att utföra sådant som syns och är mätbart och lättare kan följas upp.<sup>28</sup> Av utredningens enkätundersökning framgår att personalen anser att de vill ägna mer tid åt motivation, påverkansarbete, vägledning och omvårdnad.

<sup>28</sup> Kriminalvården: Specialiserade yrkesroller i klientnära arbete, 2008-11-18. Enligt uppgift till utredningen har arbetet med den framtida vårdrollen pågått en tid utan att det än så länge finns några tydliga ställningstaganden gjorda eller fattade beslut. Utredningsarbetet fortsätter under år 2009.

## 6.9 Analys och slutsatser

### 6.9.1 Inledning

Förutsättningarna för att personalfrågorna ska kunna drivas effektivt inom Kriminalvården är att de är en del av ett strategiskt ramverk vid myndigheten, som utgår från de övergripande målen för verksamheten. Medarbetarna ska känna till målen för verksamheten, ha rätt kompetens och vara motiverade. En förutsättning för detta är bl.a. att det finns ett kompetent arbetsledarskap.

### 6.9.2 Strategier

**Bedömning:** Kriminalvårdens styrning av personalfrågorna kan utvecklas.

Kriminalvårdarrollen är inte definierad vilket medför att det är svårt att lägga fast vad denna bör innehålla och hur den bör utvecklas. Först när vårdarrollen har definierats kan behovet av rekrytering och kompetensutveckling fastställas. Kriminalvårdens arbete med att utveckla en övergripande kompetensförsörjningsstrategi bör prioriteras. Strategin bör knytas till verksamhetens mål.

Arbetet med individuella kompetensutvecklingsplaner bör förbättras.

I kapitel 5 fann utredningen att Kriminalvården bör fastställa långsiktiga strategier inom en rad områden. Detta gäller även på personalområdet.

I Kriminalvårdens vision "Bättre ut" slås bl.a. fast att de anställda ska ha rätt utbildning och erforderlig kompetens. Det saknas dock i dag en ingående beskrivning av vad som ska ingå i en kriminalvårdares uppdrag eller vilken kompetens som erfordras för de olika arbetsuppgifter som kan komma i fråga.

Kriminalvården har i budgetunderlaget för år 2010 beskrivit myndighetens pågående satsning på att öka andelen kriminalvårdare med eftergymnasial kompetens. En majoritet av vårdarna är gymnasieutbildade. Någon redovisning av behovet av eftergymnasial utbildning har Kriminalvården dock inte lämnat. Inte heller har Kriminalvården kunnat redovisa någon konsekvensanalys för att rekrytera personal med eftergymnasial utbildning, t.ex.

avseende lönekostnadsutvecklingen eller hur personalomsättningen kan förändras. Kriminalvården har inte heller redovisat om det bedrivs något arbete för att öka den efterfrågade kompetensen hos den befintliga personalen, dvs. genom högskoleutbildning.

Utredningen kan konstatera att personalomsättningen inom Kriminalvården är stor och att kostnaderna för nyrekrytering är höga. Om det är möjligt att kompetensutveckla den befintliga personalen istället för att rekrytera akademiker bör det leda till kostnadsbesparingar. En förutsättning för att kunna göra sådana avvägningar är dock att det är fastställt vilken kompetens Kriminalvården behöver på kort och lång sikt.

Utredningen kan konstatera att flera av de interna projekt som Kriminalvården har bedrivit inom personalområdet inte har fullföljts. Det gäller t.ex. det s.k. högskoleprojektet och arbetet med specialisering av kriminalvårdarnas yrkesroll. Det är, inte minst inom personalområdet, självklart viktigt att angelägna förändringar genomförs så att utvecklingsarbetet kan fortskrida. Den medarbetarundersökning som Kriminalvården genomförde år 2008 visade att ca en fjärdedel av medarbetarna inte har haft ett utvecklingssamtal de senaste 12 månaderna. De kompetensutvecklingsåtgärder som diskuteras under samtalet ska utmynna i individuella utvecklingsplaner. Medarbetarundersökningen visade också att en individuell kompetensutvecklingsplan endast hade tagits fram för tre av tio medarbetare. Nya riktlinjer för utvecklingssamtal ska enligt Kriminalvården implementeras under år 2009, vilka ska resultera i att en ökad kunskap avseende medarbetarnas kompetens erhålls och att individuella utvecklingsplaner tas fram. Utredningen anser att Kriminalvården bör införa ett system för att följa upp om utvecklingssamtal sker och vad dessa ska leda till.

Utredningen konstaterar alltså att Kriminalvården inte har definierat vilken kompetens som kriminalvårdarna ska ha. Kriminalvården bör prioritera att en inventering görs av den befintliga kompetensen och slå fast kompetenskraven på kort och lång sikt.

Enligt verksamhetsplanen för år 2009 ska en strategi utvecklas för Kriminalvårdens långsiktiga personal- och kompetensförsörjning. Kriminalvårdens personal ska kartläggas, analyser ska ske och det framtida behovet av kompetens ska ses över. I uppdraget ingår också att utreda hur kontaktmannarollen ska definieras. Uppdraget är övergripande och öppet och frågorna är inte nya. Arbetet har enligt uppgift ännu inte startat.

### 6.9.3 Arbetsledning och chefsförsörjning

**Bedömning:** Kriminalvården har ett fungerande system för chefsförsörjningen.

Förutsättningarna för chefer i organisationen att utöva ett gott ledarskap kan utvecklas. Chefernas i den operativa verksamheten bör ges större möjligheter att påverka verksamheten. Deras tid för arbetsledning bör öka.

En effektiv arbetsledning präglas enligt utredningens uppfattning av ett ledarskap som ger medarbetarna ansvar och möjlighet att påverka det egna arbetet. Det skapar engagemang hos medarbetarna och förutsätter att deras kompetens tas tillvara.

Kriminalvården har under flera år prioriterat chefsförsörjningen. Utredningen konstaterar att det finns flera chefsprogram, chefsutbildningar och en "chefsbank" för att internt säkra chefsförsörjningen. Detta synes fungera på ett bra sätt.

#### *Närmaste chef*

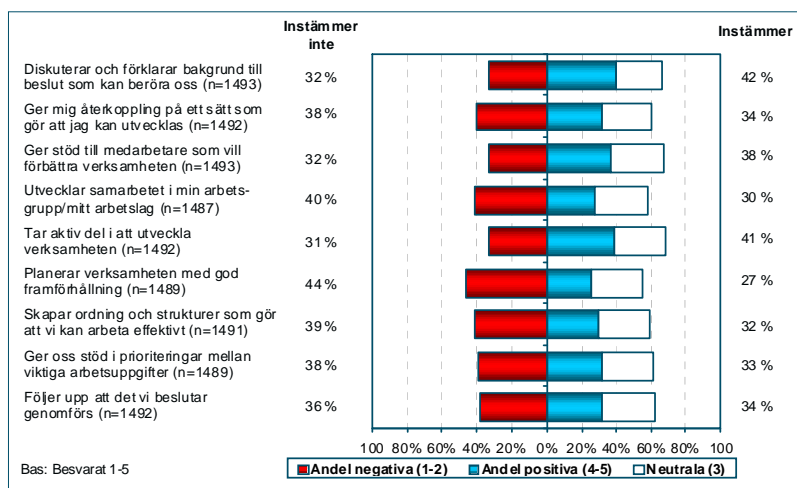
Som framgår av kapitel 5 kritiserar myndighetens ledning i utredningens intervju- och enkätundersökning för detalj- och toppstyrning. Cheferna och medarbetarna upplever inte att ledningen har tilltro till deras kompetens. Samtidigt är målstyrningen svag. Även de närmaste cheferna, dvs. kriminalinspektörerna och kriminalvårdscheferna, får låga omdömen i enkätundersökningen. Det finns, enligt utredningens mening, ett samband mellan personalens uppfattning om den närmaste chefen och hur det uppfattas att den högsta ledningen utövar sin styrning. Förmågan till styrning från den högsta ledningen "spiller ned" på den närmaste chefen som ska verkställa ledningens uppdrag och som ska motivera och förklara verksamhetsmålen.

Kriminalvårdarnas uppfattning om sin närmaste chef, dvs. kriminalvårdsinspektörerna, präglas främst av att cheferna inte upplevs som närvarande. Cheferna skapar inte ordning och strukturer som gör att arbetet kan bedrivas effektivt. De prioriterar inte mellan viktiga arbetsuppgifter. Cheferna följer inte heller upp att det som beslutas genomförs. I djupintervjuerna framkommer vidare kritiska synpunkter på att chefernas tid istället går åt till möten och olika typer av administration. Kriminalvårds-

inspektörerna bekräftar också i sina svar att de inte anser att de har tillräckligt med tid för arbetsledning av kriminalvårdarna.

Kriminalvårdsinspektörerna är inte heller positiva till det stöd de får av sina chefer, dvs. kriminalvårdscheferna. Endast knappt hälften av kriminalvårdsinspektörerna uppfattar att deras närmaste chef bidrar till att göra verksamheten mer effektiv genom ”ordning och struktur”.

**Figur 6.2 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?**



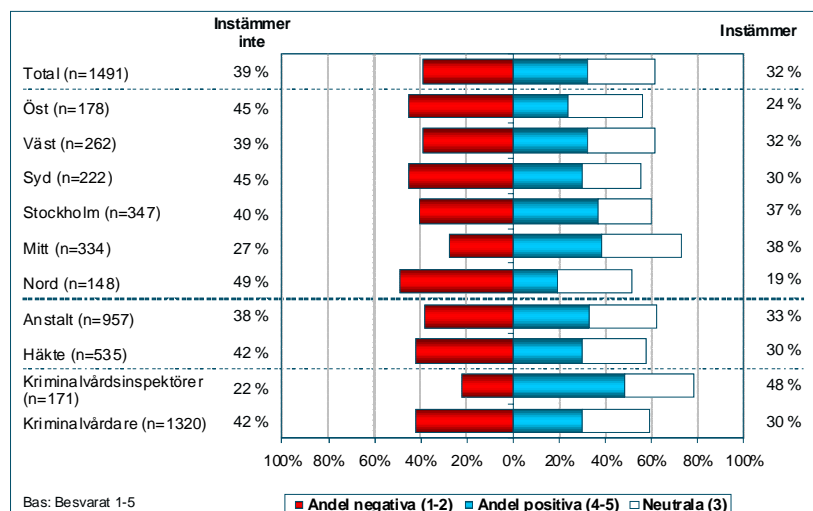
Kriminalvårdens chefer kritiseras framförallt för den bristande förmågan att planera verksamheten med god framförhållning och att utveckla samarbetet i arbetslagen. Även om cheferna får bättre omdömen vad avser förmågan att diskutera och förklara bakgrunden till olika beslut och att ta aktiv del i att utveckla verksamheten, så är andelen som är positiva härtill ändå på en låg nivå. Resultatet är lågt i jämförelse med motsvarande undersökningar i andra organisationer.<sup>29</sup>

Medarbetarna inom Kriminalvården anser att ledarskapet inom organisationen saknas, vilket inte minst gäller kriminalvårdarnas syn på den närmaste chefen. Kriminalvårdsinspektörerna är mer positiva till sin närmaste chefs ledaregenskaper, men utfallet av utredningens undersökningar måste ändå även för dem ses som

<sup>29</sup> Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.

låga. Resultatet skiljer sig dock en del mellan regionerna. Regionerna Stockholm och Mitt visar ett bättre resultat.

**Figur 6.3 Utredningens enkätundersökning: Min närmaste chef skapar ordning och strukturer som gör att vi kan arbeta effektivt.**



Utredningen finner att det finns en stor effektivitetspotential i att göra ledarskapet mer synligt ute i verksamheten. Ett ledarskap bör skapas som tydliggör målen, återkopplar och förankrar samt skapar förutsättningar för det engagemang hos medarbetarna som krävs för att verksamheten ska kunna bedrivas effektivt och för att nå verksamhetsmålen. Möjligheten för cheferna att leda sin personal bör därför öka. Utredningens enkätundersökning visade dock att inte minst kriminalvårdsinspektörerna har en hög arbetsbelastning. Genom att frigöra tid för dem skapas bättre förutsättningar att utöva ett effektivt ledarskap. Kriminalvården bör pröva om ett förstärkt verksamhetsstöd kan ge cheferna bättre förutsättningar att delta i verksamheten tillsammans med personalen.

En tydligare och mer konkret långsiktig målstyrning, mindre detalj- och toppstyrning och ett förstärkt verksamhetsstöd skapar bättre förutsättningar för cheferna inom Kriminalvården att utöva ett gott ledarskap.



#### 6.9.4 Rekrytering och utbildning

**Bedömning:** Det är inte nödvändigt att specialisera vårdarrollen om specialister med hög kompetens rekryteras för de mest kompetenskrävande vårdar- och säkerhetsuppgifterna.

Dagens grundutbildning behöver fördjupas för att ge de kunskaper och färdigheter som vårdaryrket kräver. Grundutbildningen bör därför förlängas. Behovet av en gemensam kunskapsbas är så stort att grundutbildningen inte bör delas upp om vårdarrollen skulle specialiseras.

Kontaktmannaskap är av strategisk betydelse för att Kriminalvården ska uppnå verksamhetens mål.

**Förslag:** Med utgångspunkt i en ny kompetensförsörjningsstrategi bör Kriminalvården utreda förutsättningarna för en ny utbildningsstruktur.

#### *Kriminalvårdarrollen*

Kriminalvårdens inriktning gällande rekryterings- och utbildningsfrågorna har uttryckts i myndighetens beslut om Kriminalvårdens utbildning som meddelades våren 2009. Enligt beslutet ska utbildningen säkerställa kompetensen hos medarbetarna och leda mot visionen ”Bättre ut”.<sup>30</sup> Som har framgått ovan har dock inte kriminalvårdarrollen definierats. Kriminalvården saknar också en kompetensförsörjningsstrategi där behovet av kompetens har identifierats.

Det finns sammanlagt ca 5 600 kriminalvårdare inom Kriminalvården. Deras arbetsuppgifter spänner över ett brett fält. Kriminalvårdarnas grundläggande uppdrag är att ansvara för att den dagliga verksamheten vid häktena och anstalterna fungerar på ett bra sätt. I arbetet ingår vardagliga uppgifter som post- och tvätthantering, inläsning och visitation. I kriminalvårdarens arbete ingår också att övervaka ordning och säkerhet samt att genom samtal och rådgivning försöka få de intagna att reflektera över sin situation. Kriminalvårdaren ska bl.a. motivera de intagna som missbrukar alkohol eller narkotika att genomgå vård eller behandling.

<sup>30</sup> Kriminalvården, Kriminalvårdens utbildning, 2009.

Varje intagen ska ha en kontaktman som tillsammans med den intagne ska planera vistelsen i häktet eller anstalten, t.ex. den vård eller behandling som den intagne bör genomgå och den framtida utslussningen. Kontaktmanuppgiften är obligatorisk för kriminalvårdarna sedan drygt tio år tillbaka.

### *Kompetens och yrkesroll*

Frågan om en specialisering av kriminalvårdsrollen har diskuterats i olika sammanhang, både inom och utanför Kriminalvården.<sup>31</sup> Olika alternativ till specialisering har övervägts, förslag har t.ex. lämnats att vårdarna ska specialiseras mot en omvårdnads- och en säkerhetsinriktning. Om vårdarrollen specialiseras kan det också övervägas om utbildningen ska delas upp på motsvarande sätt. Det är möjligt att en specialiserad grundutbildning inte behöver vara så lång som en bredare och mer sammanhållen grundutbildning och att utbildningskostnaderna därmed kan begränsas.

Så länge som kriminalvårdarrollen inte har slagits fast är det svårt att närmare ange vilken kompetens som kriminalvårdarna bör ha. Utredningen ställer sig dock skeptisk till om det verkligen föreligger ett behov av att specialisera kriminalvårdarna.

Som redan har framgått anser utredningen att kriminalvårdsfrågorna bör ses i sin helhet och utgå från verksamhetens övergripande mål. De vardagliga arbetsuppgifterna, inklusive den dagliga vård och övervakning som ska ges, kräver engagemang, kompetens och yrkesskicklighet, men inte någon högre eller specialiserad kompetens. Det finns dock arbetsmoment inom både omvårdnadsarbetet och säkerhetsarbetet som kräver sådan kompetens. Genomförandet av en mer avancerad vård och behandling kan kräva akademikerkompetens. Högre kompetens kan också behövas för att bedöma behovet av och implementera samt förvalta säkerhetssystemen. Det senare är dock en uppgift som torde ligga utanför vårdarrollen. Den expertkunskap som krävs bör, enligt utredningens uppfattning, tillgodoses genom ett mindre antal *kriminalvårdsspecialister*. Akademiker eller andra med högre utbildning bör alltså rekryteras endast för de uppgifter som kräver högre kompetens.

Kontaktmannaskapet har en strategisk betydelse för Kriminalvårdens brottsförebyggande arbete. Utredningen har pekat på

---

<sup>31</sup> Se avsnitt 6.4.

betydelsen av att detta fungerar på ett bra sätt. Kontaktmannauppgiften är obligatorisk för kriminalvårdarna. Då kontaktmannafunktionen är så viktig måste kriminalvårdarna ha tillräcklig kompetens härför. Kriminalvården bör överväga hur denna kompetens kan stärkas ytterligare. Kriminalvården bör överväga hur kontaktmannaskapet bör utformas i samband med att en ny kompetensförsörjningsstrategi tas fram. Utredningen har dock uppfattningen att kontaktmannauppgifterna inte bör göras svårare än att de även i framtiden kan utföras av kriminalvårdarna.

### *Utbildning*

Kriminalvården har vid flera tillfällen, senast i budgetunderlaget för år 2010, angett att grundutbildningen för kriminalvårdare bör fördjupas och förlängas. Dagens grundutbildning, som omfattar 28 veckor, är betydligt kortare än de nordiska ländernas motsvarande utbildning som är mellan ett till tre år. Utredningens enkätundersökning visar också att dagens utbildning inte är tillräckligt omfattande. En av tre medarbetare svarar t.ex. att de har ett stort behov av utbildning eller fortbildning både avseende kriminalvårds- och säkerhetsarbete. Även utredningen har uppfattningen att grundutbildningen bör förlängas till minst ett år för att vårdarna ska ges den breda och sammanhållna kunskapsbas som yrket kräver. En längre och mer gedigen utbildning skulle också höja statusen för yrket. Utredningen bedömer att det finns ett behov av en längre för alla obligatorisk grundutbildning oavsett om Kriminalvården genomför en specialisering av vårdarrollen eller inte, då behovet av en gemensam och utvecklad kunskapsbas är stort. Även om utbildningen delas upp i olika specialiteter behöver de gemensamma momenten bli omfattande för att vårdarna ska ges möjlighet att se helheten och sambandet mellan de olika arbetsuppgifterna.

En kortare grundutbildning kan kanske kompenseras med vidareutbildning. Enligt utredningens uppfattning överväger dock fördelarna med en längre sammanhållen grundutbildning då en sådan ger bättre förutsättningar att i ett sammanhang skapa förståelse för hela verksamheten och förmedla goda attityder och förhållningssätt.

Utredningen föreslår att Kriminalvården utreder förutsättningarna för en ny utbildningsstruktur. I utredningen bör formerna

för en ny grundutbildning prövas och vilka konsekvenser denna kan få för bl.a. behovet av fortbildning. Om kriminalvårdsspecialister anställs vid myndigheten bör det övervägas om det finns delar av grundutbildningen som dessa behöver genomgå.

### 6.9.5 Utvecklingsmöjligheter och arbetsmiljö

**Bedömning:** Den höga personalomsättningen inom Kriminalvården bland framför allt unga anställda kommer att medföra att myndigheten kommer att stå inför ett omfattande rekryteringsbehov.

Kriminalvården bör mer aktivt verka för en bättre arbetsmiljö, bl.a. på så sätt lokalerna moderniseras.

**Förslag:** Kriminalvården bör lägga vikt vid utvecklingsmöjligheter inom kriminalvårdarrollen och tydligare och bättre karriärvägar i myndigheten för framförallt kriminalvårdare.

I analysen av utredningens intervju- och enkätundersökning framträder två personalrelaterade områden med särskilt stark effektiviseringspotential. Medarbetarnas inflytande i arbetet behöver bli större och deras kompetens behöver både utvecklas och användas på ett bättre sätt. Resultatet av utredningens undersökning bekräftar vad som framkom vid den medarbetarundersökning som Kriminalvården genomförde under år 2008. I denna fick kompetensutvecklingsområdet ett av de lägsta betygen. I Kriminalvårdens medarbetarenkät riktades kritik främst mot de bristande interna karriärvägarna och mot de begränsade möjligheterna till kompetensutveckling som Kriminalvården erbjuder sina anställda.<sup>32</sup>

Kriminalvården har en hög personalomsättning vilket leder till höga rekryterings- och utbildningskostnader varje år. Drygt hälften av de som säger upp sig har fått anställning utanför myndigheten. Kriminalvårdarna står för antalsmässigt flest avgångar.

Kriminalvården har även länge haft problem med en hög sjukfrånvaro.

<sup>32</sup> Analysrapport: SCB:s analysmodell med Nöjd-Medarbetar-Index, Medarbetare om arbetsförhållandena Kriminalvården 2008. (Undersökningen genomfördes mars-april år 2008.)

Tidigare utredningar har konstaterat att rekrytering av högskoleutbildade till Kriminalvården, och möjligheten att få behålla dessa, har hämmats av bl.a. löneläget och bristen på karriärmöjligheter. En annan farhåga som uttrycktes är att alltfler kriminalvårdare med gymnasiekompetens kommer att söka sig bort från Kriminalvården när myndigheten, utan någon inventering av sitt kompetensbehov, återkommande anger att det finns ett behov av fler akademiker.<sup>33</sup>

I utredningens djupintervjuer framkom att internutbildningen på senare år har förbättrats och att chefsutvecklingen nu uppmuntras. Däremot är karriärvägarna inte lika tydliga för den som inte vill bli chef. Kriminalvårdarnas karriärmöjligheter anses för dåliga. Det är i någon mån möjligt att fördjupa sig inom ett visst område, men det uppfattas inte att kompetensutvecklingen i sig leder till någon positiv löneutveckling.<sup>34</sup>

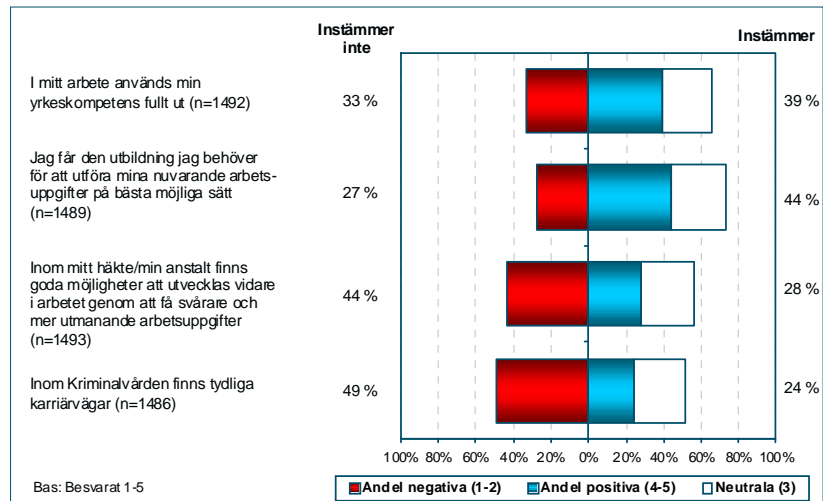
Av enkätundersökningen framgår vidare att medarbetarna till stor del upplever att deras yrkeskompetens inte används fullt ut. Endast 39 procent av de anställda är positiva och anser att deras kompetens används fullt ut. De uppfattade utvecklingsmöjligheterna får ett ännu sämre resultat, liksom möjligheterna att göra karriär.

---

<sup>33</sup> Se avsnitt 6.4.4

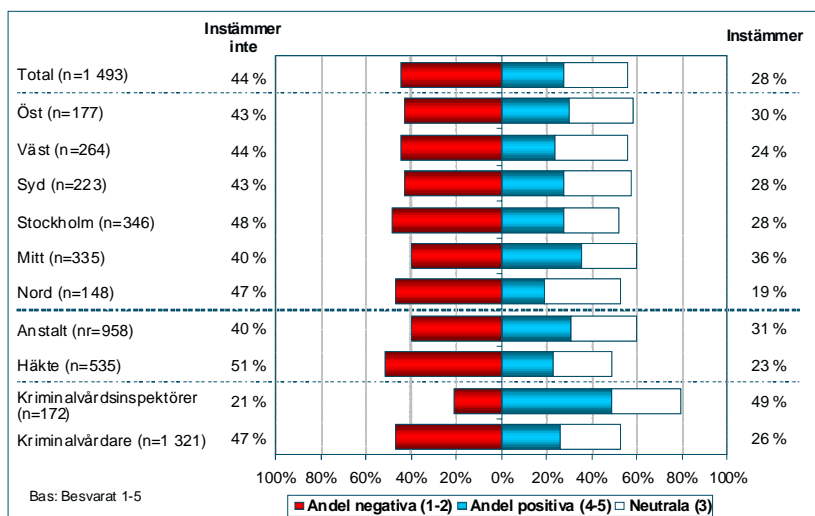
<sup>34</sup> Utredningen valde att inte ta upp frågan om lön och löneutveckling i enkätformuläret. Medarbetarundersökningen tog upp frågan och faktorn Ersättning fick analysmodellens lägsta betygsindex, 27. Andelen missnöjda var störst för frågan din lön i förhållande till lönen för yrken med liknande arbetsuppgifter utanför Kriminalvården.

**Figur 6.4 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?**



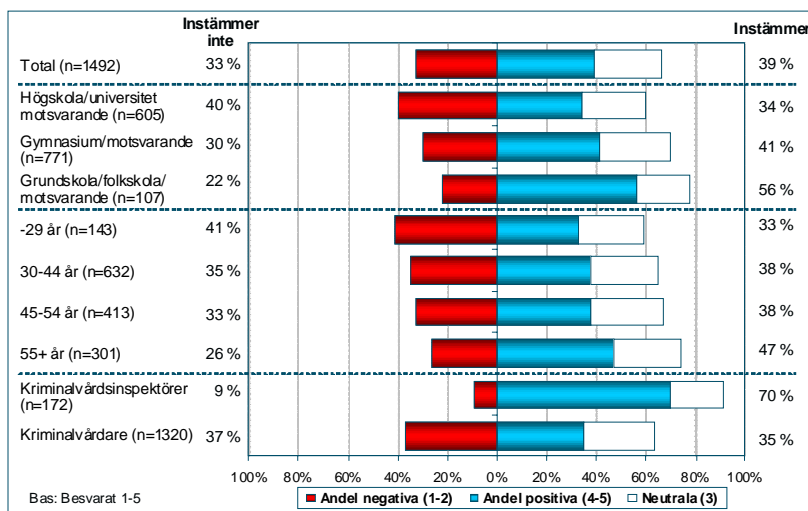
Kriminalvårdarna är mer negativt inställda till möjligheten att utvecklas vidare i arbetet genom att få svårare och mer utmanande arbetsuppgifter än kriminalvårdsinspektörerna. Hela 47 procent av kriminalvårdarna är negativa och 26 procent är positiva. Bland kriminalvårdsinspektörerna är det tvärtom. 21 procent av dessa är negativa och 49 procent är positiva till sina utvecklingsmöjligheter.

**Figur 6.5 Utredningens enkätundersökning: Inom mitt häkte/min anstalt finns goda möjligheter att utvecklas vidare i arbetet genom att få svårare och mer utmanande arbetsuppgifter.**



Kriminalvårdsinspektörerna är också mer positiva till hur deras kompetens tas till vara än kriminalvårdarna. Andelen som inte anser att yrkeskompetensen används fullt ut är högre bland de yngre och högskoleutbildade. Dock anser även en stor andel av dem som inte har högskoleutbildning att deras kompetens inte tas tillvara.

**Figur 6.6 Utredningens enkätundersökning: I mitt arbete används min kompetens fullt ut.**

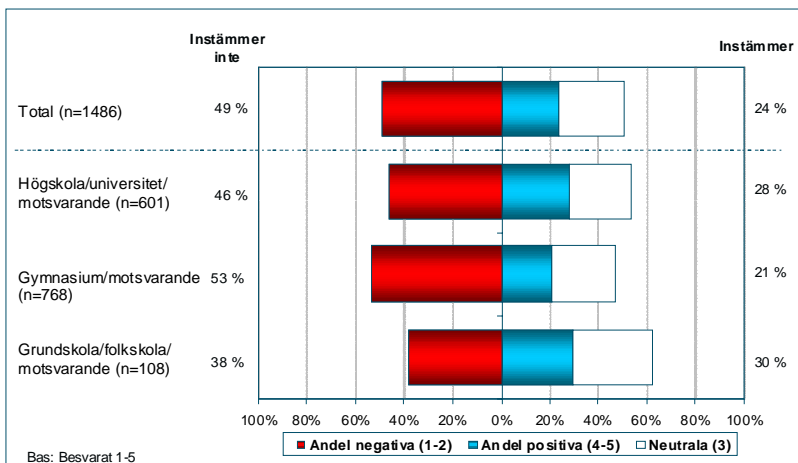


De högskoleutbildade är mer negativa än andra till möjligheten att utvecklas genom att få svårare och mer utmanande arbetsuppgifter.

De gymnasieutbildade är däremot mest negativa till möjligheten att göra karriär. Känslan av att karriärvägarna är stängda är inte särskilt förvånande, eftersom alternativa karriärvägar än chefkarriären är begränsad. Det är möjligt att, rent formellt, bli kriminalvårdsinspektör utan högskolekompetens. Men med tanke på det begränsade antal, under 50 personer per år, som får gå chefsprogrammet för första linjens chefer torde möjligheten att bli chef i praktiken vara mycket begränsad för icke-akademikerna.

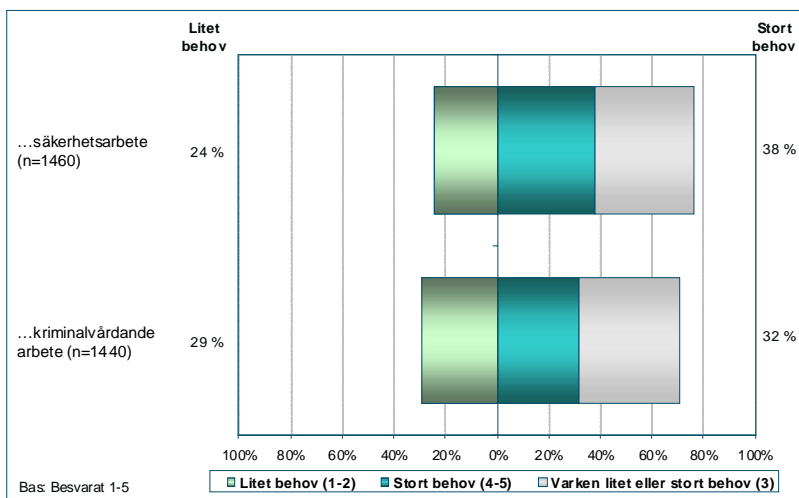


**Figur 6.7** Utredningens enkätundersökning: Inom Kriminalvården finns tydliga karriärvägar.



Samtidigt som framför allt kriminalvårdarna inte anser att den egna kompetensen tas tillvara svarade en av tre av medarbetare att de har ett stort behov av ut- eller fortbildning inom både säkerhets- och det kriminalvårdande arbetet.

**Figur 6.8** Utredningens enkätundersökning: Hur bedömer du ditt behov av utbildning/fortbildning inom följande områden...



### *Slutsats*

Som tidigare har nämnts planerar myndigheten att rekrytera över 600 nya medarbetare, de flesta för anstaltsverksamheten, de närmaste åren. Kriminalvården vill rekrytera fler välutbildade akademiker som kriminalvårdare.

Kriminalvården kan säkert rekrytera akademiker. Den väsentliga frågan som utredningen har pekat på tidigare är dock vilket kompetensbehov Kriminalvården har.

Enbart grundutbildningen kostar 240 000–336 000 kronor per person.<sup>35</sup> Till detta tillkommer övriga kostnader för rekryteringsprocessen. Inte minst av kostnadsskäl är det alltså angeläget att Kriminalvården lyckas behålla den rekryterade personalen.

En majoritet av kriminalvårdarna har inte någon högskoleutbildning och många har dessutom arbetat inom myndigheten under lång tid. Att kompetensutveckla dessa till rätt nivå och ta tillvara deras färdigheter och erfarenheter är en annan viktig utmaning för Kriminalvården.<sup>36</sup>

Det är viktigt att personalen ges individuella utvecklingsplaner.

### *Arbetsmiljö*

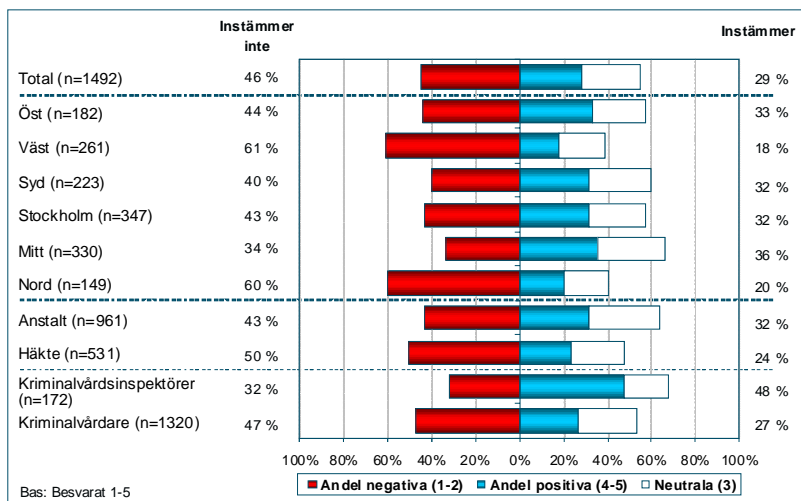
Goda och ändamålsenliga arbetslokaler är en viktig arbetsmiljöfråga. I Kriminalvårdens medarbetarundersökning från år 2008 fick den fysiska arbetsmiljön vid myndigheten låga betyg. Sämst omdömen gavs beträffande arbetslokalerna. Utredningen har granskat effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning i sitt andra delbetänkande. I detta ingick en översyn av anstaltens skick. Utredningen konstaterade bl.a. att många av lokalerna har ett stort renoverings- och underhållsbehov och att både de anställda och de intagna måste erbjudas en acceptabel arbets- respektive

<sup>35</sup> Slutrapport – utvärdering av ny utbildningsstruktur (2009-04-08), dnr 2009-004496.

<sup>36</sup> I tidigare nämnd promemorian specialiserade yrkesroller, framhölls det att det i dag till stora delar är en organisk och icke-strukturell utveckling av yrkesroller inom myndigheten. Utvecklingen fyller ett kortsiktigt behov men ser inte till det längre perspektivet. Otydligheten och avsaknaden av en helhetssyn gör organisationen både svår att beskriva (dvs. innehållet i vårdarrollen) och även svår att leda och styra. Promemorian lyfte fram att den största risken med ett sådant synsätt är att myndigheten riskerar att enbart fokusera på vissa områden när man ser över specialiseringen av yrkesrollen. Myndigheten kan missa nya sakområden eller fokusera på områden i verksamheten som är aktuella för stunden. Slutligen konstaterades att det finns en samsyn vad gäller upplevda verksamhetsbehov inom Kriminalvården, men däremot inte när det gäller lämpliga organisatoriska lösningar. Specialiserade yrkesroller har en stark värdeladdning inom kriminalvården och en förändring kräver en uttalad strategisk inriktning, enligt promemorian.

vistelsemiljö.<sup>37</sup> Utredningens intervju- och enkätundersökning visar också att samtliga tillfrågade personalgrupper önskar bättre lokaler. I djupintervjuerna framhölls att lokalernas utformning gör arbetet ineffektivt t.ex. då verksamheten ofta måste bedrivas på flera våningsplan och i flera byggnader. Flera regionchefer kritiserade byggprocessen, där de upplever sig ha för litet inflytande. Nära hälften av medarbetarna anser att lokalerna de arbetar i inte är ändamålsenliga. Kritiken är särskilt tydlig hos kriminalvårdarna och hos de anställda vid häktena.

**Figur 6.9** Utredningens enkätundersökning: Lokalerna jag arbetar i är ändamålsenliga.



## 6.10 Sammanfattning

Kriminalvården bör utveckla strategierna på personalområdet för att de ska stämma överens med verksamhetens mål och behov. I synnerhet gäller det behovet av kompetens, kompetensutvecklingen och utvecklingsmöjligheter. Kriminalvårdarrollen är i dag inte definierad, vilket innebär att den önskvärda och långsiktiga utvecklingen av innehållet och målet i vårdarrollen inte är klar. Om vårdarrollen preciseras kan dels behovet av kompetensutveckling av befintlig personal bestämmas, dels framtida rekryteringsbehov identifieras.

<sup>37</sup> SOU 2009:13.

Kriminalvården har ett fungerande system för chefsförsörjning. Förutsättningarna för ledarskapet i organisationen bör dock förbättras. Topp- och detaljstyrningen bör minska. Samtidigt bör verksamhetsstödet utvecklas för att öka förutsättningarna för cheferna att aktivt delta i verksamheten tillsammans med medarbetarna och bl.a. arbeta mer med handledning av dessa.

Utredningen föreslår att Kriminalvården, mot bakgrund av en ny kompetensförsörjningsstrategi, utvecklar en ny utbildningsstruktur. Grundutbildningen bör förlängas och fördjupas för att kunna ge bättre förutsättningar för att skapa förståelse för och delaktighet i Kriminalvårdens övergripande mål. Utredningen anser att det finns vissa områden, t.ex. inom behandlingsverksamheten, som kräver särskilt hög kompetens. Specialisering inom andra områden bedömer utredningen inte som nödvändig.

Personalomsättningen är för hög och kommer enligt utredningens bedömning att leda till att Kriminalvården ställs inför ett omfattande rekryteringsbehov om myndigheten inte utvecklar och gör vårdarrollen mer attraktiv, bl.a. genom att erbjuda kompetensutveckling och goda karriärmöjligheter.