

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
Internet: 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

Sammanfattning	13
1 Uppdrag och genomförande	23
1.1 Uppdraget.....	23
1.2 Utredningens tidigare betänkanden.....	24
1.3 Vad behandlas i detta slutbetänkande?	26
1.4 Genomförandet av uppdraget	27
2 Kriminalvården och effektivitet	33
2.1 Inledning.....	33
2.2 Effektivitetsbegrepp	33
2.3 Kriminalvårdens effektiviseringspotential.....	35
3 Kriminalvårdens utveckling	39
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
4	Styrning av Kriminalvården	51
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
5	Effektiv styrning och uppföljning	59
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
6	Kriminalvårdens personal	113
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
7	Kriminalvårdens IT-verksamhet	155
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

8	Kriminalvårdens säkerhetsarbete.....	173
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
9	Effektivare extern styrning av Kriminalvården.....	251
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
10	Kostnads- och konsekvensanalys.....	263
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 lokal-försörjningsbehov. 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 Kriminalforsorgen 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 Kriminalforsorgen. Dessutom träffade utredningen representanter för ekonomiavdelningen (resourcestyrukskontoret), säkerhetsavdelningen och utbildningsavdelningen samt Kriminalforsorgens 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 enmyndighetsreformen 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,¹ 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

¹ 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.¹ 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.² För att kunna uppnå total effektivitet krävs att verksamheten finner en balans mellan den inre och den yttre effektiviteten.³ Effektivitetsbegreppet är således knutet till uppfyllelsen

¹ Se t.ex. Karlöf eller Jacobsen och Torsvik.

² Ljungberg och Larsson, 2001.

³ Bruzelius och Skärvad.

av organisationens mål och måluppfyllelsen i förhållande till resursanvändningen.

Begreppen produktivitet och effektivitet blandas ofta ihop eller används felaktigt som synonymer.⁴ 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.⁵

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.⁶

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.⁷

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

⁴ Hjalmarsson.

⁵ Jacobsen och Thorsvik.

⁶ Amaratunga och Baldry.

⁷ 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.⁸

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.⁹

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

⁸ SOU 2008:71, s. 36 ff.

⁹ 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.¹⁰ 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,¹¹ 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.

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

¹¹ 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.¹

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.² 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-

¹ Se bl.a. Kriminalvården, Kriminalvården i Sverige, s. 37.

² 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.³

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.⁴ Under den här tiden satt ett relativt stort antal människor i fängelse. År 1932 var t.ex. 13 000 personer intagna i fängelse.⁵

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.

³ Ekbohm m.fl., 2006, s 153.

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

⁵ 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.⁶

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.⁷

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

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.⁹

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

⁶ 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.

⁷ Eriksson, 1977, s. 50 och Ekblom m.fl., s. 154 ff.

⁸ Eriksson, 1977, s. 250 f. och Statskontoret, Rapport 2003:20, s. 50.

⁹ 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”.¹⁰ 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).¹¹

År 1990 beslutade riksdagen att Kriminalvårdstyrelsen skulle ges möjlighet att delegera beslut till kriminalvårdsregionerna eller anstalterna i syfte att effektivisera beslutsfattandet.¹² 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

¹⁰ Ekbohm m.fl., 2006, s. 158.

¹¹ S.k. fotboja.

¹² prop. 1989/90:154.

effektivitet och resursanvändning.¹³ 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).¹⁴ 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.¹⁵

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

¹³ prop. 1996/97:1

¹⁴ Se prop. 2005/06:123.

¹⁵ 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.¹⁶ 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.¹⁷ Kriminalvårdsstyrelsen redovisade uppdraget i december år 1999.¹⁸ 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 styrsystemet¹⁹ eller den regionala organisationen. Resultatet presenterades i en rapport i augusti år 2003.²⁰ 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-

¹⁶ Riksrevisionsverket, RRV 1999:27.

¹⁷ Regeringen 1999-09-02, bes. 14.

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

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

²⁰ 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.²¹ I december 2003 redovisade Kriminalvårdsstyrelsen därför en handlingsplan för effektivisering av kriminalvården.²² 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.²³ 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

²¹ prop. 2002/03:1.

²² Kriminalvårdsstyrelsen, Handlingsplan för effektivisering av kriminalvården 2004–2006.

²³ 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.”²⁴

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.²⁵

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.

²⁴ prop. 2004/05:176.

²⁵ 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.¹

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.

¹ 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.² 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.³

Regeringen och riksdagen har i budgetpropositionen för år 2009 beslutat om ändringar som påverkar regleringsbrevens utformning.⁴ 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.⁵

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.⁶

² KVAf (A0) 2007:3.

³ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Kriminalvården

⁴ prop. 2008/09:1.

⁵ Ekonomistyrningsverket, ESV 2009:16.

⁶ 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. indikatorerna⁷ 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.

⁷ 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 driftsunderskott 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 2020.⁸

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

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

⁹ 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.¹⁰ Kriminalvården har för närvarande regeringens uppdrag att genomföra en försöksverksamhet avseende kvinnor som har varit utsatta för människohandel m.m.¹¹

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.¹² 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.¹³

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.

¹⁰ Ju2008/7644/KRIM.

¹¹ Ju2008/7300/KRIM.

¹² SOU 2007:75, s. 171.

¹³ 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.¹⁴

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.

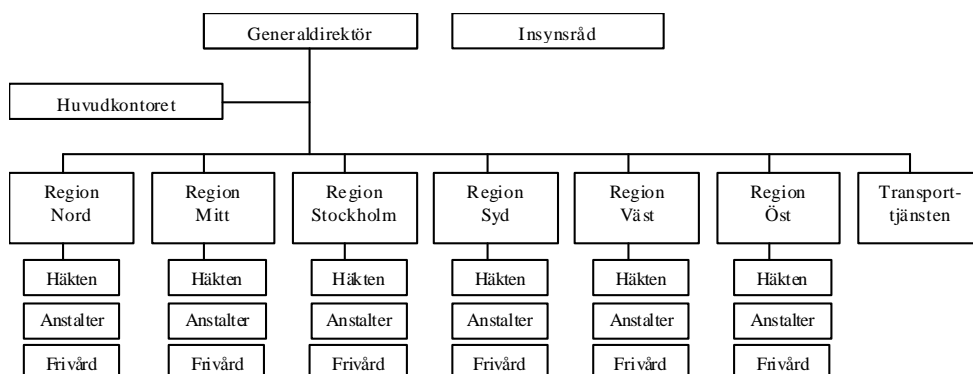
¹⁴ SOU 2009:13.

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.¹

¹ 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 2020.² 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.

² 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.³

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.

³ Riksrevisionsverket, RRV 1999:27.

Enligt Kriminalvårdens regionkontor i Stockholm har utvecklingen av Ebbemodellen avstannat de senaste åren sedan dess upphovsman⁴ 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 2007.⁵

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).⁶

Controllerverksamhet

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

Controllerplanen för år 2009 innehöll åtta uppdrag.

⁴ Ebbe Alfredsson, tidigare kriminalvårdschef och chef för Mariestadsanstalten.

⁵ Kriminalvården, Rapport över internrevisionens verksamhet under 2007

⁶ Kriminalvården, Rapport över internrevisionens verksamhet under 2008.

⁷ Kriminalvården, Kriminalvårdens organisation som en myndighet.

⁸ 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.⁹

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

⁹ prop. 2004/05:176, s. 52.

bildas en ny kontrollmyndighet, en kriminalvårdsinspektion, för att utreda de många självmorden på häktena och anstalterna.¹⁰ 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.¹¹ 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.¹²

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-

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

¹¹ Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, s. 69.

¹² 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.¹³

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.¹⁴ Enligt Kriminalvårdens förslag till den nya organisationen ska verksamheten präglas av ett processororienterat synsätt.¹⁵ 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,

¹³ Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, avsnitt 4.5.

¹⁴ 4.2, 4.4. och 6.2 Arbetsordning för Kriminalvården, KVAF 2007:3.

¹⁵ 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 2012.¹⁶

¹⁶ 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-kompetens¹⁷ 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.¹⁸

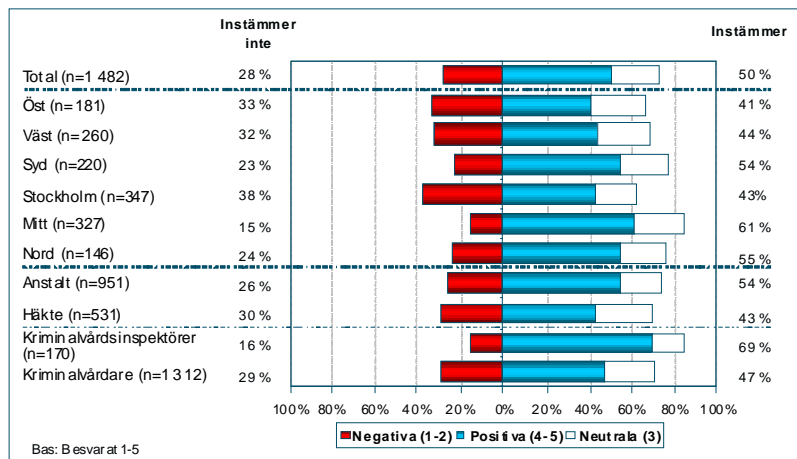
I utredningens enkätundersökning uppger hälften av medarbetarna att det stöd de får på sitt verksamhetsställe för att kunna

¹⁷ HR; Human Resource – personalfrågor.

¹⁸ 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.¹⁹

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

¹⁹ 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.²⁰

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”.²¹

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.

²⁰ Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, 2006, avsnitt 4.5.

²¹ 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.²² 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.

²² 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.²³ 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.²⁴ 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

²³ Se Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, 2004, s. 47.

²⁴ 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.²⁵ 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.²⁶ 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.²⁷ Denna kritik finns, åtminstone vad gäller säkerhetsnätverket, fortfarande kvar. Enligt utredningens uppfattning har myndighetsinterna 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

²⁵ SOU 2005:6, s. 123.

²⁶ 9.3 Kriminalvården, Arbetsordning för Kriminalvården, KVAF 2007:3.

²⁷ 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.²⁸ 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,

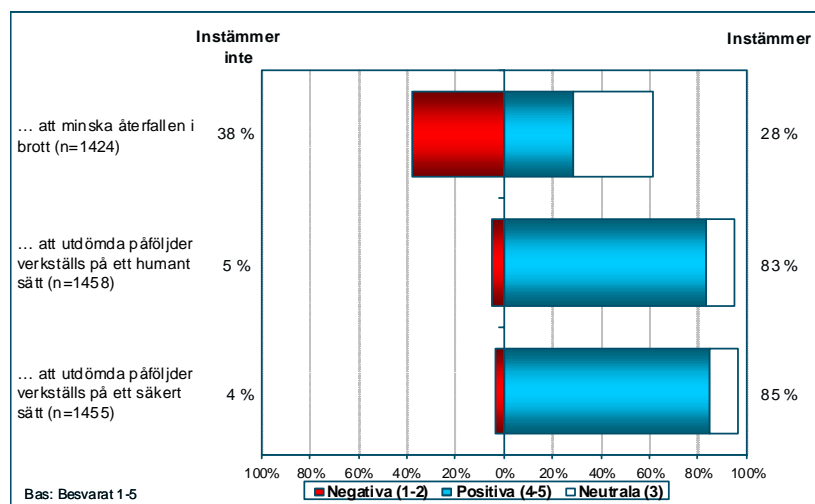
²⁸ Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, avsnitt 4.4.

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.

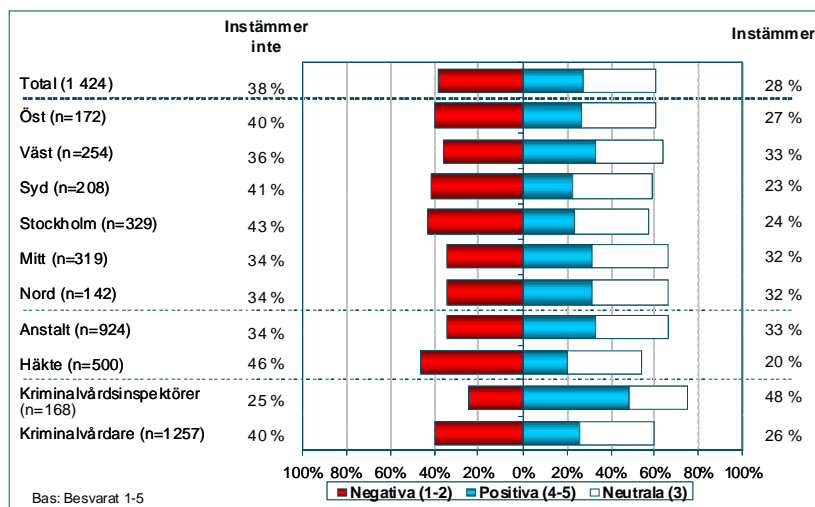
Ingen av de intervjuade har kunnat lämna någon referens till de mål som Kriminalvården har angett i sin verksamhetsplan för att uppnå det övergripande målet. Det antyder att chefer och medarbetare har svårt att se relationen mellan det övergripande målet och den faktiska verksamheten, så som den beskrivs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



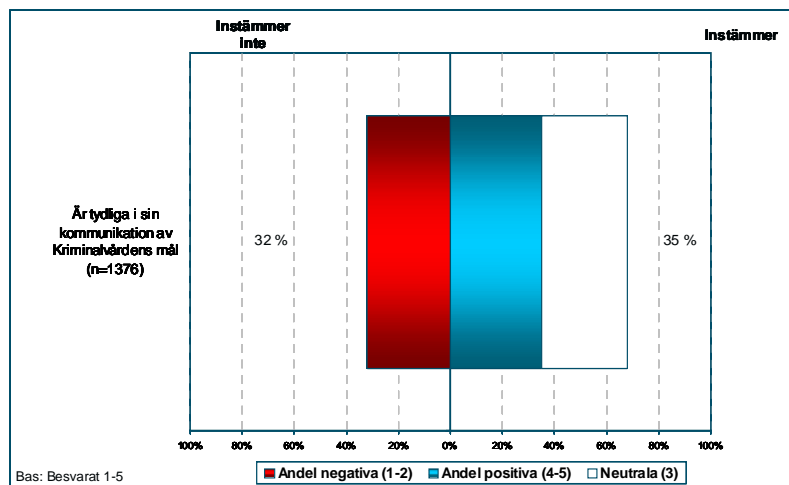
Sammanfattningsvis visade undersökningen att Kriminalvården i större utsträckning behöver ge visionen, som de flesta verkar ha accepterat och förstått, ett innehåll. Den visade också att Kriminalvården i hög grad har misslyckats med att förklara vad man ska arbeta med och hur det ska gå till. Utredningen 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.

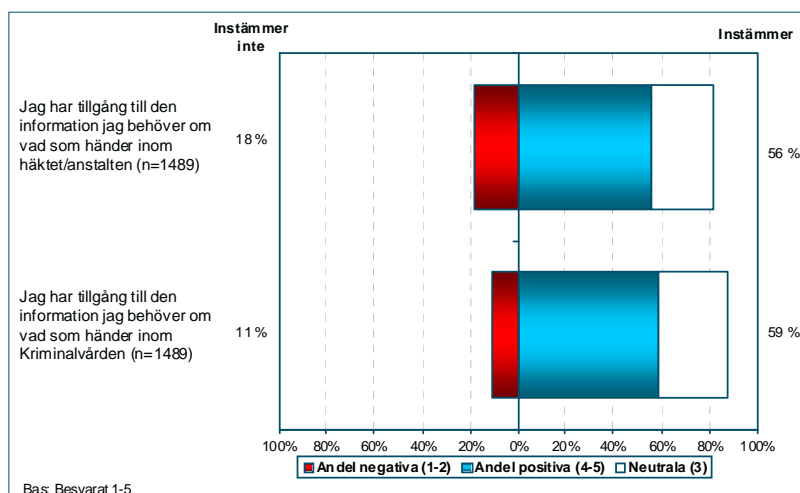
Figur 5.4 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



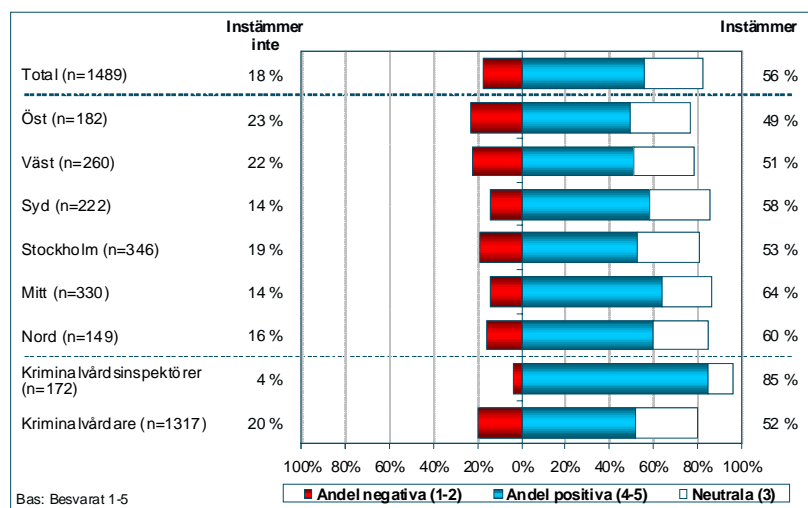
Orsaken till att så är fallet går inte att härleda till att informations-spridningen generellt sett upplevs som dåligt. Nästan 60 procent av medarbetarna anser att informationstillgången om vad som händer på den egna arbetsplatsen och inom Kriminalvården i stort är bra, vilket är ett mycket gott resultat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

²⁹ 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.³⁰

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.³¹ Frivården bör därför ges större kontrollmöjligheter, t.ex. genom elektronisk övervakning, för att garantera säkerheten även under verkställighet av straff utanför anstalt.³²

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,

³⁰ St.meld.nr. 37 (2007–2008), s. 7 f.

³¹ St.meld.nr. 37 (2007–2008), s. 94 f.

³² 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.³³ 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

³³ 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.

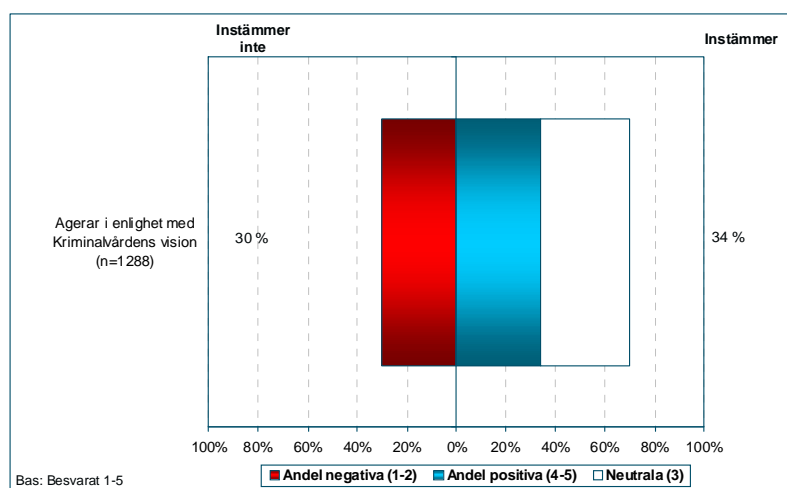
Kriminalvården anger att den verksamhet som myndigheten bedriver är så komplex att den för utomstående är svår att förstå. Utredningen kan delvis hålla med om detta. Utredningen konstaterar att det är komplicerat att bedriva en verksamhet som har som utgångspunkt att individuella hänsyn ska tas för var 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 sikt³⁴ uppnå tillräckligt många platser har inte redovisats. Det framgår inte heller att Kriminalvården skulle arbeta med effektivisering eller besparing på något annat sätt.³⁵ Problemet placeras således ”i regeringens knä”.

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

³⁵ 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 gamla³⁶ och göra grundutbildningen dubbelt så lång.³⁷

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.

³⁶ Se SOU 2008:71.

³⁷ 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.³⁸

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

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

³⁹ 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.

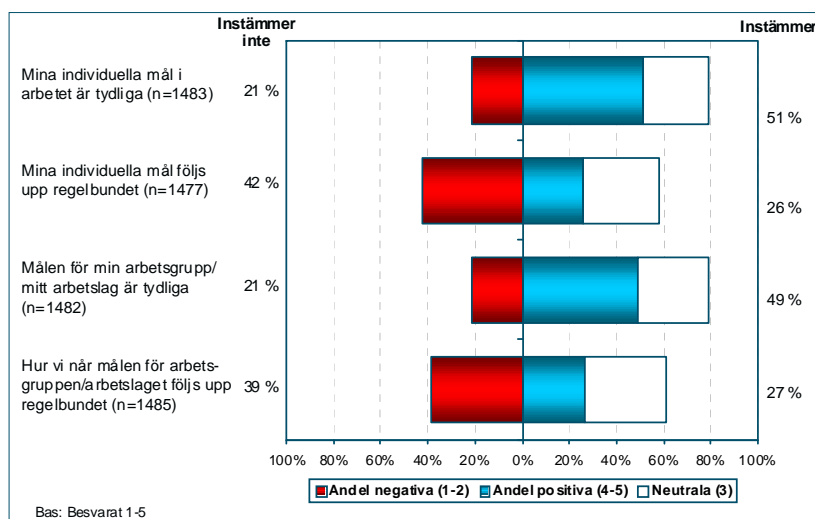
Nedbrutna mål och uppföljning saknas

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.

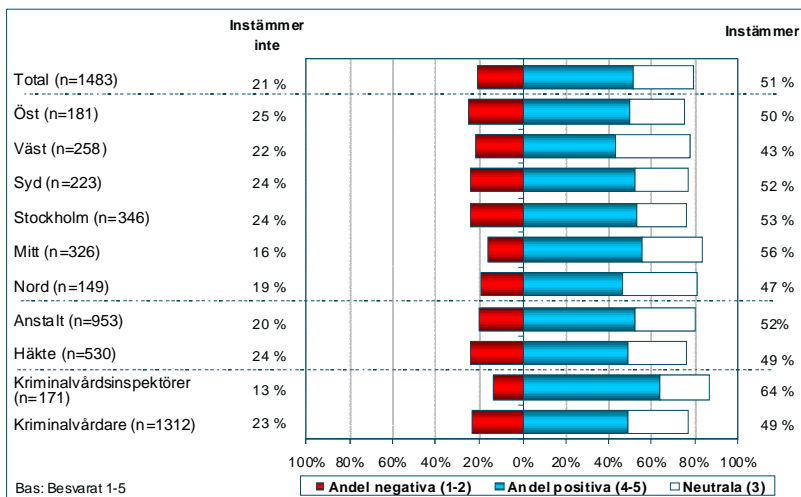
När det gäller uppföljningen av målen är resultatet ännu lägre. Endast en av fyra anser att de individuella målen respektive målen för arbetsgruppen följs upp. Cirka fyra av tio anser inte det. Resultaten i utredningens enkätundersökning är betydligt lägre än i jämförbara studier i andra organisationer.⁴⁰

Figur 5.8 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



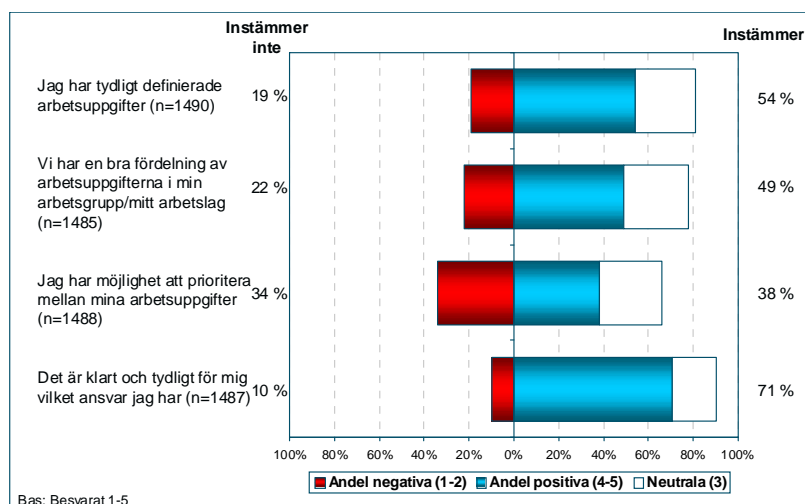
⁴⁰ Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.

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

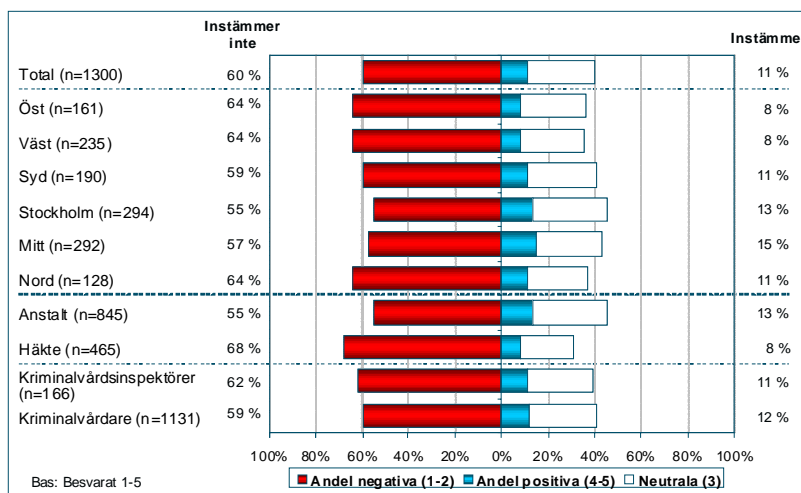
Den allra främsta kritiken i utredningens intervju- och enkätundersökning riktas mot den topp- och detaljstyrning i enskilda frågor som Kriminalvårdens ledning genomdriver. Ledningen uppfattas styra i detalj hur uppdrag ska genomföras. Möjligheterna för regionerna och verksamhetsområdena att omprioritera eller att göra förändringar i själva genomförandet av åtgärderna är mycket kringskurna. 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 "mailbombas" från huvudkontoret. Många åtgärder ska genomföras på kort tid, till förfång för den långsiktiga utvecklingen av verksamhet och medarbetare.

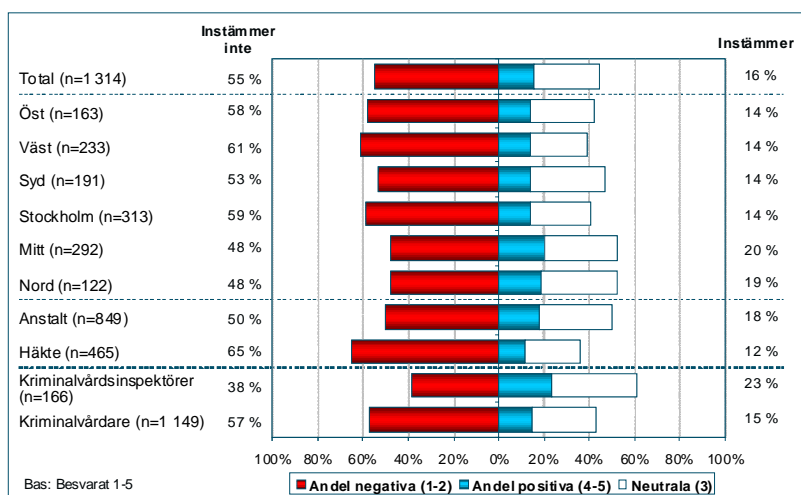
I enkätundersökningen bedömer 11 procent av medarbetarna att Kriminalvårdens ledning planerar förändringar i verksamheten med god framförhållning. Av medarbetarna anser 16 procent att Kriminalvårdens ledning visar förtroende för medarbetarnas kompetens. Resultatet är exceptionellt lågt i jämförelse med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

⁴¹ 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.⁴² 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;⁴³

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.

⁴² prop. 2004/05:176, s. 52.

⁴³ 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.⁴⁴ 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.⁴⁵

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.

⁴⁴ Se bl.a. JO dnr. 1452-2001.

⁴⁵ 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.⁴⁶

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.⁴⁷ 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.⁴⁸

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

⁴⁶ Länsstyrelsen i Östergötlands län, Rapport 2009:2.

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

⁴⁸ 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.⁴⁹ 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.⁵⁰ 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.

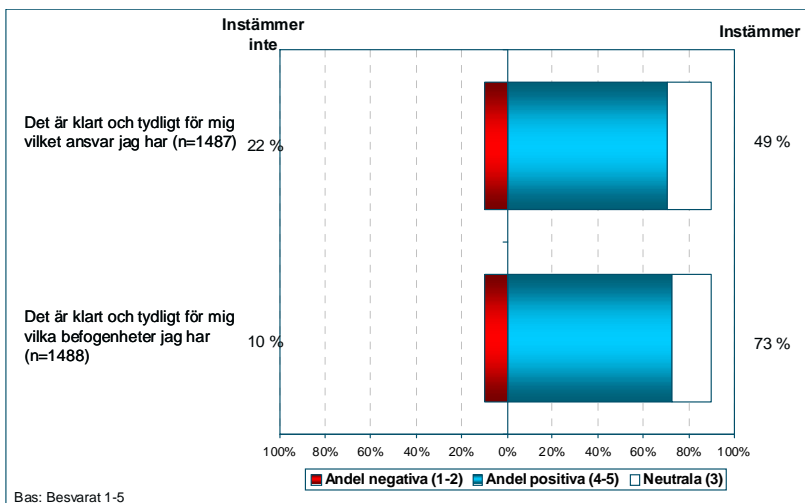
Enkäterna ger två svar på frågan om ansvar och delegation. En övervägande del anser att fördelningen av ansvaret och befogenheterna är tydliga. Det bör betyda att arbetsordningen är känd och att den har en praktisk betydelse i verksamheten. Samtidigt är det en stor andel, ca 40 procent, som upplever 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.

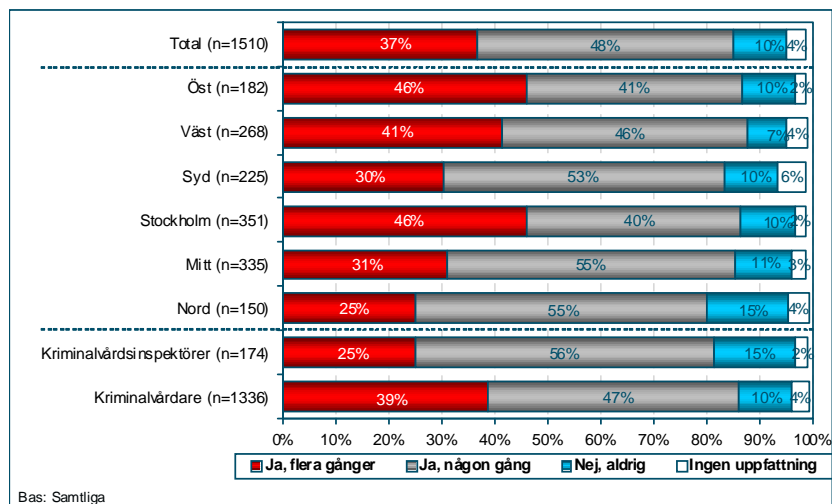
⁴⁹ Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, s. 54.

⁵⁰ Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet.

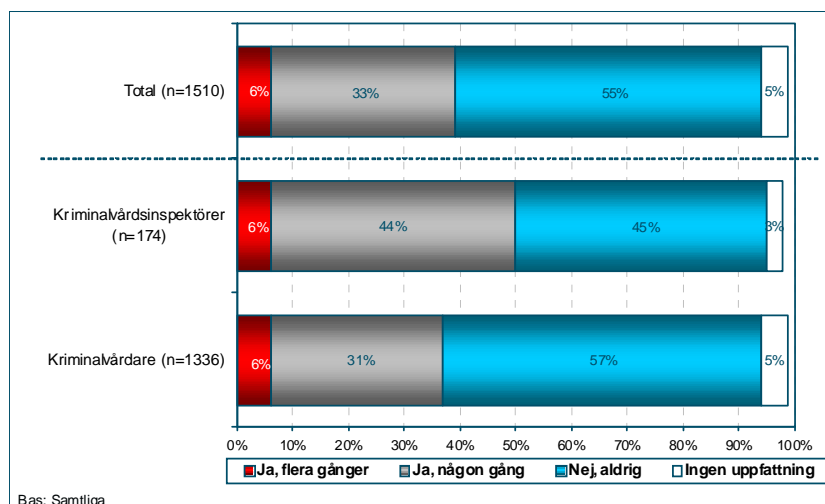
Figur 5.13 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



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.⁵¹

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.⁵² Den närmaste chefen får dessutom i enkätundersökningen genomgående låga betyg kring sitt ledarskap i jämförelse med motsvarande undersökningar.⁵³ Andelen positiva varierar mellan 25 och 40 procent. Det framkommer också kritik mot att kompetensen i organisationen inte används på ett effektivt sätt.⁵⁴

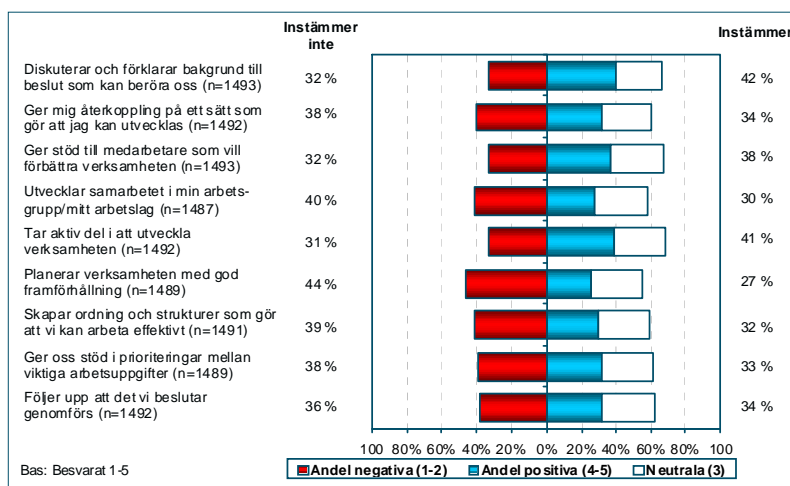
⁵¹ Kriminalvården, Arbetsordning för Kriminalvården, KVAF 2007:3, Bilaga 3.

⁵² Se avsnitt 6.8.

⁵³ Jfr. Synovates riksundersökning, se som beskrivs i avsnitt 1.4.

⁵⁴ 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 kritiseras 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.⁵⁵

⁵⁵ 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

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 2007.¹

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.²

¹ Kriminalvården, Kriminalvårdens årsredovisning 2008.

² 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.³

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.⁴ 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.

³ Kriminalvården, Kriminalvårdens budgetunderlag 2010.

⁴ 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.⁵

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.⁶

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.

⁵ Uppgifter från Kriminalvården för mars 2009.

⁶ 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.⁷

6.3.6 Chefsförsörjning

Kriminalvården uppger att chefsförsörjningen är ett prioriterat område.⁸

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.

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

⁸ 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.⁹

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.¹⁰

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

⁹ Kriminalvården, Budgetunderlag 2010.

¹⁰ 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.¹¹ 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.¹² 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.

¹¹ Regleringsbrev för budgetåret 2008 avseende Kriminalvården.

¹² 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.¹³

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.

¹³ 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.¹⁴ Uppdraget var en uppföljning av den granskning RRV genomförde åren 1998–1999.¹⁵ 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 kontaktmannskapet 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 kontaktmannskapet.

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

¹⁴ Riksrevisionsverket, RRV 2002:26.

¹⁵ 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”.¹⁶ 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

¹⁶ 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."¹⁷ 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.¹⁸ 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

¹⁷ Verva, Rapport 2006:04, s. 41. Läs mer om högskoleprojektet nedan.

¹⁸ 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.¹⁹

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 2007.²⁰

En utbildningsplats skulle kosta ca 180 000 kr för en komplett yrkeshögskoleutbildning. Till detta kom kostnader för studiebidrag på 25 000 kr per år.²¹ 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.

¹⁹ Kriminalvården, Delrapport från högskoleprojektet, 2006-04-05, s. 2.

²⁰ Delrapport från högskoleprojektet, 2006-04-05.

²¹ 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.²²

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

²² 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 1989.²³

²³ 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.²⁴ 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.²⁵

²⁴ 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..

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

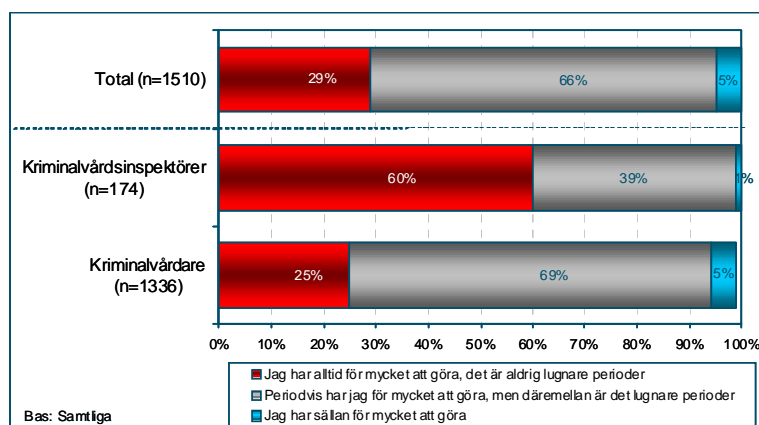
6.8 Arbetsbelastning och tidsanvändning

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.²⁶

Figur 6.1 Utredningens enkätundersökning: Arbetsbelastning.



I undersökningen fick kriminalvårdare respektive kriminalvårdsinspektörer uppskatta hur arbetstiden förläggs.

²⁶ 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.²⁷

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 %

²⁷ 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 här till 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.²⁸ Av utredningens enkätundersökning framgår att personalen anser att de vill ägna mer tid åt motivation, påverkansarbete, vägledning och omvårdnad.

²⁸ 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

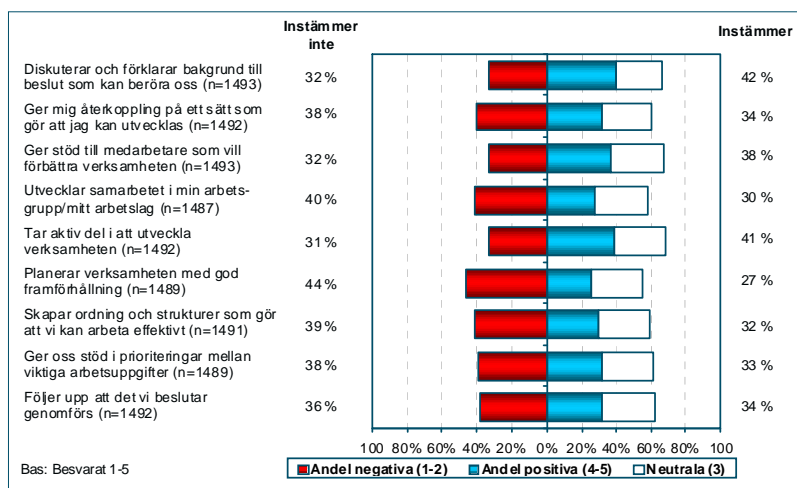
Som framgår av kapitel 5 kritiseras myndighetens ledning i utredningens intervju- och enkätundersökning för detalj- och toppstyrning. Cheferna och medarbetarna upplever inte att ledningen har tilltro till deras kompetens. Samtidigt är målstyrningen svag. Även de närmaste cheferna, dvs. kriminalinspektörerna 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?



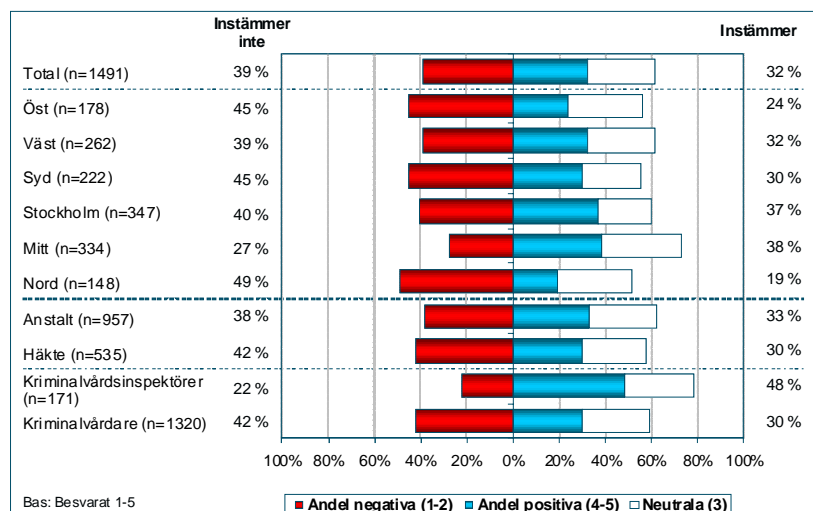
Kriminalvårdens chefer kritiseras framförallt för den bristande förmågan att planera verksamheten med god framförhållning och att utveckla samarbetet i arbetslagen. Även om cheferna får bättre omdömen vad avser förmågan att diskutera och förklara bakgrunden till olika beslut och att ta aktiv del i att 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.²⁹

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

²⁹ 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".³⁰ 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, inlåsning 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.

³⁰ 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.³¹ 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

³¹ 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.³²

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.

³² 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.³³

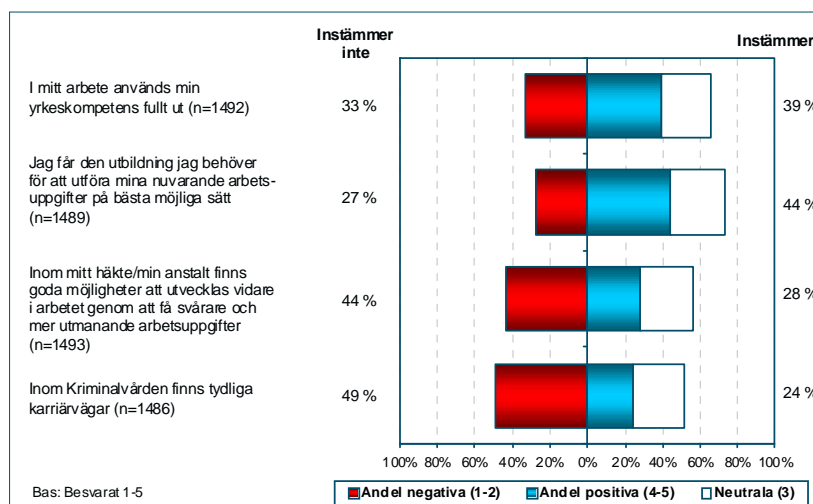
I utredningens djupintervjuer framkom att internutbildningen på senare år har förbättrats och att chefsutvecklingen nu uppmuntras. Däremot är karriärvägarna inte lika tydliga för den som inte vill bli chef. Kriminalvårdarnas karriärmöjligheter anses för dåliga. Det är i någon mån möjligt att fördjupa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

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.

³³ Se avsnitt 6.4.4

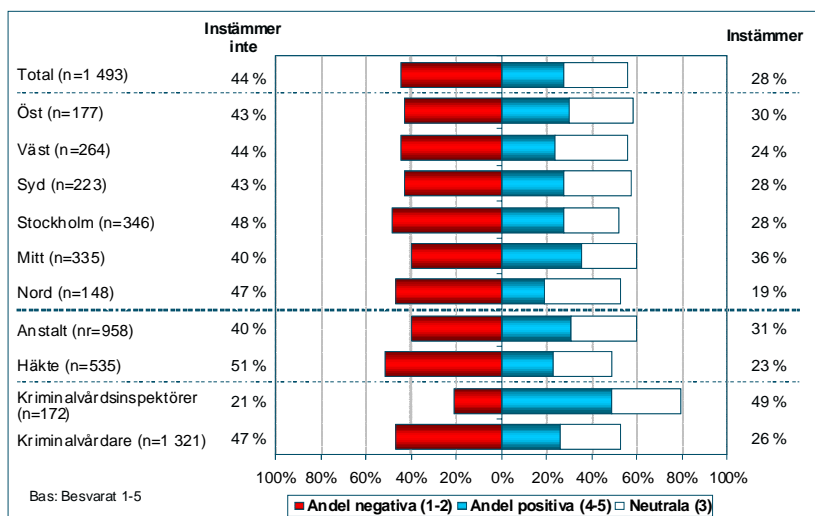
³⁴ Utredningen valde att inte ta upp frågan om lön och löneutveckling i enkätformuläret. Medarbetarundersökningen tog upp frågan och faktorn Ersättning fick analysmodellens lägsta betygsindex, 27. Andelen missnöjda var störst för frågan din lön i förhållande till lönen för yrken med liknande arbetsuppgifter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

Figur 6.4 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



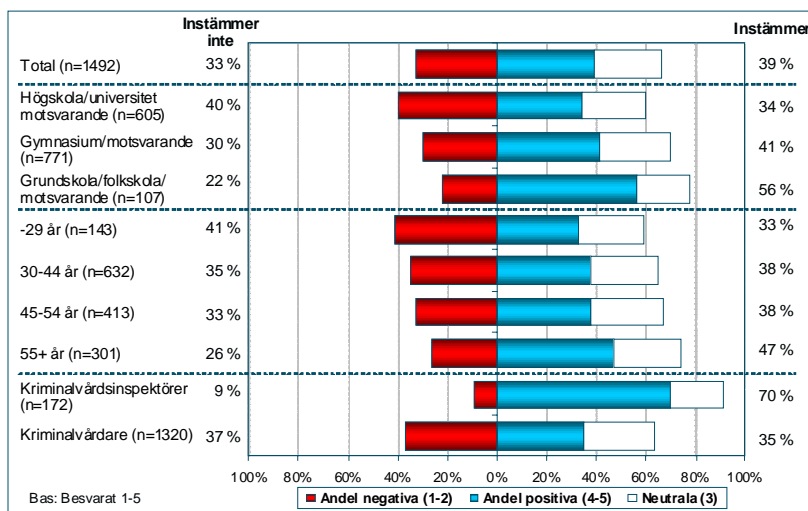
Kriminalvårdarna är mer negativt inställda till möjligheten att utvecklas vidare i arbetet genom att få svårare och mer utmanande arbetsuppgifter än kriminalvårdsinspektörerna. Hela 47 procent av kriminalvårdarna är negativa och 26 procent är positiva. Bland kriminalvårdsinspektörerna är det tvärtom.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

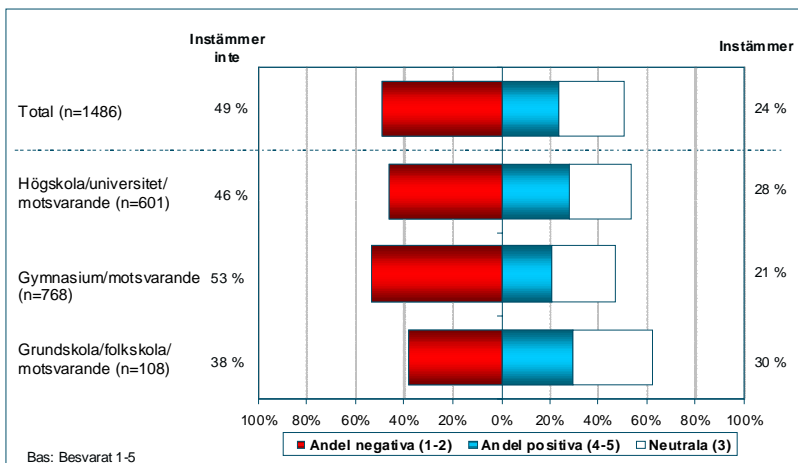
Figur 6.6 Utredningens enkätundersökning: I mitt arbete används min kompetens fullt ut.



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

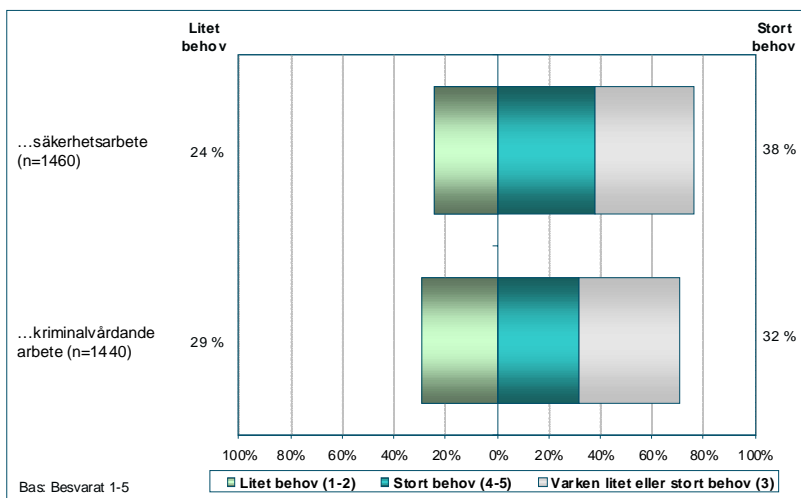
De gymnasieutbildade är däremot mest negativa till möjligheten att göra karriär. Känslan av att karriärvägarna är stängda är inte särskilt förvånande, eftersom alternativa karriärvägar än chefkarriären är begränsad. Det är möjligt att, rent formellt, bli kriminalvårdsinspektör utan högskolekompetens. 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.³⁵ 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.³⁶

Det är viktigt att personalen ges individuella utvecklingsplaner.

Arbetsmiljö

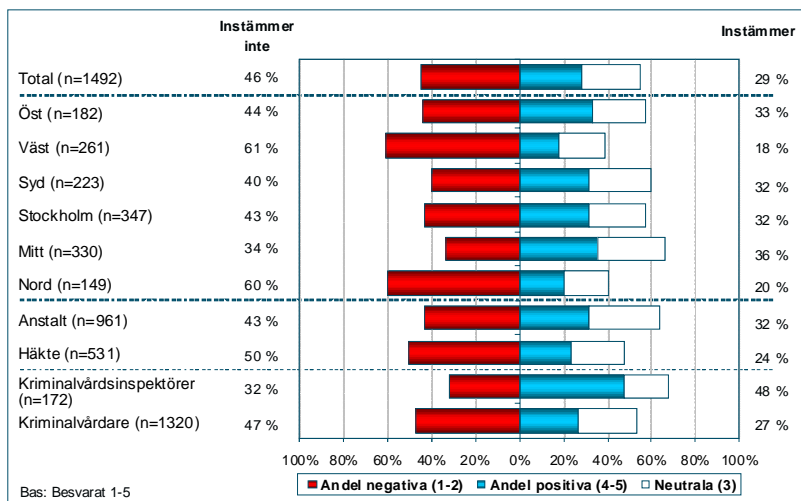
Goda och ändamålsenliga arbetslokaler är en viktig arbetsmiljöfråga. I Kriminalvårdens medarbetarundersökning från år 2008 fick den fysiska arbetsmiljön vid myndigheten låga betyg. Sämst omdömen gavs beträffande arbetslokalerna. Utredningen har granskat effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning i sitt andra delbetänkande. I detta ingick en översyn av anstalternas 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

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

³⁶ 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.³⁷ 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.

³⁷ 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.

7 Kriminalvårdens IT-verksamhet

7.1 Inledning

IT-verksamheten är ett verksamhetsstöd till kärnverksamheten, i Kriminalvårdens fall den klientnära verksamheten. Olika typer av verksamheter kan ha olika behov av IT-stöd. Det kan finnas verksamheter där IT-stöd inte alls är nödvändigt, på samma sätt som det kan finnas annan verksamhet som inte fungerar effektivt utan IT-stöd. Lagkraven på IT-verksamheten skiljer sig också åt mellan olika myndigheter och organisationer. Det kan därför vara svårt att jämföra deras IT-verksamhet eller kostnaderna för denna.

I utredningens första delbetänkande Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71) konstaterades att under perioden 2001–2003 hade de årliga kostnaderna för IT sänkts från 130 mnkr till 80–100 mnkr. Under perioden hade bl.a. driften av IT-verksamheten centraliserats och utvecklingsarbetet koncentrerats till att avse förbättringar av det äldre klientsystemet, istället för en omfattande utveckling av ett nytt system. Genom att centralisera 130 servrar till huvudkontoret från lokala driftställen friställdes 30–50 personer. Utredningen konstaterade i delbetänkandet att någon ytterligare kostnadseffektivisering av IT-verksamheten därefter inte hade skett.

I detta kapitel granskas Kriminalvårdens ledning och styrning av den befintliga IT-verksamheten. Det undersöks om IT används på ett effektivt sätt och om det finns eventuella hinder för ett effektivt resursutnyttjande inom IT-området. Granskningen har genomförts med stöd av en konsult. Dennes rapport återfinns i *bilaga 4*.

7.2 Kriminalvården och IT

Kriminalvårdens verksamhet är komplex. Den omfattar ett mycket stort antal klienter, ca 20 000 per år. De ska genomgå ett antal olika påföljder och ofta beredas behandling, vård eller utbildning. Under den s.k. klientresan kommer många att komma i kontakt med flera av Kriminalvårdens verksamhetsgrenar, dvs. häkte, anstalt och frivård. I dag finns det 31 häkten, 55 anstalter och 35 frivårdskontor. Sammanlagt finns det i Kriminalvården ca 9 600 anställda.

Kriminalvårdens verksamhet kringgärdas av ett omfattande regelverk för att garantera att de enskilda personer som kommer i kontakt med myndigheten bemöts på ett rättstryggt och rättssäkert sätt.

En förutsättning för att Kriminalvården ska kunna bedriva en effektiv kriminalvård och samtidigt kunna garantera rättstrygghet och rättsäkerhet i en diversifierad verksamhet är att det finns ett effektivt IT-stöd.

7.3 Historisk utveckling

7.3.1 Klientnära system

Ett första steg mot ett centralt kriminalvårdsregister togs år 1938 när "Stora kort" infördes för varje klient. År 1954 infördes klientakter. Det IT-baserade Kumulativregistret (KUM) infördes år 1972. KUM var ett sekventiellt register som omfattade klienternas verkställigheter. Utskrifter från KUM kallades verkställighetsdata (VD-sidor) som bilades klientakterna. År 1975 kompletterades KUM med Sökregistret (SÖK). Man kunde nu se en begränsad mängd information i KUM utan att göra utskrifter.

I början av 1990-talet infördes det klientadministrativa IT-systemet (KLAS), som fortfarande utgör grunden för dagens IT-system. KLAS Häkte och KLAS Anstalt skapades i två olika projekt och fick därför olika utformning. KLAS-systemen är fristående programinstallationer på häktena och anstalterna.

Frivårdens klientadministrativa IT-system (FRAS) infördes i mitten av 1990-talet.

Under 1990-talet påbörjades ett omfattande IT-projekt som skulle leda fram till ett helt nytt system, KLIS, som skulle täcka i stort sett Kriminalvårdens alla behov. År 1999 uttalade Riksrevisionsverket

efter en granskning att KLIS inte kunde levereras i tid, att systemet inte skulle hålla tillräcklig kvalitet och att det skulle bli dyrare än beräknat. Dagen efter Riksrevisionsverkets uttalande lades projektet ned. Istället omstartades KLAS-systemen.

En ny version av KLAS sattes i drift i början av år 2001. Senare samma år driftsattes KLAS Frivård.

KUM/SÖK ersattes år 2003 med Kriminalvårdsregistret (KVR). Det centraliserade systemet gjorde det möjligt att ta delar av information avseende samtliga klienters verkställigheter och om händelser kopplade till varje verkställighet.

Samma år infördes en bokningsfunktion i KLAS Anstalt som ersatte ett äldre platsplaneringssystem.

En funktion för straffrättsberäkning infördes i KVR år 2004.

Löpande underhåll och förvaltning, samt viss nyutveckling av systemen pågår kontinuerligt. För närvarande pågår en utveckling av FRAS. Denna ska vara klar i oktober 2009.

Kriminalvården deltar aktivt i RIF-samarbetet med övriga myndigheter inom rättsväsendet för ökad automatisering och digitalisering av all klientdokumentation.

7.3.2 Ekonomiadministrativa och personaladministrativa system

Som ekonomiadministrativt stöd använder Kriminalvården det inom staten mycket vanliga systemet från Agresso.

För personaladministration hade Kriminalvården tidigare stordatorsystemet, PIR/SLÖR. I syfte att modernisera och effektivisera verksamheten avropades år 2002 PA-systemet Palett genom ett ramavtal som hade upphandlats av Ekonomistyrningsverket. Palett-systemet, som i dag saluförs under namnet Heroma, infördes i Kriminalvården år 2005. Systemet har visat sig ha ett antal fel som ännu inte har rättats till. Dessutom har viktiga leveranser uteblivit. Exempelvis är funktionerna för reseräkningar och statistikbearbetning ännu inte användbara. Den effektiviseringspotential som motiverade investeringen i systemet är därför inte fullt ut realiserad.

7.4 Ledning och styrning av Kriminalvårdens IT-verksamhet

Vision, strategier och planer

Det finns i dag inte någon vision eller strategi för IT-verksamheten inom Kriminalvården. Den senaste strategin, som formulerades för åren 1999–2002, innehöll en målsättning för arbetet med att centralisera IT-stödet. Det arbetet är sedan länge avslutat. Strategin ger således inte något stöd för den IT-verksamhet som i dag bedrivs inom Kriminalvården.

Tilldelning av resurser till IT-verksamheten sker, precis som för verksamheten i övrigt, per budgetår. Planeringshorisonten är ca ett år och följer budgetprocessen.

Det finns inte i dag någon verksamhetsplanering för IT-verksamheten. I myndighetens verksamhetsplan för år 2009 omnämns inte IT-organisationen. Däremot finns det skäl att tro att flera av uppdragen i verksamhetsplanen kräver IT-organisationens delaktighet, t.ex. i uppdrag att utveckla statistikunderlag och införa en rutin för att registrera omhändertaget gods i KLAS Häkte.

För särskilda förvaltningsobjekt inom IT-området, t.ex. programvaror eller tjänster, finns i vissa fall utvecklingsplaner. Dessa planer är inte formellt beslutade och kan inte verkställas utan att de har resurssatts. Utvecklingsplanerna kan därför snarast beskrivas som utkast.

Kriminalvårdens mål och IT-verksamheten

Kriminalvårdens verksamhetsmål har inte brutits ned i specifika mål för IT-verksamheten. IT-verksamheten koncentreras i dag i stort sett till förvaltning och uppgradering av befintliga system.

Informationen i Kriminalvårdens system är, med undantag för inom underrättelseverksamheten, inte informationsklassificerad.

Organisatoriska förutsättningar

Kriminalvårdens IT-organisation har under flera år inte haft en fungerande ledning. Under våren 2009 anställdes en ny IT-chef som självfallet ännu inte har hunnit utveckla IT-stödet inom myndigheten. Under våren 2009 har Kriminalvården också påbörjat

rekryteringen av en ansvarig för myndighetens informationssäkerhet.

Systemledning

Systemförvaltningen av samtliga IT-system ska ske i en styrgrupp bestående av IT-chefen, en representant för utvecklingsenheten, en kriminalvårdschef och stabschefen för region Väst.

Styrgrupperna för de olika IT-systemen får riktlinjer och krav från respektive sakenhet. En övergripande, operativ förvaltnings-samordning fördelar resurser och beslutar om prioriteringar, t.ex. med avseende på releaser och förvaltningsobjekt.

Arbetsätt

Kriminalvården har genom anpassningar av den vanligt förekommande IT-systemutvecklingsmodellen Rational Unified Process (RUP) skapat en egen arbetsmetod och förvaltningsmodell för IT-verksamheten vid myndigheten (Kriminalvårdens Rational Unified Process, KRUP). KRUP används inte i alla delar av systemförvaltningen.

7.5 Kompetens inom Kriminalvårdens IT-verksamhet

Kriminalvården har som utgångspunkt valt att IT-personalen främst ska rekryteras från de egna leden, dvs. från den klientnära verksamheten. Verksamhetskunskapen är därför relativt hög, medan den formella IT-kompetensen är lägre.

Utredningens intervjuer ger inte något entydigt svar på resursläget inom Kriminalvårdens IT-verksamhet. En del av de intervjuade uppger att IT-organisationen är underbemannad och därför beroende av vissa nyckelpersoner. Andra intervjuade säger att det inte finns någon resursbrist.

Kriminalvården använder i viss utsträckning konsulter inom IT-verksamheten. Förhållandet mellan antalet egen personal och antalet konsulter varierar mellan verksamhetsställena vilket, enligt vad utredningen erfar, inte beror på strategiska ställningstaganden utan mer på vilka traditioner som råder vid respektive enhet och hur den ekonomiska situationen där ser ut. Kriminalvården har

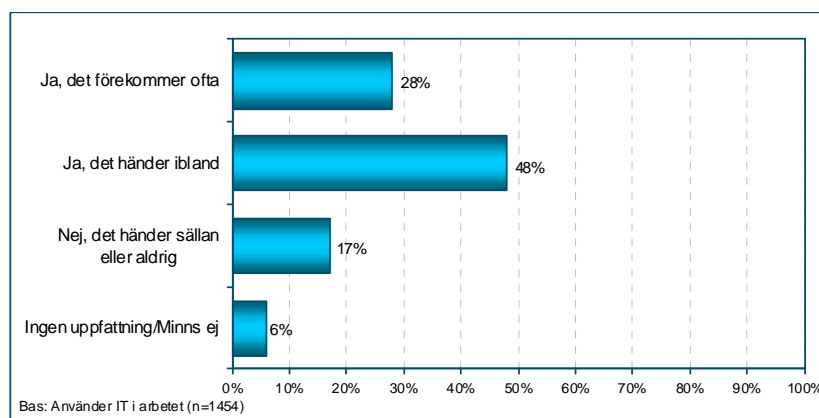
uppgett att myndigheten nu strävar mot att minska antalet konsulter p.g.a. ekonomiska skäl.

Den tekniska förvaltningen av KLAS-systemen har sedan 10 år lagts ut till ett externt IT-företag.

7.6 Medarbetarnas uppfattning om IT-verksamheten

Av utredningens intervju- och enkätundersökning kan konstateras att medarbetarna inom Kriminalvården anser att IT-systemen inom Kriminalvården är ineffektiva. Systemen är inte synkroniserade och medarbetarna påtalar att de tvingas lägga in uppgifter flera gånger i olika system.

Figur 7.1 Utredningens enkätundersökning: Förekommer det att du behöver fylla i samma uppgift flera gånger i de IT-system du använder?

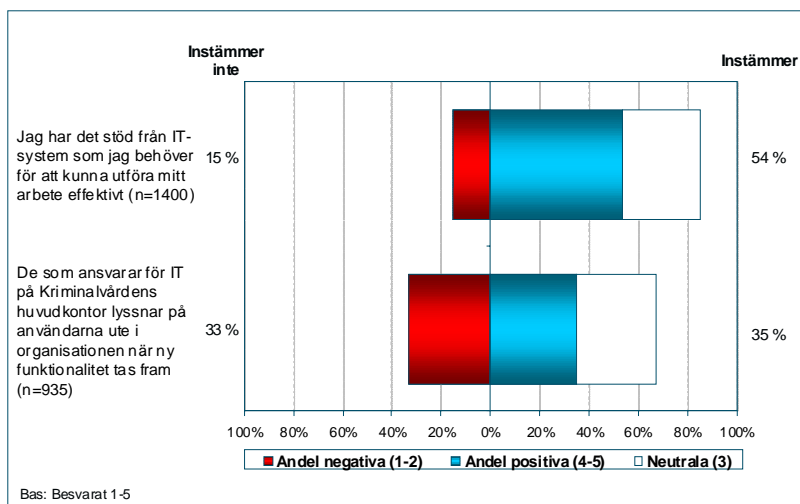


Arbetet med statistik och uppföljning stöds inte fullt ut av IT-systemen. Av intervjuerna framgår också att Kriminalvården är en relativt "IT-omogen" organisation, där IT fortfarande betraktas som något "nytt". Kraven på fungerande IT-system är lägre än vad som kan förväntas i förhållande till hur systemen uppges fungera. En slutsats är att många medarbetare har "vant sig" vid icke fungerande system.

En mycket stor andel av Kriminalvårdens personal i den klientnära verksamheten uppger att de använder IT-system regelbundet. 87 procent anger att de arbetar i olika IT-system varje dag. Hälften

av de anställda anser att de har det stöd som de behöver för att kunna utföra arbetet effektivt. Detta resultat är lågt i jämförelse med motsvarande undersökningar.¹

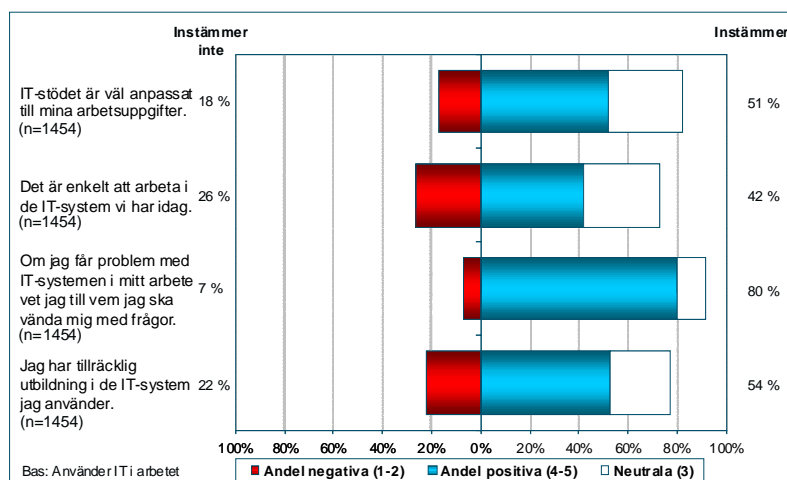
Figur 7.2 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



Endast hälften av dem som använder IT-systemen bedömer att IT-stödet är väl anpassat till de egna arbetsuppgifterna. Ännu färre anser att IT-systemen är användarvänliga.

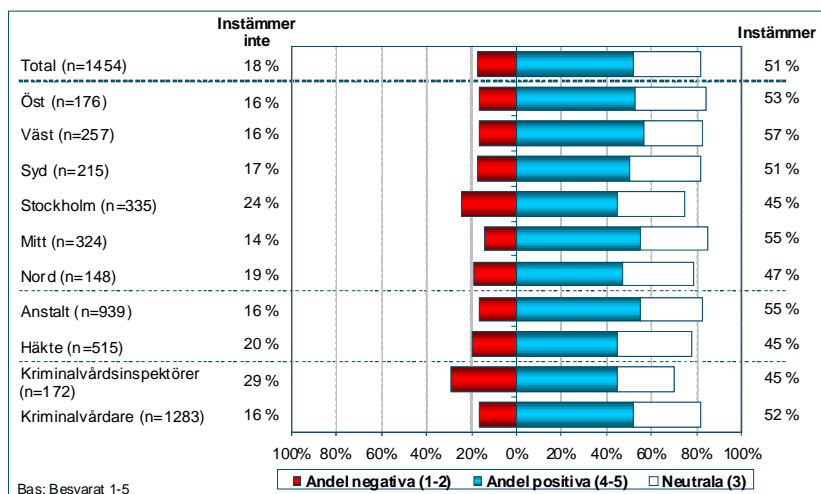
¹ Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.

Figur 7.3 Utredningens enkätundersökning: Hur väl stämmer påståendena?



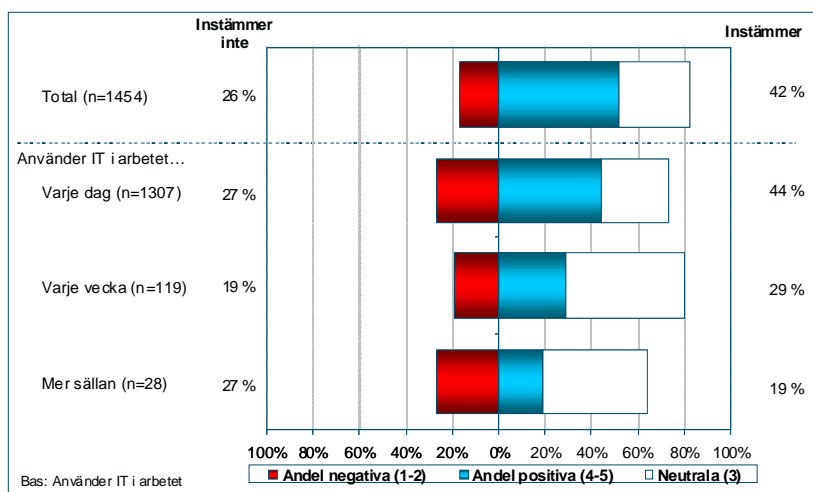
Mest positiva till IT-systemen är kriminalvårdare i anstaltsverksamheten. Kriminalvårdsinspektörerna anser i mindre utsträckning än kriminalvårdarna att IT-systemen är anpassade för de egna arbetsuppgifterna. Anställda vid häktena är mer kritiska till IT-systemen än medarbetare vid anstalterna.

Figur 7.4 Utredningens enkätundersökning: IT-stödet är väl anpassat till mina arbetsuppgifter?



De som använder IT-systemen ofta är mer positiva till dem än de som använder IT mer sällan. I jämförelse med andra liknande undersökningar är dock resultatet lågt, oavsett nyttjandegrad.²

Figur 7.5 Utredningens enkätundersökning: Det är enkelt att arbeta i de IT-system vi har i dag?

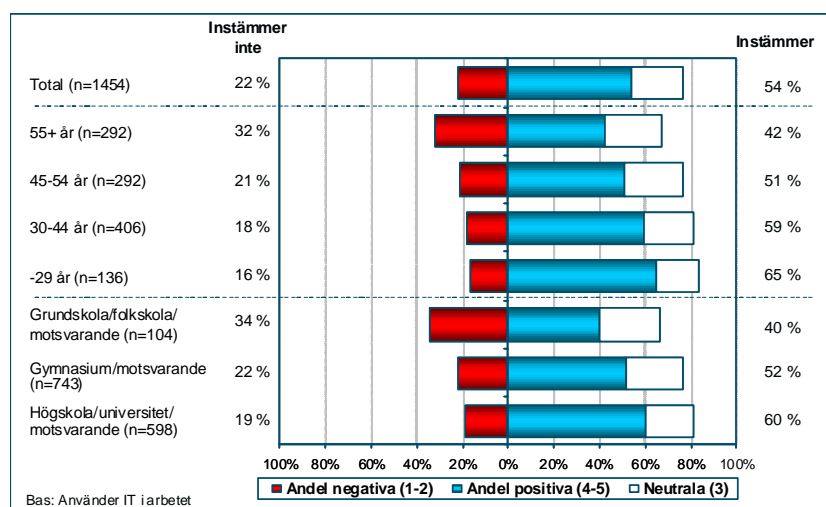


² Jfr. Synovates riksundersökning som beskrivs i avsnitt 1.4.

Internrevisionen inom Kriminalvården gjorde under år 2008 en riskanalys av baspersonalens informationsmiljö. Internrevisionen kom i rapporten angående datormognad fram till att övervägande delen av personalen utan större problem kan hantera datorn och att den är ett väsentligt arbetsverktyg. Stöd hade inte hittats för att t.ex. ålder eller erfarenhet skulle ha någon större betydelse för datormognaden, men äldre medarbetare hade visat något mindre intresse för att använda datorn.³

I utredningens enkätundersökning uppger drygt hälften av medarbetarna att de anser att de har tillräcklig utbildning i de IT-system som används. Fler positiva finns bland de yngre medarbetarna och bland dem med högre utbildning.

Figur 7.6 Utredningens enkätundersökning: Jag har tillräcklig utbildning i de IT-system jag använder



7.7 Kostnader för IT-verksamheten

Kriminalvårdens årliga kostnad för IT-verksamhet är i dag 123 mnkr.

Enligt Kriminalvårdens egen jämförelse med andra myndigheter kostar myndighetens IT-verksamhet relativt lite.

Planeringen följer budgetprocessen, dvs. sker på årsbasis.

³ Baspersonalens informationsmiljö, Kriminalvårdens internrevision – rapport 2008:1.

7.8 Analys och slutsatser

7.8.1 IT och Kriminalvårdens kärnverksamhet

Bedömning: Medvetenheten om den verksamhetsnytta som ett effektivt IT-stöd kan erbjuda är för låg inom Kriminalvården. IT-verksamheten måste i högre grad integreras i kärnverksamheten och knytas till verksamhetens mål. Med rätt IT-stöd kan Kriminalvårdens verksamhet effektiviseras.

Det IT-stöd som finns är i hög grad skapat för en tillämpning inom Kriminalvården, men brister ofta i användarvänlighet.

Det saknas i dag en tydlig relation mellan Kriminalvårdens mål och IT-verksamheten. IT-verksamheten följs således inte heller upp i förhållande till verksamhetsmålen. Genom de intervjuer som utredningen har låtit genomföra med bl.a. de IT-verksamhetsansvariga framkommer att de inte vet hur styrningen av IT-verksamheten sker eller om det över huvud taget finns någon styrning.

Kriminalvårdens IT-verksamhet har under lång tid bedrivits utan en formell, ordinarie IT-chef. Det har dock ändå funnits en förväntan hos Kriminalvårdens ledning att IT-funktionen ska inventera nya möjligheter och sälja in funktionalitet och projekt i organisationen. Samtidigt som IT-verksamheten har stått utan ledning har det också saknats sådan kompetens i den övriga organisationen som har gjort det möjligt att se hur IT-stödet kan utvecklas i den klientnära verksamheten och därmed formulera krav eller beställningar på en sådan utveckling.

De IT-system som finns i den klientnära verksamheten har nästan helt utvecklats för Kriminalvårdens räkning. I utredningens intervju- och enkätundersökning har det dock framkommit att IT-systemen inte upplevs som tillräckligt utvecklade och därmed inte heller utgör ett stöd för att kunna bedriva en effektiv verksamhet.

Samma uppgifter måste läggas in i olika system flera gånger. I vissa system saknas det uppgifter om när en viss anteckning har gjorts eller av vem och det går därför inte att lita på att uppgifterna är aktuella, vilket är en stor brist då många användare arbetar med systemen. Det leder till merarbete, t.ex. då riskbedömningar ska göras av de intagna.

En förutsättning för att IT-verksamheten ska kunna utgöra ett effektivt stöd är att verksamhetsprocesserna i sig är väldokumenterade, effektiva och väl implementerade i verksamheten. Om så inte

är fallet är det inte möjligt att utforma ett IT-stöd som är avpassat för att kunna hantera olika handlingsalternativ i en viss situation. Lika svårt blir det att beräkna den ekonomiska nyttan av en IT-investering. Arbetssätten är inte kartlagda och definierade och, som har påpekats i kapitel 5, skiljer de sig dessutom mellan regionerna och mellan verksamhetsställena. För att kunna bedöma potentialen med ett modernt IT-stöd är det nödvändigt att Kriminalvården genomför en processöversyn, där realistiska tekniska möjligheter utgör en viktig beståndsdel när nya effektivare verksamhetsprocesser ska beslutas.

Utredningen konstaterar således att det finns en stor effektiviseringspotential i Kriminalvårdens IT-verksamhet. Utvecklingen av IT-verksamheten måste ske inom ramen för Kriminalvårdens övergripande mål för verksamheten. IT-stödets relevans för kärnverksamheten bör också tydliggöras.

Kriminalvårdens övergripande mål för verksamheten bör, på samma sätt som för all operativ verksamhet, brytas ned i mål för IT-verksamheten. Behovet av IT-stöd i kärnverksamheten behöver identifieras. Det är utmärkt att Kriminalvården nu har sört för kontinuitet i ledarskapet för IT-verksamheten genom att utse en formell IT-chef. Denne bör verka för att skapa en medvetenhet inom hela myndigheten av vilka krav som måste ställas för att IT-stödet ska kunna utvecklas och vilka utvecklingsprocesser detta kräver.

Kriminalvården deltar tillsammans med andra myndigheter inom rättsväsendet aktivt i det s.k. RIF-samarbetet. På sikt kan detta samarbete medföra effektiviseringsvinster. Det är dock svårt att se när effektiviseringsvinsterna kan nås. Det interna IT-utvecklingsarbetet inom Kriminalvården bör därför inte bromsas upp med anledning av RIF-samarbetet men ändå i så stor utsträckning som möjligt anpassas till detta.

7.8.2 Strategisk planering

Förslag: Kriminalvården bör besluta om en strategi för IT-verksamheten.

Kriminalvården saknar i dag en vision för IT-verksamheten. Det finns inte heller någon aktuell IT-strategi. IT-organisationen har under de senaste åren i första hand koncentrerats till att uppdatera de befintliga systemen. Någon egentlig utveckling av nya system i det klientnära arbetet har inte skett. Ett hinder för att kunna utveckla nya system är att planeringsperspektivet måste vara längre än den ettåriga planeringsprocess som gäller för Kriminalvårdens verksamhet i övrigt. I kombination med ett svagt eller obefintligt ledarskap för IT-organisationen har nyutveckling försvårats.

Även enbart uppgradering av befintliga system är svårt att genomföra utan en strategisk plattform för verksamheten. IT-området utvecklas ständigt och ny teknologi utmanar gamla föreställningar.

Samarbetet inom Kriminalvårdens IT-organisation förefaller fungera väl. Avsaknaden av gemensamma mål resulterar dock i att verksamhetens prioriteringar mer anpassas efter enskilda medarbetares önskemål och förmåga än efter myndighetens behov.

De som arbetar med IT-frågor inom Kriminalvården har dock gemensamma idéer om hur IT-stödet borde fungera. Ökad automatisering, mindre dubbelarbete i IT-systemen, papperslösa klientakter, effektivare administration och mer tid för klienterna är uttalade önskemål. Genom att fånga upp dessa tankar kan Kriminalvården ta ett första steg mot att formulera en vision och en strategi för myndighetens IT-verksamhet.

7.8.3 Strategiska vägval

Bedömning: Det finns ett antal områden inom IT-verksamheten där Kriminalvården snarast behöver fatta beslut av strategisk betydelse.

Frånvaron av ledarskap i Kriminalvårdens IT-verksamhet har hittills lett till att det finns ett antal obesvarade frågor av stor betydelse för hur verksamheten ska utvecklas. Vid utredningens intervjuer med

medarbetare inom IT-organisationen har dessa pekat på ett antal områden där verksamheten i dag saknar strategisk inriktning och därför "står och stampar". Förutsättningarna för att kunna komma vidare är nu dock bättre sedan en ordinarie IT-chef har anställts. Exempel på områden där strategiska ställningstaganden avseende IT-verksamheten krävs är följande:

- Operativsystemsval – Ska Kriminalvården fortsätta med Microsoft-program eller byta till programvaror med öppen källkod och därför ett lägre pris eller någon annan lösning?
- Internet – Vilken grad av tillgänglighet ska erbjudas de anställda och de intagna?
- Mobilitet – Hur hög mobilitet krävs och hur ska t.ex. transporttjänsten stödjas med IT?
- Vilka metoder och standarder ska användas?
- Drift – Ska Kriminalvården bygga ut sina egna datorhallar eller ska myndigheten lägga ut ("outsourca") driften av ytterligare system?
- Vilka tekniska plattformar ska användas?
- Ska myndigheten införa ett nytt personaladministrativt system eftersom leverantören inte har förmått att korrigera de brister som finns i systemet Palett/Heroma? I dag sker en väsentlig del av det personaladministrativa arbetet helt utan IT-stöd.

När dessa frågor om den långsiktiga inriktningen för verksamheten har besvarats följer fler frågor av mer operativ karaktär, t.ex.:

- Vilka säkerhetslösningar (t.ex. elektroniska signaturer) är lämpliga?
- Ska fler IT-tekniker anställas?
- Hur ska kriminalvårdare erbjudas tillgång till IT-stödet?

Frågorna kan inte besvaras utan att konsekvensutredningar har genomförts. Svaren på frågorna kommer att ha en långsiktig betydelse för Kriminalvårdens hela verksamhet och myndighetens förmåga att använda sina resurser på ett effektivt sätt.

7.8.4 Särskilt om informationssäkerhet

Bedömning: Informationssäkerhetsområdet bör ges särskild uppmärksamhet eftersom det kommer att öka förutsättningarna för Kriminalvården att följa de gällande författningskraven och förbättra möjligheterna för en effektiv hantering av relevant information.

Förslag: Kriminalvården bör genomföra en informationsklassificering.

Informationssäkerhetsområdet är en viktig del av Kriminalvårdens verksamhet. Utredningens granskning visar att det i dag finns brister i hur informationen hanteras hos Kriminalvården. Myndigheten har dock beslutat att under våren 2009 anställa medarbetare med särskild kompetens på området.

För att sekretesskyddet ska kunna upprätthållas bör känslig information inte vara tillgänglig för fler medarbetare än för dem som behöver informationen i sitt arbete. Säkerhetsklassningen av information ska också borga för att den är korrekt, tillgänglig och spårbar.

I dag är endast informationen i underrättelseverksamheten säkerhetsklassificerad. För denna information finns särskilda interna domäner i säkerhetsregistret. I övrigt finns inte någon informationsklassificering, trots att en sådan är nödvändig för att sekretesskyddet ska kunna upprätthållas och för att möjliggöra kraven på funktionalitet i programvaror och teknik. Informationen är inte heller särskilt tekniskt svåråtkomlig.

Ett annat problem är att information kan läggas in och ändras av olika användare, utan att det går att spåra i efterhand av vem och när detta har gjorts. Medarbetare inom myndigheten har uppgett att de inte alltid kan lita på att informationen i systemen är tillförlitlig. Det leder till osäkerhet och dubbelarbete. Om inaktuell eller oriktig information används kan det dessutom leda till att fel begås i myndighetsutövningen.

Kriminalvården har ett omfattande arbete framför sig för att komma till rätta med informationssäkerhetsfrågorna i myndigheten. Förutsättningar för detta bör finnas nu när Kriminalvården har identifierat detta behov. Utredningen föreslår att en informationsklassificering snarast påbörjas, eftersom det kommer att ge bättre

förutsättningar för Kriminalvården att efterkomma gällande lagkrav. En informationsklassificering bör även kunna leda till högre kostnadseffektivitet genom att aktuell och relevant information för givna situationer kan samordnas. Merarbete för att söka information bör då i högre grad kunna undvikas.

7.8.5 Organisation och kompetens

Bedömning: Det är nödvändigt att Kriminalvården förstärker ledarskapet i IT-verksamheten.

Det finns behov av att tillföra myndigheten ytterligare IT-kompetens.

Utredningen har tidigare konstaterat att det under lång tid har saknats en fungerande, ordinarie chef för IT-organisationen, men att en sådan nu har anställts. Att det finns en ordinarie chef är en förutsättning för ett uthålligt ledarskap. Utredningen har också tidigare framhållit vikten av att en strategisk inriktning av IT-verksamheten fastställs inom Kriminalvården. IT-systemen är viktiga redskap för att myndighetens ledning ska kunna driva verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt och med hög kvalitet. Förutsättningar för detta måste alltså utvecklas.

Kriminalvårdens IT-organisation består i dag i hög utsträckning av personer som har rekryterats från den klientnära verksamheten. Kompetenssammansättningen kan vara avpassad för den verksamhet som bedrivs i dag. Om IT-verksamheten ska kunna utvecklas till ett fullgott stöd för kärnverksamheten och bidra till en högre effektivitet inom Kriminalvården krävs dock personer med hög IT-kompetens. Det är väsentligt att myndighetens beställarkompetens och förmåga att utforma moderna arkitekturlösningar stärks. Kriminalvården är därför i behov av fler medarbetare med högre formell IT-kompetens eller fler IT-konsulter. Med en högre IT-kompetens finns förutsättningar att förbättra myndighetens kostnadseffektivitet och frigöra tid till den klientnära verksamheten. Det är enligt utredningens uppfattning inte en långsiktigt hållbar lösning att i hög grad förlita sig på att personal med enbart verksamhetskunskap kan ansvara för IT-utvecklingen. Med en för låg IT-kompetens finns det risk att utvecklingen styrs efter egna personliga upplevelser snarare än av myndighetens strategiska behov

och av vad som behövs i verksamheten eller av vad som långsiktigt är de bästa lösningarna i tekniskt hänseende.

7.8.6 Sammanfattande slutsatser

Bedömning: Kriminalvården kan öka kostnadseffektiviteten genom en förbättrad IT-verksamhet.

Kriminalvårdens verksamhet kräver omfattande administration, dokument- och ärendehantering och stöd i den klientnära verksamheten. Inom dessa områden behövs olika former av IT-stöd. Vid rätt grad av automatisering kan en högre kostnadseffektivitet uppnås.

Kriminalvårdens IT-verksamhet har under flera år hållits på en mycket sparsam nivå. I början av 2000-talet genomfördes ett besparingsprogram som medförde en väsentlig minskning av bl.a. IT-verksamhetens resurser. Därefter har styrningen av verksamheten varit svag. Denna har framför allt inriktats på att uppgradera befintliga system och genomföra utbyten av maskinvara, dvs. att förvalta och upprätthålla en viss nivå snarare än att utveckla den. Eftersom Kriminalvårdens verksamhet i övrigt har utvecklats, bl.a. genom den samordning som har skett sedan enmyndighetsreformen, bör nu satsningar göras på att förbättra IT-stödet. Det leder enligt utredningens bedömning till en ökad kostnadseffektivitet och frigjorda resurser för övrig kriminalvårdsverksamhet.

För att kunna realisera de verksamhetsnyttor som bör finnas i Kriminalvårdens IT-stöd är det nödvändigt att, vilket utredningen tidigare har påpekat, förbättra den långsiktiga strategiska styrningen av IT-verksamheten. För det krävs att kartläggningar och förstudier först genomförs för att säkerställa att insatser sätts in där de får bäst effekt.

Utredningen konstaterar vidare att den ekonomiska planeringen för IT-verksamheten är för kort för att undvika supoptimeringar och kortsiktiga eller tillfälliga lösningar.

Om Kriminalvården ska genomföra större utvecklingsprogram bör myndigheten överväga att införa en konteringsstruktur som är anpassad för IT-projekt.

7.9 Sammanfattning

IT-verksamheten inom Kriminalvården har under flera år bedrivits kortsiktigt, utan strategisk planering och med ett svagt ledarskap. Nu har en ny ordinarie IT-chef utsetts vilket ger goda förutsättningar för att verksamheten ska kunna utvecklas till att bli ett effektivt IT-stöd, inte minst för Kriminalvårdens kärnverksamhet. Ett väl fungerande IT-stöd leder till en effektivare kriminalvårdsverksamhet och långsiktigt till högre kostnadseffektivitet.

Genom att bryta ned verksamhetens mål på en nivå där det tydliggörs vilket stöd som krävs i olika hänseenden kan behovet av IT-stöd fastställas. Kriminalvården bör besluta om en strategisk plan för IT-verksamheten.

Redan nu befinner sig Kriminalvården i en situation där ett antal strategiska val måste göras för att verksamheten ska kunna utvecklas. För att den strategiska inriktningen ska kunna fastställas måste denna föregås av omfattande kartläggningar och konsekvensanalyser.

Kriminalvården bör särskilt förstärka informationssäkerhetsarbetet. Utredningen föreslår att myndigheten genomför en informationsklassificering.

Utredningen bedömer att Kriminalvården har bäst förutsättningar att förbättra IT-stödet med ett förstärkt ledarskap och med ytterligare IT-kompetens.

8 Kriminalvårdens säkerhetsarbete

8.1 Inledning

Kriminalvården har genomfört en uppgradering av säkerhetsarbetet under de senaste åren. I första hand har detta skett mot bakgrund av de uppmärksammade rymningarna från slutna anstalter år 2004.

Enligt direktiven ska utredningen analysera och utvärdera Kriminalvårdens genomförda och planerade investeringar på säkerhetsområdet. En jämförelse ska göras med andra länder, i första hand de nordiska länderna.

I utredningens första delbetänkande Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71) redovisades de kostnader Kriminalvården har haft för den höjda säkerhetsnivån. Den redovisningen utgör en av grunderna för analysen i detta slutbetänkande.

8.2 Bakgrund

8.2.1 Allmänt

Kriminalvården ska verka för att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt.

Påföljdssystemet omfattar böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.

Lagens strängaste straff, livstids fängelse, får omvandlas av en domstol till ett tidsbestämt straff efter en ansökan härom. Sedan nya bestämmelser trädde i kraft år 2006 får det omvandlade straffets längd inte understiga det längsta tidsbestämda straff som kan dömas ut, dvs. för närvarande 18 år. När straffet har omvandlats till fängelse på viss tid friges den intagne normalt villkorligt efter det att två tredjedelar av det tidsbestämda straffet har verkställts. Det förekommer således i praktiken inte att någon sätts i fängelse för

resten av livet. Även intagna som döms till livstids fängelse genomgår behandlingsprogram och har möjlighet att t.ex. få permissioner, för att ha förutsättningar att fungera i samhället efter frigivningen. Samtidigt torde det förmodligen finnas större incitament för den som är dömd till ett långt frihetsberövande straff att försöka undkomma detta, t.ex. genom att avvika. Det finns således en spänning mellan säkerhetsperspektivet och det vårdande perspektivet, vilket Kriminalvården tvingas förhålla sig till.

8.2.2 Säkerhetsfrågornas omfattning

Säkerhetsarbetet inom Kriminalvården omfattar ett flertal aspekter. När straffet ska verkställas i anstalt är det Kriminalvårdens ansvar att förhindra att den intagne avviker. Avvikelse kan ske t.ex. genom fritagning med hjälp av bistånd från medhjälpare utanför anstalten, genom att den intagne rymmer från anstalten eller genom att den intagne avviker när hon eller han är utanför anstalten vid transport eller permission.

Som en del av säkerhetsarbetet ingår även att hindra att de intagna hotar eller skadar Kriminalvårdens personal, andra intagna eller att den intagne utgör en fara för sig själv.

Den intagne ska hindras från att begå brott på och utanför anstalten. I säkerhetsarbetet ingår även att förhindra narkotikamissbruk i anstalter och häkten.

Avslutningsvis ska kriminalvårdsanläggningarna, så långt möjligt, vara säkra från att drabbas negativt av bl.a. elavbrott, IT-störningar, brand och konsekvenserna av olyckor i samhället.

8.2.3 Säkerhetsarbete fram till år 2004

Under 1990-talet genomfördes ett antal säkerhetshöjande åtgärdsprogram i första hand på initiativ av dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen. Dessa var framför allt föranledda av rymningar från anstalter eller i samband med transporter samt till våldsamma händelser vid anstalterna.

Antalet rymningar var relativt stort, i genomsnitt 374 rymningar per år under 1990-talet. Mellan åren 1991 och 2004 rymde dock endast en intagen från en anstalt med den högsta säkerhetsklassen.

I juli 1994 inträffade ett allvarligt upplopp vid anstalten Tidaholm. Fler än hundra intagna vägrade återvända till sina bostadspaviljonger efter en promenad på anstaltsområdet. Händelsen utvecklades till ett upplopp. Byggnader sattes i brand och totalförstördes. Inledda förhandlingar med de intagna bröt samman när de meddelade att förtroenderådet hade upplösts, de hade inte längre någon talesman. Intagna som befann sig på låsta avdelningar evakuerades p.g.a. bränderna. På morgonen den följande dagen lyckades personalen, med hjälp av polis, återta kontroll över anstalten.¹ Enligt en utvärdering av upploppet berodde detta i första hand på sysslösheten bland de intagna, att för många intagna befann sig på promenadgården samtidigt, att dialogen mellan anstaltspersonalen och de intagna hade brutits och på att anstaltsledningen inte på ett tidigt stadium ingripit med större fasthet. Vidare framkom att samverkan med Polisen och Räddningsverket behövde stärkas, bl.a. vad gällde beredskapsrutiner och incidenthantering samt att beläggningsnivån på anstalter med högst säkerhet inte borde vara högre än 85 procent. Möjligheterna till differentiering, dvs. förutsättningarna för att dela upp de intagna i olika mindre grupper och kategorier, borde också förbättras enligt utvärderingen.²

Året därpå presenterade Kriminalvårdsstyrelsen rapporten Oro och upplopp på fängelser – ett förslag till motverkan. Ett av förslagen i rapporten var att minska storleken på den grupp intagna som vistas tillsammans. Med anledning av detta byggdes kriminalvårdsanstalterna i de högsta säkerhetsklasserna om. Kriminalvårdsstyrelsen ändrade också säkerhetsanstalternas organisation och utvecklade verkställighetens innehåll, allt i syfte att öka säkerheten. I rapporten redovisades åtgärder för att förbättra för de långtidsdömda. Verkställigheten skulle planeras så att innehållet i de intagnas sysselsättning och fritid varierades. Besöksmöjligheterna förbättrades vid flera anstalter. En riksmottagning inrättades vid Kumlaanstalten. Män som har dömts till fängelse i fyra år eller mer ska först överföras från häktet till riksmottagningen vid Kumlaanstalten för utredning. Riksmottagningen genomför i dag ca 500 utredningar varje år för att kunna avgöra vilken anstaltsplacering som är den mest lämpliga.

År 1998 lade en arbetsgrupp inom kriminalvården fram den s.k. RSS-rapporten, med en beskrivning av risk-, skydds- och säkerhetsarbetet vid anstalterna med den högsta säkerhetsklassen. Arbets-

¹ Kriminalvårdens forskningskommitté, Bärsärkarna, s. 16.

² Ds 1994:140.

gruppen hade tillkommit efter tre allvarliga händelser under åren 1996–1997 då tre intagna hade dödats av medintagna. I rapporten föreslogs åtgärder för att minska förekomsten av hot och våld såväl mellan de intagna som mot personalen. De viktigaste orsakarna till förekomsten av våld och hot på anstalterna bedömdes vara ouppklarade narkotikaaffärer och gängbildningar inom och utom anstalterna, bl.a. inom s.k. MC- eller fängelsegång.

RSS-rapporten redovisade ett antal förslag för att komma till rätta med hoten och våldet inom anstalterna, bl.a. förbättrad informationsinsamling, förbättrad differentiering, ökad närvaro av personal och bättre rapportering om hot och våld. Dessutom föreslogs lagförändringar med avseende på kontroll av intagnas telefonsamtal och utökad brevgranskning.

Inom Kriminalvårdsstyrelsen togs en handbok fram – Handbok om säkerhet och ordningsfrågor – som skulle utgöra ett underlag för säkerhetsarbetet vid de lokala myndigheterna. I föreskrifter och allmänna råd fastställdes rutiner för de lokala myndigheterna angående beredskapsplaneringen för åtgärder i händelse av våld, hot om våld eller andra allvarliga incidenter, KVVAF 2000:7.

Den 28 maj 1999 inträffade de s.k. Malexandermorden, där en av gärningsmännen var på permission när mordet ägde rum. Kriminalvårdsstyrelsens generaldirektör beordrade den 18 juni 1999 att samtliga myndighetschefer inom kriminalvården omedelbart skulle förvissa sig om att man hade erforderlig kontroll över de långtidsdömdas utevistelser. En arbetsgrupp inom kriminalvården tillsattes för att se över den praktiska tillämpningen av gällande regler för utevistelser. Arbetsgruppen redovisade i januari 2000 sitt uppdrag i rapporten Långtidsdömdas utevistelser. Enligt rapporten krävdes vissa förändringar av Kriminalvårdsstyrelsens föreskrifter och omfattande förbättringar av den praktiska tillämpningen av regelverket samt av den interna kontrollen och uppföljningen. Nya föreskrifter trädde kraft under år 2000, vilket ledde till att antalet permissioner för långtidsdömda sjönk.³

Genom ny lagstiftning fick kriminalvården den 1 oktober 2001 möjlighet att registrera intagna som utgör särskilda säkerhetsrisker i ett centralt register. Säkerhetsregistret förbättrade förutsättningarna för informationsutbytet inom kriminalvården och underlättade arbetet med att differentiera de intagna för att förhindra olämpliga klientkonstellationer. Från februari 2004 gavs kriminalvården

³ Bet. 2001/02:JuU6, s. 8 f.

författningsstöd för att besluta om allmän inpasseringskontroll på anstalter och häkten. Formella möjligheter att störa mobiltelefontrafik inom anstalterna infördes också.

Den 25 april 2002 gav regeringen i uppdrag till Kriminalvårdsstyrelsen att genomföra en flerårig särskild satsning för att bekämpa narkotikamissbruket bland kriminalvårdens klienter.

I januari 2003 gav Kriminalvårdsstyrelsen ledningen vid anstalten Hall i uppdrag att göra en översyn av verksamheten vid anstalten. Kriminalvårdsstyrelsen anförde bl.a. att det vid anstalten hade skett ett antal uppmärksammade incidenter, bl.a. fritagningar av intagna vid permissioner och skadegörelser. I anstaltsledningens rapport Uppdrag KVM Hall 2004 redogjordes för ett antal åtgärder som hade vidtagits eller påbörjats vid tiden för rapporten.⁴

Enligt Rymningsutredningens uppfattning var arbetet med säkerhetsfrågor inom kriminalvården nedprioriterat från mitten av 1990-talet till år 2004. Styrningen från den centrala ledningen var svag, vilket lett till brister i samsynen avseende säkerhetsfrågorna inom organisationen. Rymningsutredningen uppgav att utredningen i flera fall hade iakttagit att kriminalvården hade svårt att gå från beslut till genomförande.⁵

8.2.4 "En ny situation"

Under år 2004 inträffade flera händelser som regeringen i efterhand beskrev som ett uttryck för att svensk kriminalvård befann sig i en ny situation.⁶

På kvällen den 18 januari 2004 utlöstes ett brandlarm vid anstalten Kumla. Samtidigt körde en flyktbil fram till anstalten. Efter att ha gått över fälten intill anstaltsområdet tog två fritagare håll först i det yttre och sedan det därpå följande staketet. Därefter tog fritagarna sig med hjälp av stegar över muren och tog håll på det inre staketet. Efter att ha sågat håll i staketet kring promenadburen kunde tre intagna följa med fritagarna till flyktbilen. Fritagarna var beväpnade. Under fritagningen hade flera larm kvitterats utan att personalen kontrollerade varför de hade utlösts. Fritagarna uppmärksammades inte heller omedelbart i monitorerna i centralvakten, trots att de var synliga i flera minuter.

⁴ SOU 2005:6, s. 64.

⁵ SOU 2005:6, s. 109 ff.

⁶ Ju2004/7296/KRIM.

Den 27 juli 2004 strax före midnatt kallades två vårdare till anstalten Halls observationsavdelning. Trots att alla intagna vid den tiden borde vara inlåsta för natten möttes de på avdelningen av en beväpnad intagen. En av vårdarna låstes in och den andre togs med som gisslan. Under vapenhot och med visst våld tvingade sig fyra intagna ut genom grinden till en väntande bil.

Den 4 augusti 2004 strax efter klockan 17.00 backade en personbil med hög fart genom porten till Norrtäljeanstalten. De intagna hade vid tillfället s.k. kiosktid och befann sig utomhus. Efter att fritagarna hade klippt sönder det inre stängslet kunde tre intagna rymma. Vårdarna kunde inte hindra dem, eftersom fritagarna hade vapen.

På kvällen den 23 september 2004 tog en av de intagna vid anstalten Mariefred en vårdare som gisslan med hjälp av en kniv. Till sammans med en annan intagen lyckades han tvinga sig ut ur anstalten. En bil som stod inne i slussen till anstalten användes vid rymningen. Den gisslantagne vårdaren lyckades fly efter ett dygn.

Rymningarna fick stor uppmärksamhet i media. Samtliga rymningar kunde omhändertas efter en kort tid. Ett antal personer, bl.a. anställda inom kriminalvården, ställdes till ansvar för delaktighet i dessa.

Polisen har beräknat merkostnaderna för rymningen från Hall till 2,1 mnkr, rymningen från Norrtälje till 2,1 mnkr och rymningen från Mariefred till 2,9 mnkr (någon kostnad för händelsen vid Kumla finns inte tillgänglig).⁷

Dessutom inträffade upplopp vid tre anstalter under andra halvåret 2004. Den 4 juni 2004 uppstod ett av två upplopp vid anstalten Hällby. Sju intagna barrikerade sig, slog sönder avdelningen och tog sig ut på promenadgården. Där kunde de omhändertas. Enligt kriminalvården berodde upploppet på att anstalten under en tid hade riktat särskilda åtgärder mot de intagna för att hitta narkotika och mobiltelefoner. Dessutom tillämpade Hällbyanstalten lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt, KvaL, hårdare än andra anstalter i samma säkerhetsklass.⁸

Den 21 augusti 2004 inträffade ett andra upplopp på anstalten Hällby. Efter att ha druckit mäsik började sju intagna att vandalisera avdelningen där de bodde. De barrikerade sig på avdelningen. Efter andra försöket kunde anstaltens insatsstyrka bryta sig in och omhänderta de intagna.⁹

⁷ SOU 2005:6, s. 177 f.

⁸ Kriminalvårdens forskningskommitté, Bärsärkarna, s. 18 f.

⁹ Kriminalvårdens forskningskommitté, Bärsärkarna, s. 19 f.

Den 1 september 2004 vägrade de intagna i en paviljong vid anstalten Mariefred att gå till jobbet efter lunchrasten. De hade påbörjat ett förtroenderådsmöte för att välja en ny ordförande, eftersom den tidigare ordföranden dagen innan hade blivit placerad på isoleringen. När personalen meddelade att de skulle låsas in p.g.a. arbetsvägran började de intagna att kasta möbler. Efter några timmar kunde de åtta intagna odramatiskt omhändertas av insatsstyrkor som hade kommit från anstalterna Hall och Kumla. Enligt kriminalvårdens uppföljning berodde upploppet bl.a. på otillräckliga möjligheter vid denna tid att differentiera de intagna på anstalten.¹⁰

Den 14 oktober 2004 inträffade på nytt en upploppsliknande situation vid anstalten Mariefred. Efter att ha isolerat de intagna vid en paviljong efter en misshandel beslutade anstaltsledningen att häva avskildheten och att flytta två av de intagna till andra avdelningar. När isoleringen bröts misshandlades en vårdare av en intagen, som kom över vårdarens nycklar. De intagna började därefter barrikadera dörren till avdelningen och att kasta stolar och bord mot vaktkuren. Några intagna kunde låsas in, men sex av dem lyckades ta sig ut på anstaltsområdet och springa till en annan paviljong. När de inte lyckades få de intagna vid denna paviljong att ansluta sig till upploppet återvände de till sin egen paviljong, där de omhändertogs. Kriminalvården konstaterade i sin rapport efter upploppet att allt fler intagna med destruktivt beteende hade placerats vid anstalten, vilket varit svårt att hantera. P.g.a. hög personalomsättning var det dessutom svårt att bygga upp ett gemensamt förhållningssätt mot de intagna vid anstalten.¹¹

Den 22 oktober 2004 gick överfallslarmet på en avdelning vid anstalten Kristianstad. Två intagna hade kastat in två muggar i vårdarexpeditionen. De intagna som låstes in på avdelningen började där vandalisera avdelningens dagrum. De försökte också slå sönder ett fönster till promenadgården. Två av de intagna gav upp och omhändertogs, medan de övriga tog sig ut på promenadgården. Anstaltens personal och polis lyckades få de intagna att ta sig tillbaka till avdelningen där en förhandling påbörjades. Efter att förhandlingen avbrutits genomförde polisens piketgrupp en inbrytning. Med hjälp av OC-spray (s.k. pepparspray) kunde de intagna omhändertas och placeras på observationsavdelningen.¹²

¹⁰ Kriminalvårdens forskningskommitté, Bärsärkarna, s. 21 ff.

¹¹ Kriminalvårdens forskningskommitté, Bärsärkarna, s. 23 ff.

¹² Kriminalvårdens forskningskommitté, Bärsärkarna, s. 25 f.

TVå dagar senare, den 24 oktober 2004, fick personalen på anstalten Kristianstad indikationer på att något var på gång vid en annan av avdelningarna inom anstalten. Vissa i personalen omplacerades för att undvika en gisslansituation. Samtidigt påbörjade insatsstyrkan och polis förberedelser för en insats. När de intagna vid den aktuella avdelningen utlöste ett brandlarm genomförde polisen en s.k. distraktion utanför avdelningen, vilket fick de intagna att samlas vid fönstren i ena änden av korridoren. Insatsstyrkan kunde då gå in och tvinga de intagna att återvända till sina celler. I upploppet deltog 14 intagna. I efterhand visade det sig att det fanns ett stort missnöje inom anstalten, bl.a. med maten. De intagna hade planerat en "massrymning", men planerna misslyckades.¹³

Den 23 september 2004 avgick den dåvarande generaldirektören. Den 26 september ersattes hon av dåvarande chefen för Rikskriminalpolisen Lars Nylén, som fortfarande är chef för Kriminalvården.

Regeringen konstaterade att situationen på anstalterna och att sammansättningen av de intagna hade förändrats. Andelen intagna med långa strafftider hade ökat markant och de livstidsdömda hade under en tioårstid mer än fördubblats. Andelen narkotikamisbrukare hade också ökat, liksom andelen intagna med psykiska problem och störningar. Dessa förhållanden i förening med uppkomsten av kriminella gängbildningar och förekomsten av avancerad, organiserad och internationell brottslighet hade förändrat förutsättningarna för kriminalvården.¹⁴

Den 5 augusti 2004 beslutade den dåvarande generaldirektören att med omedelbar verkan genomföra ett antal säkerhetskänsliga åtgärder vid de åtta slutna anstalterna med högst säkerhet; Hall, Hällby, Kirseberg, Kumla, Mariefred, Norrtälje, Tidaholm och Österåker. Som exempel på detta kan nämnas att de yttre inpasseringshindren förbättrades, inpasseringskontroller installerades, eftersök av mobiltelefoner intensifierades och högriskfångarna kartlades. Generaldirektören beordrade också en omvärlds- och säkerhetsanalys. Denna skulle redovisas i oktober 2004. Någon redovisning kom inte att ske, eftersom generaldirektören hade avgått dessförinnan.¹⁵

Regeringen gav den 19 augusti 2004 Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att ta fram ett förslag till utformningen av en säkerhetsanstalt. Vid anstalten skulle de fängelsedömda kunna placeras för vilka risken för fortsatt brottslig verksamhet eller avvikelse bedöms

¹³ Kriminalvårdens forskningskommitté, Bärsärkarna, s. 25 ff.

¹⁴ Ju2004/7296/KRIM.

¹⁵ SOU 2005:6, s. 87 f.

vara särskilt hög och som under verkställigheten kräver särskilda arrangemang vad gäller säkerhet eller omhändertagande i övrigt.¹⁶

8.2.5 Säkert inlåst? (SOU 2005:6)

Den 9 augusti 2004 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att granska rymningarna under år 2004 från kriminalvårdsanstalterna Kumla, Hall och Norrtälje, samt enligt ett tilläggsuppdrag rymningen från anstalten Mariefred. Uppdraget redovisades av den s.k. Rymningsutredningen i februari 2005 genom betänkandet *Säkert inlåst? – En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004* (SOU 2005:6).

Rymningsutredningen hade i uppdrag att kartlägga och analysera de fyra händelserna vid de nämnda anstalterna föreslå förändringar som ökade möjligheten att förutse, förebygga och ingripa vid rymningar eller fritagningar, särskilt från anstalter med förhöjd säkerhet. I uppdraget ingick att föreslå de säkerhetsrelaterade förändringar som behövdes i administrationen, organisationen, regelverket eller inom andra relevanta områden samt att beakta internationella förhållanden.

Rymningsutredningen riktade kritik både mot kriminalvårdens centrala och lokala ledning. De hade brustit i förmågan att tänka i termer av nya typer av hot och i bedömningen av vad en ny typ av brottslighet, framför allt den organiserade brottsligheten, kunde medföra. Personalpolitiken hade försummats. Bristerna hade varit påtagliga vad gäller insatserna mot korruption och de svagheterna i ledarskapet. Den interna kulturen uppvisade särdrag som återverkat negativt på säkerheten. Säkerhetsarbetet inom kriminalvården hade under en följd av år haft en alltför låg prioritet både vad gäller innehåll och bemanning. Meddelade beslut om säkerhetshöjande åtgärder hade heller inte genomförts med tillräcklig kraft.¹⁷

År 2003 bedömde kriminalvården att åtta personer var i behov av förhöjd säkerhet. Rymningsutredningen konstaterade att behovet var mycket större än så. Det krävdes en utökning av antalet platser med särskilda säkerhetsarrangemang, från dåvarande 30 platser till 150. Ett sätt att åstadkomma detta var att bygga ett särskilt säkerhetsfängelse. Rymningsutredningen bedömde även att det fanns ett behov att samordna riskbedömningen av de intagna och att förbättra

¹⁶ Ju2004/7296/KRIM.

¹⁷ SOU 2005:6, s. 9.

underrättelseverksamheten. Rymningsutredningen anförde också skäl för att differentiera vårdarrollen och för att förbättra den dagliga ledningen av arbetet vid anstaltsavdelningarna. Flykten till administrativa uppgifter behövde stävjas. Rymningsutredningen uppfattade dessutom att personalen undvek direkt kontakt med de intagna och istället skötte avdelningen via monitorer i kontrollrummen. Det fanns också ett behov att förbättra rutinerna kring rekrytering och personalkontroll, bl.a. genom att ta fram utdrag ur belastnings- och misstankeregister samt genom psykologtester.¹⁸

Utredaren föreslog vidare att en säkerhetsenhet skulle bildas för att förtydliga styrningen och ledningen av säkerhetsarbetet. Det föreslogs också att regeringen i regleringsbrev borde ge tydligare anvisningar kring säkerhetsarbetet med krav på uppföljning och att säkerhetsarbetet borde bli föremål för granskning av exempelvis Riksrevisionen eller Statskontoret.¹⁹

Eftersom kriminalvården har långtgående befogenheter att ingripa i människors liv och att inkräkta på den personliga integriteten ansåg Rymningsutredningen att det borde övervägas att skapas en oberoende organisation för tillsyn över kriminalvårdens verksamhet.²⁰

De aktuella fritagningarna och upploppen visade att det fanns brister i det s.k. skalskyddet, både vad gällde den fysiska säkerheten och personalens förmåga att hantera utrustning och visitations-situationer. Säkerhetsskyddet behövde uppgraderas. En strategi för gisslansituationer behövde utformas i samråd med Rikspolisstyrelsen.²¹

Rymningsutredningen ansåg att kriminalvårdens personal inte borde beväpnas, eftersom det kunde leda till en upptrappning av våldet och skapa nya säkerhetsproblem. Rymningsutredningen ansåg inte heller att det var meningsfullt att kriminalisera rymningen som sådan. De flesta av de intagna som är placerade i en hög säkerhetsklass avtjänar långa fängelsestraff. Mot den bakgrunden menade Rymningsutredningen att hotet om ytterligare straff knappast avhåller dem från att rymma.²²

Utredningen föreslog också att Kriminalvårdsstyrelsens styrelse skulle tillföras expertkompetens på säkerhetsområdet, att kriminalvården inte skulle tillhandahålla träningsutrustning på samma sätt

¹⁸ SOU 2005:6, s. 12 ff.

¹⁹ SOU 2005:6, s. 17 f.

²⁰ SOU 2005:6, s. 131 ff.

²¹ SOU 2005:6, s. 160 ff.

²² SOU 2005:6, s. 121 f.

som tidigare och att unga intagna med tung kriminell belastning inte skulle placeras i större grupper.²³

8.2.6 Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54)

Regeringen beslutade den 10 oktober 2002 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt utredning med uppdrag att utarbeta förslag till en ny kriminalvårdslag. Kommittén redovisade sitt betänkande Framtidens kriminalvård (SOU 2005:54) i maj 2005.

Kommittén hade bl.a. till uppgift att särskilt uppmärksamma frågor om hur verkställigheten kan anpassas så att den förebygger återfall i brott samtidigt som kraven på säkerhet och samhällsskydd iakttas.

Kriminalvårdskommitténs utgångspunkt för anstaltsplaceringen var att den som tas in i anstalt ska placeras under så fria förhållanden som möjligt med hänsyn till ordning och säkerhet. I vissa fall ska dock den intagne bedömas som en s.k. högriskfånge och därmed hållas under särskilt hög kontroll och kunna avskiljas från andra intagna. Enligt kommitténs definition är en högriskfånge en intagen för vilket det föreligger en påtaglig risk för rymning eller fritagning eller en påtaglig risk för att hon eller han fortsätter med brottslig verksamhet av allvarligt slag under verkställigheten. De föreslagna reglerna om avskiljande från gemensamhet med andra intagna förväntades göra det lättare att besluta om avskiljande.

Kommittén föreslog att det skulle införas kraftiga begränsningar i de intagnas rätt att inneha betalningsmedel och personliga tillhörigheter i anstalten och att utföra ekonomiska transaktioner med andra intagna. Kommittén föreslog även att kriminalvården skulle ges utökade möjligheter att t.ex. fotografera och kameraövervaka de intagna, förverka otillåten egendom samt kontrollera besökare.

Vidare förslogs att ett förmånssystem inom kriminalvården skulle införas. Misskötsel från den intagne skulle enligt förslaget kunna leda till att denne flyttades ner i förmånssystemet eller inte beviljades villkorlig frigivning. Vissa av förslagen i betänkandet behandlades i prop. 2005/06:123, En modernare kriminalvårdslag. Lagändringarna trädde i kraft den 1 januari 2007. Genom de nya bestämmelserna förändrades förutsättningarna för villkorlig frigivning. Den villkorliga frigivning efter det att två tredjedelar av ett tidsbestämt straff har avtjänats kan nu skjutas upp om det finns

²³ SOU 2005:6, s. 173 ff.

synnerliga skäl för det. Vid bedömningen om det finns synnerliga skäl ska det särskilt beaktas om den intagne har uppträtt hotfullt eller våldsamt mot personal eller andra intagna eller på annat sätt har stört ordningen eller säkerheten i anstalten, rymt eller avvikit i samband med permission eller vägrat att genomgå behandling.²⁴

Ett andra steg i kriminalvårdsreformen behandlades i prop. 2006/07:127, Några ändringar i kriminalvårdslagstiftningen. Lagändringarna trädde i kraft den 1 april 2008 och innebar bl.a. förklarade och mer enhetliga bestämmelser när det gällde intagnas rätt att inneha personlig egendom, brevgranskning och placering i avskildhet.

Ytterligare förslag förväntas lämnas i en proposition av regeringen till riksdagen under hösten 2009.

8.2.7 En nulägesbild av de intagna i anstalt

Inom Kriminalvården finns det 5 014 anstaltsplatser. Huvuddelen av dessa platser finns i de lägre säkerhetsklasserna. Platserna är fördelade på 55 anstalter.

Tabell 8.1 Antal platser per säkerhetsklass, februari 2009

Säkerhetsnivå	Antal platser
A	439
B	371
C	657
D	649
E	1 602
F (Öppna)	1 297

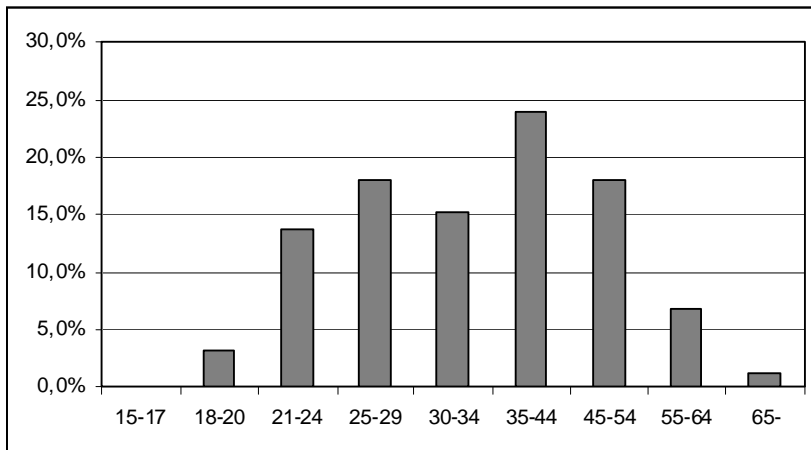
Källa: Kriminalvården

Kriminalvården uppger att den genomsnittliga beläggningen är 95 procent.

Av de intagna är ca 95 procent män och drygt 5 procent är kvinnor. Kvinnorna är placerade vid någon av sex särskilda anstalter.

²⁴ Prop. 2005/06:123, s. 57.

Figur 8.1 Åldersfördelning, Intagna i anstalt (oktober 2008)



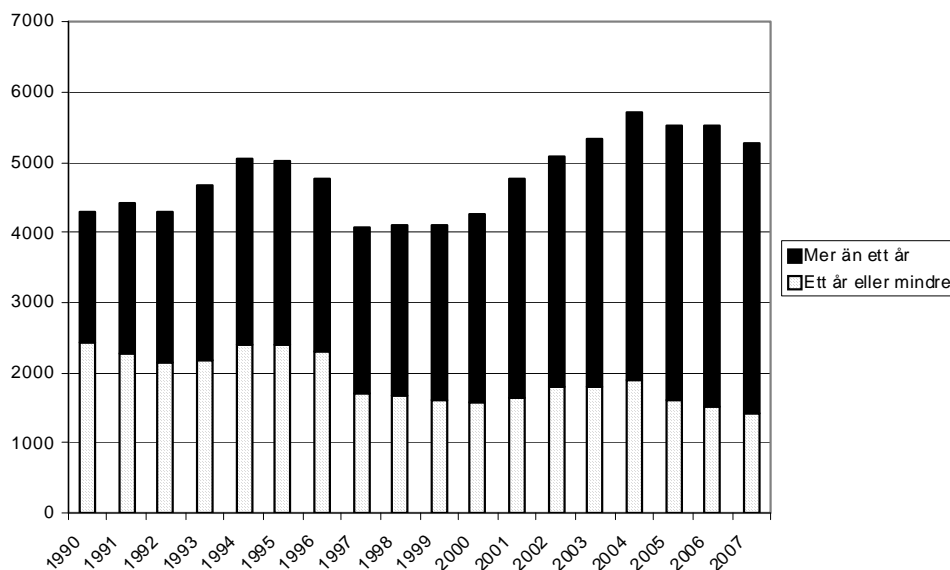
Källa: Kriminalvården

Ett stort antal av de intagna är yngre än 30 år (ca 35 procent). En inte obetydlig andel är dock äldre än 55 år och i oktober 2008 fanns det ca 70 folkpensionärer bland de intagna.

Kriminalvården uppger att knappt 30 procent av de intagna är utländska medborgare. Andelen har vuxit sedan början av 1990-talet då antalet utländska intagna var knappt 20 procent.

Ca 25 procent av de intagna har dömts till fängelse för våldsbrott (dvs. ett våldsbrott utgjorde huvudbrottet).

Figur 8.2 Kort- och långtidsdömda intagna, åren 1990–2007



Källa: Kriminalvårdsstatistik 2007 och tidigare årgångar. Åren 1990–1993 är mättdpunkten den 1 mars, därefter den 1 oktober.

Den 1 mars 1990 utgjorde de långtidsdömda 43 procent av det sammanlagda antalet intagna. Denna andel hade den 1 oktober 2007 vuxit till 72 procent. De allra flesta som avtjänar straff i fängelse hade dömts till kortare straff än ett år. År 2008 hade ca 75 procent av dem som togs in i anstalt dömts till mindre än ett års fängelse. Ungefär hälften av de 10 000 personer som togs in i anstalt år 2008 avtjänade ett straff som var kortare än sex månader. En fjärdedel av de personer som lagförs för brott återfaller (lagförs för ett nytt brott) inom ett år. Inom tre år återfaller ca 40 procent av dem som har lagförts för brott. Hälften av dem som avtjänar sitt straff i anstalt gör det för första gången.²⁵

De intagna utgör således en mycket blandad grupp. Tre fjärdedelar av alla anstaltsplatser tas upp av intagna som avtjänar långa straff. Den återstående fjärdedelen utnyttjas för korttidsdömda. Denna grupp är tre gånger så stor som antalet långtidsdömda. Många av de korttidsdömda avtjänar så korta straff att det är svårt att ge dem meningsfull vård och behandling.

²⁵ Brottsförebyggande rådet.

Kriminalvården kompliceras ytterligare av att bland de intagna har 60–80 procent någon form av personlighetsstörning. Ca 60 procent av de intagna har en missbruksproblematik.

Enligt Kriminalvården tillhörde 255 av de intagna den 5 mars 2009 grupper som kännetecknas av grov organiserad brottslighet.

8.3 Ledning och styrning

8.3.1 Regeringens styrning av säkerhetsfrågorna

Enligt Rymningsutredningen²⁶ uppfattade Kriminalvårdsstyrelsens dåvarande ledning (år 2004) att Regeringskansliets verksamhetsuppdrag var att Kriminalvårdsstyrelsen skulle få budgeten i balans och att de skulle komma tillrätta med överbeläggningen. Därutöver arbetade man inom kriminalvården med en effektivare schemaläggning av personalens arbetstider och med att skapa en sammanhållen kriminalvårdsmyndighet. Säkerhetsfrågorna hade dock inte någon framträdande roll i dialogen mellan Kriminalvårdsstyrelsen och Regeringskansliet. Enligt Rymningsutredningen borde Kriminalvårdsstyrelsen ha insett den avgörande betydelse som säkerhetsfrågorna har för kriminalvårdens trovärdighet. Säkerhetsfrågorna borde därför ha tagits upp i dialogen med Regeringskansliet. Rymningsutredningen poängterade också att det fanns behov att strama upp Regeringskansliets styrning genom tydligare anvisningar på området i regleringsbrev. Frågor av särskild betydelse borde följas av krav på uppföljning. Redovisningen borde avse både tid och form för hur uppdraget har genomförts.²⁷

Vid en pressträff den 5 augusti 2004 meddelade justitieministern att han ville ha fortlöpande rapporter från Kriminalvårdsstyrelsen om säkerhetssituationen vid landets anstalter. Justitieministern informerade också om att en ny rymningssäker specialanstalt skulle byggas inom kort. Regeringsuppdraget till Kriminalvårdsstyrelsen att ta fram ett förslag avseende utformningen av en säkerhetsanstalt formaliserades, som har nämnts tidigare, den 19 augusti 2004. Förslaget skulle redovisas senast 1 december samma år.²⁸ Den fördjupade myndighetsdialogen kring säkerhetsfrågorna innebar att en särskild handläggare vid Regeringskansliet utsågs i augusti 2004

²⁶ SOU 2005:6, se avsnitt 8.2.4 i detta betänkande.

²⁷ SOU 2005:6, s. 135 f.

²⁸ Ju2004/7296/KRIM.

med uppdrag att svara för kontakterna mellan Kriminalvårdsstyrelsen och Justitiedepartementet så att departementet fortlöpande skulle kunna följa hur kriminalvårdens säkerhetsarbete fortskred. Kriminalvårdsstyrelsen avrapporterade inledningsvis veckovis per telefon vilka åtgärder som hade vidtagits på säkerhetsområdet. Informationen vidarebefordrades till berörda tjänstemän vid Justitiedepartementet samt till statssekreteraren som i sin tur informerade justitieministern och justitieutskottets ordförande. Från mitten av september skedde avrapporteringen månadsvis. Därutöver var säkerhetsarbetet en återkommande punkt vid de månatliga mötena mellan statssekreteraren och generaldirektören.²⁹

I regleringsbrevet för budgetåret 2005 avseende kriminalvården beslutade regeringen att Kriminalvårdsstyrelsen skulle redovisa vilka åtgärder styrelsen hade vidtagit för att säkerställa säkerheten vid häkten och anstalter. Av redovisningen skulle framgå vilka åtgärder som hade vidtagits med anledning av det åtgärdsprogram som generaldirektören hade beslutat om den 5 augusti 2004. Dessutom skulle antalet avvikelser, omfattningen av våld eller hot om våld från intagna mot personal och omfattningen av våld mellan intagna vid anstalterna redovisas.³⁰

I regleringsbrevet för budgetåret 2006 angav regeringen att Kriminalvården därutöver skulle återrapportera en analys av utvecklingen och en redovisning av hur underrättelseverksamheten hade utvecklats.³¹

Från budgetåret 2007 och framåt har Kriminalvården bl.a. haft i uppdrag att med utgångspunkt i ett antal s.k. indikatorer³² (sju för häkten och tio för anstalter) redovisa vad som har gjorts för att möta behovet av säkerhet, omsorg och rehabilitering. Bland indikatorerna finns antalet avvikelser av personer intagna i anstalt och häkte, antalet s.k. direktavvikelser, dvs. antalet rymningar från anstalts- och häktesanläggningar, och antalet allvarliga incidenter. Kriminalvården skulle också redovisa antalet avvikelser och allvarliga incidenter inom frivård och transporttjänst.³³ Under budgetåret 2008 skulle Kriminalvården särskilt redovisa de åtgärder som

²⁹ Bet. 2004/05:KU20.

³⁰ Ju2003/10223/KRIM m.fl., s. 2 ff.

³¹ Ju2005/11639/KRIM m.fl., s. 2 f. och 6.

³² Se detta betänkande i avsnitt 4.3.

³³ Ju2006/10427/KRIM m.fl., s. 2 ff., Ju2007/10795/KRIM m.fl., s. 2 ff., Ju2008/10579/KRIM m.fl. s. 1 ff.

hade vidtagits för att bekämpa den organiserade brottsligheten, samt göra en bedömning av effekterna av vidtagna åtgärder.³⁴

I budgetpropositionerna för år 2005 och framåt har det avseende kriminalvården poängterats att förekomsten av kriminella nätverk inom anstalterna och brott under verkställigheten inte är acceptabelt. Rymningar och ordningsstörningar i allmänhet ska förhindras. För att förhindra planerade och pågående otillåtna aktiviteter och hantera intagna som utgör säkerhetsrisker krävs, enligt regeringen, ett dynamiskt säkerhetstänkande. Personalen ska genom en tydlig, närvarande och professionell relation till de intagna påverka dem samt få kunskap om och förhindra planerade och pågående otillåtna aktiviteter. I budgetpropositionerna tas också upp flera exempel på pågående arbete inom olika områden, bl.a. lagstiftning, utbildning av personalen, underrättelsearbete, tekniska säkerhetsåtgärder och samverkan.³⁵ Regeringen har i budgetpropositionerna för år 2007 och framåt påpekat att en lång tids fokus på säkerhet ställer krav på en vidare fokusering även på övrigt verksamhetsinnehåll.³⁶

Enligt Kriminalvården har det efter augusti 2004 inte fattats några ytterligare formella regeringsbeslut med uppdrag till myndigheten avseende säkerhetsfrågor.

Den nuvarande generaldirektören har vid flera tillfällen till utredningen framhållit att han har uppfattat regeringens beslut att ersätta den tidigare generaldirektören med honom själv, dvs. dåvarande chefen för Rikskriminalpolisen, som en tydlig signal att säkerhetsarbetet inom Kriminalvården skulle prioriteras.

8.3.2 Kriminalvårdens styrning av säkerhetsfrågorna

Kriminalvården intensifierade sitt arbete med att förbättra säkerheten år 2004 efter det att de ovan beskrivna incidenterna inträffat. Åtgärder vidtogs och pågick således parallellt med Rymningsutredningens arbete, som redovisades i februari 2005. Rymningsutredningen konstaterade att flera av de konstaterade bristerna hade undanröjts genom vidtagna eller påbörjade insatser.³⁷ Rymnings-

³⁴ Ju2007/10795/KRIM m.fl., s. 6.

³⁵ prop. 2004/05:1 Utgiftsområde 4, s. 49, prop. 2005/06:1 Utgiftsområde 4, s. 46 f., prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 4, s. 31, prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 4, s. 27 och prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 4, s. 23.

³⁶ prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 4, s. 62, prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 4, s. 53 och prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 4, s. 41.

³⁷ SOU 2005:6, s. 21.

utredningens fokus var att hindra rymningar och fritagningar, medan Kriminalvårdsstyrelsen har ett vidare ansvar omfattande hela kriminalvårdens verksamhet. Styrelsens säkerhetsarbete koncentrerades inledningsvis främst på de åtta anstalterna med högst säkerhet och de fyra säkerhetshäktena.³⁸

Rymningsutredningens betänkande ledde till att Kriminalvårdsstyrelsen gav ut 14 säkerhetspromemorior. Generaldirektören gav också uppdrag till organisationen avseende säkerhetshöjande åtgärder. En av åtgärderna var att skapa en säkerhetsorganisation med en central säkerhetsgrupp och regionala säkerhetskontaktpersoner.

Säkerheten är en återkommande fråga i myndighetens verksamhetsplan, som är det övergripande strategiska dokumentet för organisationen. Det poängterades t.ex. i verksamhetsplanen för budgetåret 2006 att säkerhet, ordning och reda är en förutsättning för en bra kriminalvård.

Av verksamhetsplanen för år 2006 framgår följande avseende säkerhet:

- Arbetet med att utveckla en professionell säkerhetsorganisation ska fortsätta.
- En förbättrad krisorganisation ska utvecklas.
- Etableringen av underrättelsetjänsten ska fortsätta.
- Samarbetet med polis regionalt och centralt ska förstärkas.
- Arbetet med tekniska och fysiska åtgärder ska fortsätta.
- Rymningar i samband med transporter ska reduceras.
- Arbetet med att förhindra att narkotika förs in i anstalt ska fortsätta, bl.a. genom ett ökat antal narkotikahundar.

Därutöver poängterades det att alla nyanställda (tillsvidareanställda) inom sex månader ska påbörja Kriminalvårdens grundutbildning.

Samtliga regioner och Transporttjänsten fick ett särskilt uppdrag att lämna en lägesrapport avseende det systematiska brandskyddet, men några ytterligare särskilda uppdrag gavs inte i verksamhetsplanen för det året.

³⁸ Kriminalvårdsstyrelsen, Säkert inläst? – betänkande av Rymningsutredningen, Skrivelse till Justitiedepartementet.

Av 2007 års verksamhetsplan framgår bl.a. följande avseende säkerhet:

- Implementeringen av det systematiska brandskyddet ska fullföljas.

Följande uppdrag lämnades till regioncheferna:

- Ansvar för att följa upp och vidta åtgärder med anledning av säkerhetshot mot verksamheten samt med anledning av iakttagelser vid egna inspektioner och inspektioner gjorda av huvudkontoret.
- Ansvar för att upprätthålla en underrättelsekapacitet enligt Kriminalvårdens underrättelsemodell.
- Till samtliga verksamhetsgrenar lämnades följande uppdrag: I regionerna ska enligt arbetsordningen finnas en beredskaps- och incidentorganisation.
- Utvecklingen av underrättelsetjänsten ska fortsätta.
- Resurser ska avsättas för att uppnå och vidmakthålla en god säkerhet, bl.a. avseende tekniska åtgärder, underrättelseverksamhet, effektiv placering av intagna, god personalrekrytering, god grundutbildning av personal, en nära kontakt med intagna och annan s.k. dynamisk säkerhet.
- Nollvision ska gälla för rymningar.
- Nollvision ska gälla avseende narkotika i häkten och anstalt.
- Varje verksamhetsställe ska upprätta en övningsplan.

Inom verksamhetsgrenen Anstalt skulle regionerna genomföra de åtgärder som hade beslutats som en följd av rymningsöversynen på E- och D-anstalter, den s.k. REDA-rapporten. Klient- och säkerhetsenheten vid Kriminalvårdens huvudkontor skulle utarbeta en modell för mobilstörning i anstalter med högsta säkerhet. Personalenheten gavs i uppdrag att följa upp och lämna förslag i anledning av Brottsförebyggande rådets rapport Hot och våld mot kriminalvårdens personal, Rapport 2006:5.

Det poängterades återigen att alla nyanställda inom sex månader skulle påbörja Kriminalvårdens grundutbildning.

I verksamhetsplanen för år 2008 angavs bl.a. följande avseende säkerhet samt ordning och reda:

- Kriminalvårdens brandskyddarbete ska bedrivas i enlighet med beslutade riktlinjer.
- Arbetet för säkerhetsshot mot verksamheten ska bedrivas enligt de föreskrifter, riktlinjer och policy som hade beslutats.
- Samtliga verksamhetsställen ska organisera och bedriva ett gott hot- och riskanalysgrundat säkerhetsarbete.
- Inga rymningar från transporter ska tillåtas till följd av dålig planering och samordning, icke ändamålsenlig bemanning eller underlåtenhet att agera.
- Varje verksamhetsställe ska upprätta en övningsplan för innevarande och nästkommande år.
- Regioner och verksamhetsställen ska medverka i underrättelseverksamheten i enlighet med de årliga underrättelseplanerna.
- Regionerna ska genomföra åtgärder med anledning av den reviderade REDA-rapporten.
- Klient- och säkerhetsenheten ska upphandla teknik för mobilstörning i anstalter med högsta säkerhet.
- Telefonsystemet för de intagna, INTIK, ska utvärderas och eventuellt utbyte bedömas.
- Hundverksamheten ska utvecklas med utgångspunkt i en rapport från controllerenheten.
- En riskanalys ska företas enligt förordningen (1995:1300) om statliga myndigheters riskhantering mot bakgrund av enmyndighetsreformen den 1 januari 2006.
- Klient- och säkerhetsenheten ska upprätta förslag om hantering av särskilt resurskrävande intagna.
- Själv mord i Kriminalvården ska motverkas genom ett aktivt preventionsarbete.
- Personalenheten ska (återigen) löpande följa upp att bedöma behovet av åtgärder för att motverka våldet mot personal.

År 2009 gavs bl.a. följande uppdrag i verksamhetsplanen avseende säkerhet samt ordning och reda:

- Inom fokusområdet Vidmakthålla säkerheten genom underhåll och anskaffning ska en inventering över behov och avtal vad gäller säkerhetsutrustning genomföras, driftsäkerheten i elsystemen förbättras och brandskyddarbetet redovisas.
- Inom fokusområdet Normering och utveckling av tekniska säkerhetssystemen ska en genomförandeplan för normering utarbetas.
- Inom fokusområdet Narkotika och missbruk ska åtgärder enligt myndighetens narkotikahandlingsplan redovisas och antalet hundpatruller utökas.
- Kontinuerlig fortbildning i akutsjukvård och suicidprevention ska ske och en försöksverksamhet med häkteskoordinator, s.k. Prison Security Officer, genomförs vid säkerhetskäktena.
- En redovisning av vilka åtgärder som vidtagits med avseende på en plan för platser för särskilt resurskrävande intagna ska lämnas.
- En ny bilförarutbildning ska påbörjas enligt en särskild plan.
- Fortlöpande ska utbildningar genomföras i konflikt- och krishantering samt avseende personskydd.

Uppföljning av säkerhetsarbetet sker i huvudsak genom säkerhetsgruppens försorg. I vissa fall ska uppnådda resultat redovisas i Kriminalvårdens IT-baserade återrapporteringssystem Ebbemodellen.

En avrapportering av specifika säkerhetsuppdrag ska fortlöpande lämnas till säkerhetsgruppen. Säkerhetsgruppen har i sin tur haft löpande uppdrag att genomföra säkerhetsrevisioner och att vidta säkerhetshöjande åtgärder. En del av säkerhetsrevisionerna har inriktats mot att följa upp Rymningsutredningens förslag.

Det största säkerhetsintresset har riktats mot sex av de åtta anstalterna med högst säkerhetsklass, dvs. Hall, Hällby, Kumla, Norrtälje och Tidaholm och samt den nya anstalten Salberga. Arbetet har tagit sin utgångspunkt i 15 olika områden, t.ex. under rättelsearbete, legala förutsättningar, transporter, inpasseringskontroll, insatsberedskap och teknisk säkerhet. Inom de olika områdena har olika åtgärder vidtagits beroende på vilket behov som har funnits och med utgångspunkt i anstaltens säkerhetsklass. Arbetet har i första hand genomförts genom säkerhetsgruppens försorg. Åtgärderna har redovisats direkt till generaldirektören.

Inledningsvis, dvs. åren 2004–2005, skedde redovisningarna en gång per vecka. Enligt generaldirektören har det säkerhetshöjande arbetet på de säkraste anstalterna avstannat beträffande den tekniska säkerheten.

Utöver åtgärderna vid de nämnda anstalterna har Kriminalvården framför allt genomfört punktinsatser på häkten och andra anstalter för att höja säkerheten.

8.4 Genomförda förändringar

8.4.1 Ledning och organisation

Genom regeringens beslut att tillsätta en ny generaldirektör år 2004 sattes alltså säkerheten i fokus. Den nye generaldirektören hade, förutom att vara chef för Rikskriminalpolisen, som bl.a. ska samordna särskilda polisiära händelser i landet, arbetat mycket med säkerhetsfrågor inom kärnkraftsområdet.

Generaldirektören har till utredningen uppgett att det är han själv som leder säkerhetsarbetet inom Kriminalvården och ansvarar för säkerhetsfilosofin. Utgångspunkten för säkerhetsfilosofin är att ta hänsyn till helheten genom att se hur de olika detaljerna samverkar.

Under hösten 2004 tillsattes vid klient- och säkerhetsenheten en ny säkerhetsfunktion, säkerhetsgruppen. Gruppen leds av säkerhetschefen, som lyder under enhetschefen. Säkerhetschefen lyder dock direkt under generaldirektören i säkerhetsrelaterade frågor.

På regional nivå finns det säkerhetsinspektörer. På anläggningarna finns det personal med särskilt ansvar för säkerhetsfrågor.

En uppdaterad säkerhetshandbok fastställdes år 2007. Tillgången till säkerhetshandboken inom Kriminalvården är av sekretesskäl begränsad.

8.4.2 Personal, utbildning och attityder

Vid flera av rymningarna år 2004 visade det sig att de intagna hade haft hjälp av personal inne på anstalterna. Enligt den nuvarande generaldirektören har det förekommit, och förekommer fortfarande, okunskap och omedvetenhet om säkerhetsfrågor, vilket leder till risker för säkerheten och till risk för rymningar. Det har

också förekommit att personal har bistått intagna genom att föra in vapen, narkotika och mobiltelefoner till anläggningarna.

Kriminalvården har därför förändrat rekryteringsprocessen avseende den vårdande personalen. Kriterier för rekrytering har förbättrats och rekryteringen sker numera med hjälp av Pliktverket. Före det att någon kommer i fråga för anställning kontrolleras personen genom registerslagning i misstanke- och belastningsregistren. Många som ska arbeta i den klientnära verksamheten genomgår också en s.k. personalkontroll som vidtas med hjälp av Säkerhetspolisen.

Kriminalvården har uppmärksammat behovet av ny utbildning för personalen. Myndigheten har utrett frågan om en eventuell högskoleutbildning för kriminalvårdare. Någon sådan har dock inte kommit till stånd. Kriminalvården beslutade istället år 2006 att införa en ny utbildning, den nuvarande grundutbildningen. Denna omfattar 20–28 veckor. Alla tillsvidareanställda ska genomgå grundutbildningen. Befintlig personal ska genomgå en anpassad utbildning. Målet är att alla ska ha genomgått utbildningen senast under år 2009. Säkerhetsfrågorna utgör en väsentlig del av utbildningen.³⁹

Generaldirektören har också påpekat vikten av att det i organisationen finns rätt ”attityd” och inställning till arbetets svårhet. Förutsättningarna för detta ska framför allt skapas vid rekryteringen, utbildningen och genom att utveckla ledarskapet i organisationen.

Rymningsutredningen poängterade ledarskapets betydelse för att påverka personalen att utföra ett bra arbete. Bl.a. påpekade Rymningsutredningen att det föreföll som om personalen hade dragit sig undan från att aktivt finnas ute på avdelningarna.⁴⁰ Kriminalvården har uppgett att förutsättningar för ett bättre ledarskap har åstadkommit genom en myndighetsreformen och dess tydligare organisationsstruktur.

8.4.3 Underrättelsearbete

Under hösten 2004 inrättades Kriminalvårdens underrättelseverksamhet, KV-KUT. Underrättelsearbetet hade dock redan påbörjats tidigare. KV-KUT är centraliserad till Kriminalvårdens huvudkontor.

En underrättelsemodell för Kriminalvården fastställdes år 2007.

³⁹ Se kapitel 6.

⁴⁰ SOU 2005:6, s. 147 ff. och 157 ff.

8.4.4 Placering av intagna

År 2005 förändrade Kriminalvården indelningen av anstalterna i säkerhetsklasser. De slutna anstalterna delades in i fem grupper (A–E) beroende på säkerhetsnivå. De öppna anstalterna/anstaltsavdelningarna tillhör grupp F. Förändringen av säkerhetsklasser tillkom för att möjliggöra större säkerhetsmässig differentiering av de intagna.

År 2004 inrättades placeringsenheten med ansvar för i princip samtliga anstaltsplaceringar. Förutsättningarna för placering av de intagna beskrivs i Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt, KVFS 2006:13. Placeringsbeslutet ska föregås av en risk- och behovsbedömning. Vid bedömningen ska hänsyn tas till individens behov av behandling eller utbildning och till säkerhetsskäl, bl.a. risken för att den intagne ska avvika, fortsätta med brottslig verksamhet eller missbruka narkotika under verkställigheten. Det häkte eller den anstalt där den intagne befinner sig ska ta fram underlag till risk- och behovsbedömningen. Frivården ansvarar för att ta fram platsunderlaget om personen inte är intagen i häkte eller fängelse.

Enligt de nämnda föreskrifterna och allmänna råden bör den intagne förflyttas till öppnare förhållanden så snart hänsynen till säkerheten inte längre lägger hinder för det. Omvänt får en omplacering ske till en anstalt eller anstaltsavdelning med högre säkerhet av säkerhets- eller av behandlingsskäl.

Kriminalvården gör en kontinuerlig, månatlig säkerhetsbedömning av de intagna vid de åtta högst säkerhetsklassade anstalterna, vilket innebär att knappt 30 procent av alla intagna härigenom blir fortlöpande säkerhetsbedömda. Bedömningarna sker på anstalterna.

8.4.5 Säkerhetsanstalt

Den 19 augusti 2004 gav regeringen i uppdrag till Kriminalvårdsstyrelsen att ta fram ett förslag avseende utformningen av en ny säkerhetsanstalt. Enligt beslutet ska anstalten användas för intagna för vilka risken för fortsatt brottslig verksamhet eller avvikelse bedöms särskilt hög och som under verkställigheten kräver särskilda arrangemang vad gäller säkerhet och omhändertagande i övrigt.⁴¹ Enligt Rymningsutredningens uppskattning var antalet individer

⁴¹ Ju2004/7296/KRIM.

som borde omfattas av den högsta säkerheten inom kriminalvården ca 100–150 stycken.⁴²

Den 7 december 2004 presenterade Kriminalvårdsstyrelsen sitt förslag angående en ny säkerhetsanstalt.⁴³ Målgruppen beskrevs som långtidsdömda män med särskilda säkerhetsbehov utifrån tre huvudkriterier:

- Förhöjd risk för våldsamma rymningar och fritagningar
- Våldsbenägenhet eller andra allvarliga ordningsstörningar
- Hög risk för fortsatt grov brottslighet under verkställigheten där det är extra viktigt att kontakten med omgivningen begränsas.

Kriminalvårdsstyrelsen bedömde att gruppens storlek kommer att variera över tid, men att ett 60-tal intagna kunde komma i fråga för placering på en säkerhetsplats.

Av bl.a. säkerhets- och infrastrukturskäl bedömdes ”en anstalt i anstalten” vara det mest lämpliga sättet att ta fram säkerhetsplatserna. Anstalten Saltvik i Härnösand bedömdes ha goda förutsättningar för en nyetablering av en säkerhetsenhet. Dessutom föreslogs säkerhetsplatser vid anstalterna Hall, Kumla och Tidaholm. Säkerhetsenheten vid Saltvik föreslogs få 12–18 platser, Hall 18 säkerhetsplatser, Kumla 18–24 säkerhetsplatser och Tidaholm 6 säkerhetsplatser.

Kriminalvårdsstyrelsen föreslog även ett nytt behandlingsprogram, Violence Prevention Program (VPP), som bedömdes särskilt lämpligt för personer dömda för grova våldsbrott, högriskklienter och psykopater.

I ett senare beslut fann Kriminalvården att Tidaholm inte bedömdes lämpligt för att inrymma säkerhetsplatser. Istället beslutades att tre identiska enheter med drygt 20 platser vardera skulle byggas vid Saltvik, Hall och Kumla. Vid enheterna ska dubbelt så många vårdare arbeta som vid en normalavdelning. Varje säkerhetsavdelning inom enheten ska innefatta sex platser. De intagna ska ha daglig sysselsättning med arbete, studier eller behandling. Platserna ska tas i bruk under åren 2009 och 2010. Sammanlagt får därmed Kriminalvården ca 60 säkerhetsplatser.

⁴² SOU 2005:6, s. 139 f.

⁴³ Kriminalvårdsstyrelsen, Säkerhetsanstalt, 2004.

8.4.6 Tekniska åtgärder

Ett stort antal åtgärder för att förbättra den fysiska säkerheten vid anstalterna har vidtagits. De säkerhetshöjande åtgärderna har framför allt vidtagits vid sex av anstalterna med högst säkerhetsklass.

Allmän inpasseringskontroll med metalldetektorer, på vissa ställen med röntgenutrustning, har införts och kommer att införas vid de fem säkerhetshäktena och vid tio av anstalterna. Vid dessa anstalter har också ett yttre perimeterskydd (dvs. ett yttre staket) uppförts, inpasseringsskydd satts upp och en översyn av nyckelsystemen genomförts. Vid andra anläggningar har insatser genomförts när det har uppmärksammats särskilda behov härför.

Kriminalvården kameraövervakar i mycket större utsträckning än tidigare anstalternas allmänna utrymmen, t.ex. uppehållsrum, kök och arbetsutrymmen. Ett problem har varit att intagna har haft möjlighet att kommunicera med personer utanför anstalten med mobiltelefoner. Inpasseringskontrollen har, enligt Kriminalvården, begränsat möjligheten att få tillgång till en mobiltelefon. Kriminalvården har i flera år arbetat i projektform med att finna en lösning för mobilstörning. Slutsatsen är att det inte finns något system som klarar en total utstörning av kommunikation med mobiltelefon. Kriminalvården har även prövat mobildetektorutrustning, dvs. instrument som ger utslag om det finns mobiltelefoner i närheten.

Möjligheten för de intagna att ringa till andra än vissa godkända nummer begränsas av Kriminalvårdens interna telefonsystem INTIK. Systemet har nyligen uppdaterats. INTIK är ett komplement till t.ex. brevgranskning för att begränsa de intagnas otillåtna kontakter med personer utanför anstalten, t.ex. för att planera brott eller rymningar.⁴⁴

Ett särskilt internt IT-system hindrar att de intagna kommer ut på Internet, men ger dem möjlighet att komma åt godkänd information, t.ex. digitalt studiematerial.

⁴⁴ Enligt en artikel i Dagens Nyheter den 26 juni 2009 kan intagna kringgå telefonrestriktionerna i INTIK-systemet genom att använda IP-telefoni. I artikeln uppgav Kriminalvårdens säkerhetschef systemet ska bytas ut, men eftersom det behöver utvecklas av Kriminalvården själva beräknas det ta två-tre år innan det nya systemet kan tas i bruk. (Dagens Nyheter, "Fångar överlistar spärrade telefoner", 26 juni 2009)

8.4.7 Narkotika

Regeringen har sedan år 2002 gett kriminalvården i uppdrag att förbättra situationen avseende narkotika i häkten och vid anstalterna. Kriminalvården har beslutat om en nollvision, dvs. ingen narkotika ska förekomma vid anläggningarna.

För att uppnå visionen har Kriminalvården, som har nämnts, förbättrat inpasseringskontrollen och begränsat möjligheten att kasta något över muren genom uppförandet av ett yttre perimeterskydd vid vissa anstalter.

År 2002 fanns det två narkotikahundar inom kriminalvården. I dag finns det 20 hundförare och 22 hundar. Narkotikahundarna underlättar och gör visitationerna effektivare.

För att förhindra den att de intagna kommer över läkemedel som de inte har rätt till har myndigheten utökat restriktionerna kring läkemedelsförråden, som finns vid häkten och anstalter.

8.4.8 Insatsorganisationen

Kriminalvårdens insatsorganisation etablerades efter upploppet på Tidaholmsanstalten år 1994.⁴⁵ Insatsgrupper finns numera vid vissa anstalter. Avsikten är att Kriminalvården ska ha en beredskap att hantera de flesta uppkomna konflikter utan hjälp av Polisen. Enligt Rymningsutredningen bör utgångspunkten vara att en ren ordningsstörning utan brott primärt är Kriminalvårdens ansvar, medan incidenter som innefattar brott bör handhas utan polis. Då ett brott har begåtts bör därför polis tillkallas. Den fortsatta insatsen bör då ledas av Polisen med eventuellt biträde av Kriminalvården.⁴⁶ Ett koncept för att hantera gisslantagningar fastställdes under år 2005.

8.4.9 Våldsanvändning

Rymningsutredningen avvisade kravet på att Kriminalvårdens personal skulle beväpnas med skjutvapen eller OC-spray, bl.a. med beaktande av att risken för att graden av våld vid ingripanden skulle öka.⁴⁷

I mars 2006 trädde Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om användning av OC-spray (pepparspray) i Kriminalvården,

⁴⁵ Se Ds 1994:140.

⁴⁶ SOU 2005:6, s. 171.

⁴⁷ SOU 2005:6, s. 121.

KVFS 2006:1, i kraft. Bestämmelserna medger tilldelning av OC-spray till verksamhetsställen enligt huvudkontorets beslut. Chefen för ett verksamhetsställe får i samråd med säkerhetsgruppen besluta om vilka befattningshavare som har rätt att använda OC-spray. När OC-spray har använts ska en rapport överlämnas till verksamhetsstället, regionkontoret och huvudkontoret. Enligt föreskrifterna har huvudkontoret ansvaret för den särskilda tillsynen över hur OC-spray används.

Ett nytt IT-baserat tillbuds- och incidentrapporteringssystem, ISAP, installerades år 2006.

8.4.10 Säkerhet och suicidrisk

År 2008 infördes ett s.k. screeninginstrument för att följa upp risken för självmord hos de häktade. Vid de fyra säkerhetshäktena infördes en ny funktion som häkteskoordinator, s.k. Prison Security Officer, hösten 2008. Koordinatören ska ha ett uppsökande ansvar och aktivt medverka i planering, ledning och uppföljning av häktets arbete med självskadande handlingar.

Kriminalvården har därutöver genomfört extra utbildningsinsatser i akutsjukvård och om suicidprevention, utökat omfattningen av psykologer på häktena, beslutat om nya rutiner för suicidprevention och genomfört övningar. En omvårdnadsinspektion genomfördes och redovisades i april 2009.⁴⁸

8.4.11 Övrigt om säkerhet

Brandskyddsarbetet har haft en framträdande plats i Kriminalvårdens säkerhetsarbete. Frågor om utrymning vid en brand eller en olycka bereder särskilda problem för myndigheten.

Vid etablering av nya anläggningar har Kriminalvården särskilt kunnat beakta säkerhetsfrågor kring data, el- och telefonredundans.

Kriminalvården har vidtagit ett antal andra åtgärder bl.a. för att förbättra säkerheten samt "ordningen och redan" vid anstalterna. Bland dessa åtgärder finns beslut om vilka personliga ägodelar de intagna får ha i sitt bostadsrum. Detaljerade föreskrifter och allmänna

⁴⁸ Kriminalvården, Omvårdnadsinspektioner vid landets häkten 2008.

råd om detta har beslutats för hela myndigheten.⁴⁹ Begränsningarna har bl.a. inneburit att det är enklare att genomföra visitationer.

8.4.12 Samverkan

Kriminalvården har i dag en sambandsperson placerad vid Rikskriminalpolisen. Myndigheten samverkar med bl.a. Polisen i den för vissa myndigheter gemensamma mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten, det s.k. GOB-arbetet, samt i Polisens Operativa råd. Kriminalvården har erbjudits att delta i Polisens regionala underrättelsecentrum, de s.k. RUC:arna.

På den operativa nivån samverkar Kriminalvården med t.ex. polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten och domstolarna. Samverkan omfattar många frågor av praktisk och operativ natur. I övrigt samverkar Kriminalvården med aktörer på den ort där de olika anläggningarna är lokaliserade, t.ex. med räddningstjänsten och sjukvården.

8.5 Planerade förändringar

Kriminalvården arbetar med en ny indelning av anstalternas säkerhetsklassning. I övrigt menar myndigheten att principerna för säkerhetsfilosofin och för säkerhetsarbetet nu är fastlagda, men att det återstår implementering i vissa avseenden.

Kriminalvården arbetar för närvarande med elsäkerhetsfrågor och åskskyddet, samt frågan om reparationsberedskap och serviceavtal.

Frågorna om informationssäkerhet kräver enligt Kriminalvården vidareutveckling.⁵⁰

8.6 Resultatet av de genomförda förändringarna

8.6.1 Kriminalvårdens uppföljning

Verksamhetsplanen för Kriminalvården bryts ned i regionala verksamhetsplaner, som därefter preciseras i handlingsplaner inom respektive verksamhetsområde. Såväl kvantitativa som kvalitativa mål följs upp i den IT-baserade Ebbemodellen. Verksamhetsplanens mål och verksamheten i övrigt följs upp två gånger per år vid general-

⁴⁹ Se Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om verkställighet i anstalt, KVFS 2008:3.

⁵⁰ Se kapitel 7

direktörens resultatdialoger med regioncheferna. Som regel har dessa föregåtts av uppföljningssamtal inom respektive region.

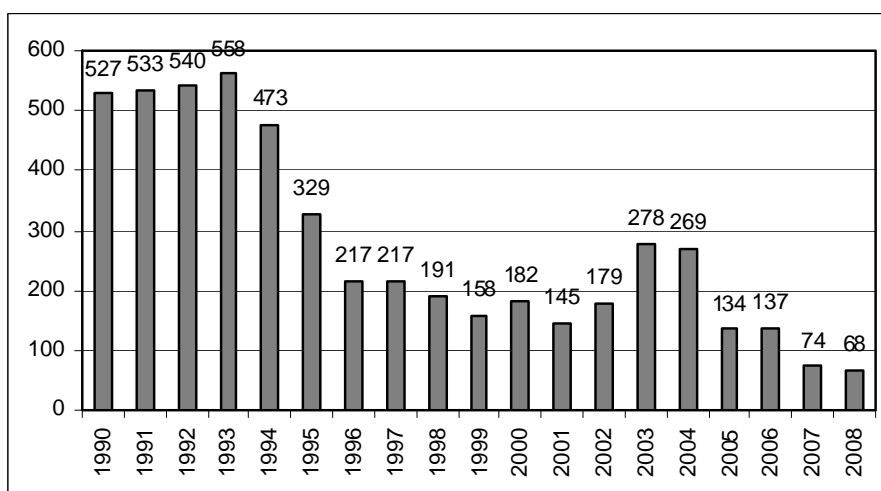
Därutöver sker uppföljning av säkerhetsfrågor av säkerhetsgruppen, som årligen genomför ett antal tillsyner i organisationen. År 2008 genomfördes 19 säkerhetstillsyner i häkten och 22 på anstalter.⁵¹

Allvarliga incidenter anmäls i det nya incidentrapporterings-systemet, ur vilket ett antal statistiska uppgifter kan hämtas.

8.6.2 Antal avvikelser

Kriminalvården har kontinuerligt redovisat antalet avvikelser.

Figur 8.3 Antal avvikelser från anstalter, Åren 1990–2008



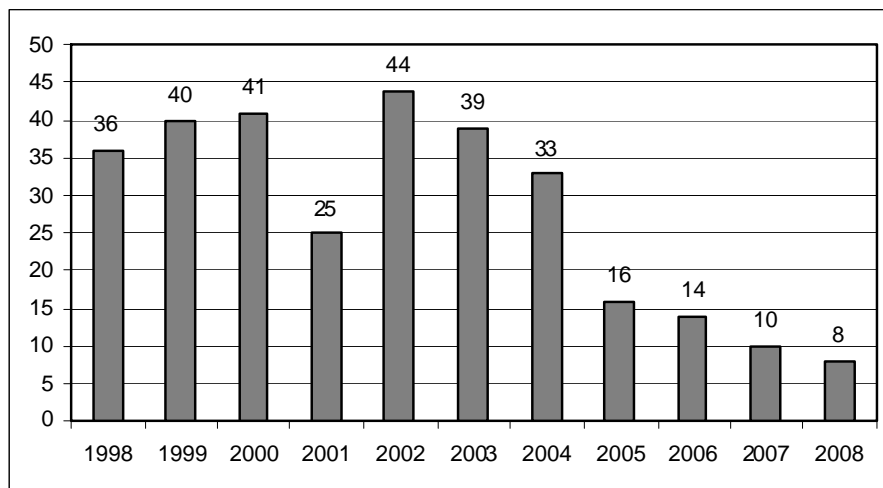
Källa: Kriminalvården

Antalet avvikelser från anstalter sjönk under 1990-talet från 558 år 1993 till 158 år 1999. Under åren 2003–2004 steg antalet avvikelser kraftigt. Under dessa år befann sig kriminalvården över huvud taget i en besvärlig situation med hög beläggning, platsbrist och ett eftersatt säkerhetsarbete.

⁵¹ Kriminalvården, Årsredovisning 2008, s. 10 och 20.

Omedelbart efter det att säkerhetsuppgraderingen inleddes efter den svåra perioden med rymningar och upplopp minskade antalet avvikelser. År 2008 avvek 68 intagna, jämfört med 269 år 2004.

Figur 8.4 Antal rymningar (direktavvikelser) från slutna anstalter, Åren 2000–2008



Källa: Kriminalvården

Mellan åren 1998–2004 rymde, dvs. avvek direkt från anstalterna, 25–44 intagna varje år från de slutna anstalterna. Antalet rymningar har därefter sjunkit till åtta år 2008. Fram till utgången av april år 2009 hade 13 intagna avvikit. Av dem hade två rymt från slutna anstalter.

År 2007 beslagtogs 701 mobiltelefoner, SIM-kort och mobiltelefonutrustning i anstalterna. År 2008 genomfördes 545 sådana beslag.

8.6.3 Narkotikabeslag

Kriminalvården tar årligen ca 100 000 urinprov på de intagna i avsikt att bekämpa narkotikamissbruket.

År 2006 beslagtogs 1 285 gram amfetamin, 313 gram centralstimulerande medel och 22 gram opiater. De största beslagen av narkotika avsåg cannabis och andra centralstimulerande medel så som opiater. Drogerna hittades främst i allmänna lokaler, i celler

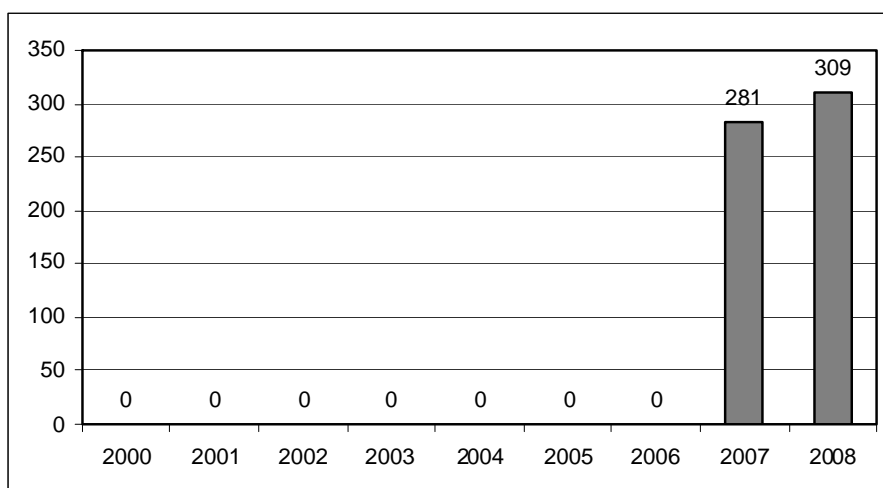
och på intagna. År 2008 beslagtogs 178 gram cannabis, 88 gram centralstimulerande medel och 14 gram opiater.

8.6.4 Antal incidenter

Kriminalvården har sedan år 2004 anskaffat ett incidenthanterings-system, ISAP. I systemet ska olika former av incidenter och vissa larm, bl.a. avseende fastighetsdriften, registreras. Systemet ska successivt införas i organisationen. I årsredovisningen till regeringen har Kriminalvården redovisat allvarliga incidenter för åren 2007 och 2008.

De incidenter som redovisas i systemet är hot och våld mot personal, våld mellan intagna, suicid, självskadande handlingar/suicidförsök, brand och skadegörelse. En allvarlig incident är, enligt Kriminalvårdens definition, en händelse av sådan art att den riskerar att allvarligt skada Kriminalvårdens verksamhet, personalens och/eller klienternas säkerhet och trygghet samt allmänhetens förtroende för verksamheten.

Figur 8.5 Rapporterade allvarliga incidenter, Åren 2000–2008

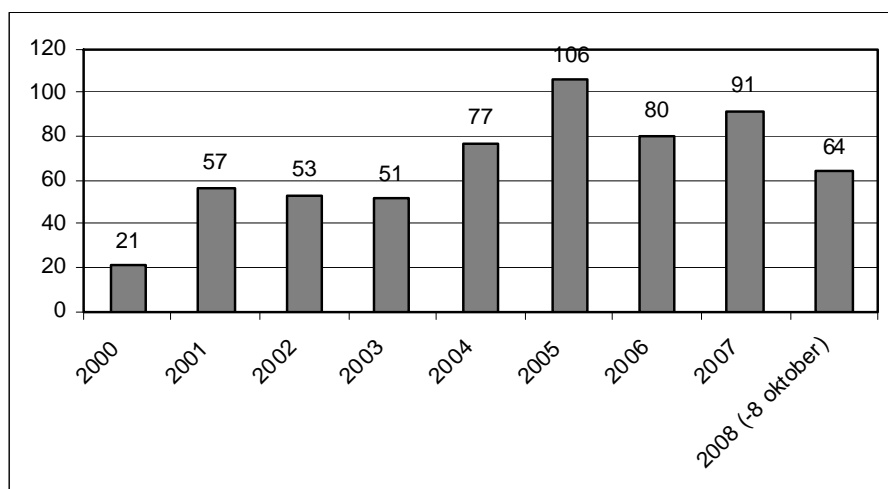


Källa: Kriminalvården

Kriminalvården saknar således statistik som går längre tillbaka än år 2007. Personalorganisationen SEKO har däremot fört en lista över antalet incidenter inom kriminalvården sedan år 1993. Incident-

rapporteringen påbörjades efter det att det första mordet på en intagen ägde rum.

Figur 8.6 SEKO:s incidentlista för allvarliga händelser inom kriminalvården, Åren 2000–2008(1008)



Källa: SEKO, Facket för Service och Kommunikation

SEKO har hämtat uppgifterna till sin incidentlista från kriminalvårdens skyddsombuds rapportering. Listan har kontinuerligt uppdaterats av samma person vid SEKO. SEKO:s avgränsning av vad som är en incident skiljer sig från Kriminalvårdens definition, t.ex. omfattar SEKO:s lista framför allt mer våldsamma händelser. Mindre allvarliga hot eller suicidförsök har inte registrerats.

Kriminalvården har uppgett att myndigheten saknar en uppföljning av antalet tillfällen då personal har använt våld mot de intagna, både våld som personal har använt inom ramen för sin laga befogenhet och av nöd- eller nödvärnsvåld. Personalen har inte heller någon författningsreglerad avrapporteringskyldighet i andra fall än då fängsel enligt 23 § KvaL eller OC-spray har använts.⁵²

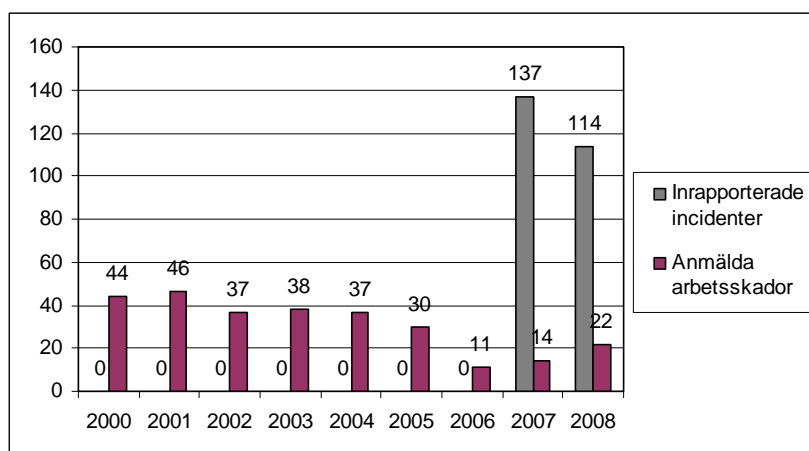
⁵² Se KVFS 2006:13.

8.6.5 Våld och hot mot personalen

Kriminalvården redovisar hot och våld mot sin personal i incidentrapporteringssystemet.

Kriminalvården har inte före år 2007 genomfört någon uppföljning avseende antalet incidenter med våld och hot mot personal. Utredningen har dock inhämtat uppgifter från Kriminalvården om antalet anmälda arbetsskador för att kunna göra följande sammanställning. De anmälningar som redovisas avser personalens arbetsskador som har uppkommit p.g.a. hot om våld, våld i avsikt att skada och våld utan avsikt att skada.

Figur 8.7 Antal incidenter med våld och hot mot personal, Åren 2000–2008



Källa: Kriminalvården

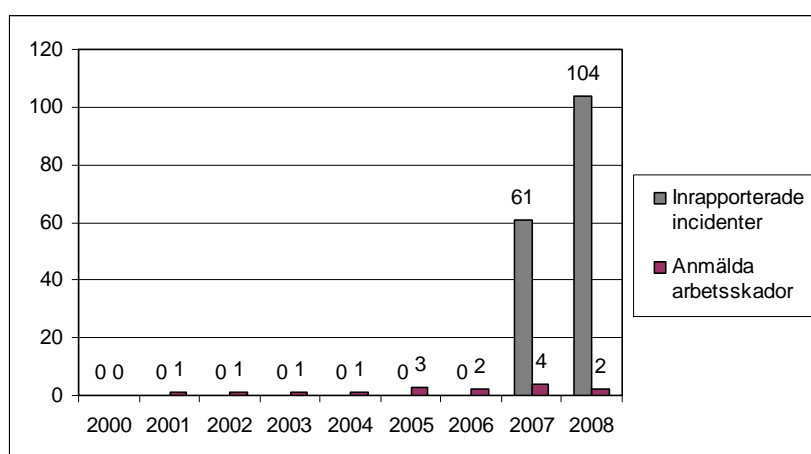
Antalet anmälda arbetsskador p.g.a. våld och hot mot personalen sjönk drastiskt år 2006 efter att dessförinnan ha varit relativt konstant under flera år. Sedan år 2006 har anmälningarna åter ökat. Incidentrapporteringssystemet togs i begränsad omfattning i bruk år 2007. Att antalet anmälningar om våld och hot mot personal minskade mellan åren 2007 och 2008, samtidigt som systemet infördes på fler verksamhetsställen, förefaller märkligt eftersom antalet anmälda arbetsskador samtidigt ökade med över 50 procent.

8.6.6 Våld mellan de intagna

Antal tillfällen då våld har utövats mellan intagna redovisas alltså i Kriminalvårdens nya incidentrapporteringssystem. Under år 2008 inrapporterades 104 sådana incidenter på anstalter och häkten. Det inrapporterade antalet är enligt Kriminalvården orimligt litet. Det synes alltså föreligga brister i underlaget.

Kriminalvården har inte heller genomfört någon uppföljning som sträcker sig längre tillbaka än år 2007 avseende antalet incidenter med våld mellan intagna. Utredningen har också i detta hänseende inhämtat uppgifter från Kriminalvården om antalet anmälda arbetsskador för att kunna göra följande sammanställning. De anmälningar som redovisas avser de intagnas arbetsskador som har uppkommit p.g.a. våld från någon annan intagen.

Figur 8.8 Rapporterat våld mellan intagna, Åren 2000–2008



Källa: Kriminalvården

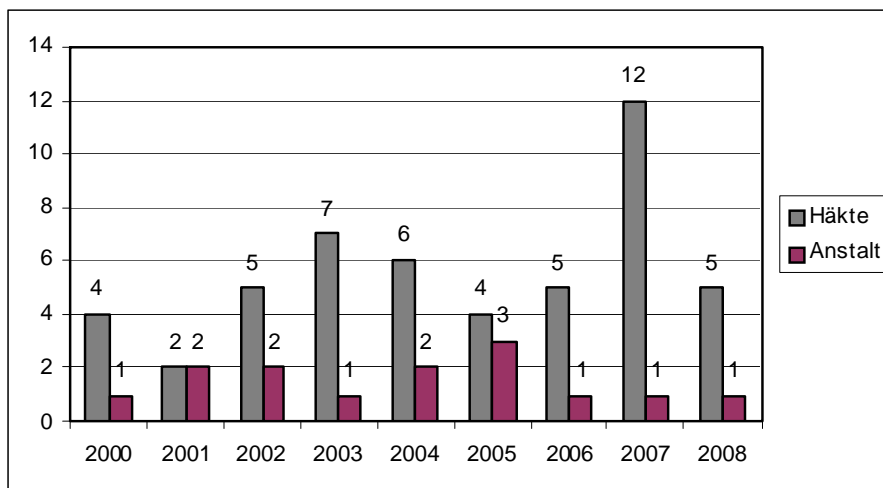
Av antalet anmälda arbetsskador avseende våld mellan intagna kan konstateras att det före år 2007 inte har skett någon adekvat mätning av våldet mellan intagna. Kriminalvården kan inte heller ange vid hur många tillfällen de intagna har kommit till fysisk skada till följd av våld.

Enligt SEKO har dödligt våld mellan intagna konstaterats vid sju tillfällen sedan år 1993. Senast det skedde var i juni 1998.

8.6.7 Suicid

Antalet självmord är störst i häktena. År 2007 inträffade 12 självmord i häkte, men genomsnittet är lägre. Antalet självmord i anstalt är i genomsnitt drygt ett per år. Enligt Kriminalvården avstyrde myndigheten 108 destruktivt självskadande handlingar eller självmordsförsök under år 2008.

Figur 8.9 Fullbordade självmord i häkten och anstalt, Åren 2000–2008

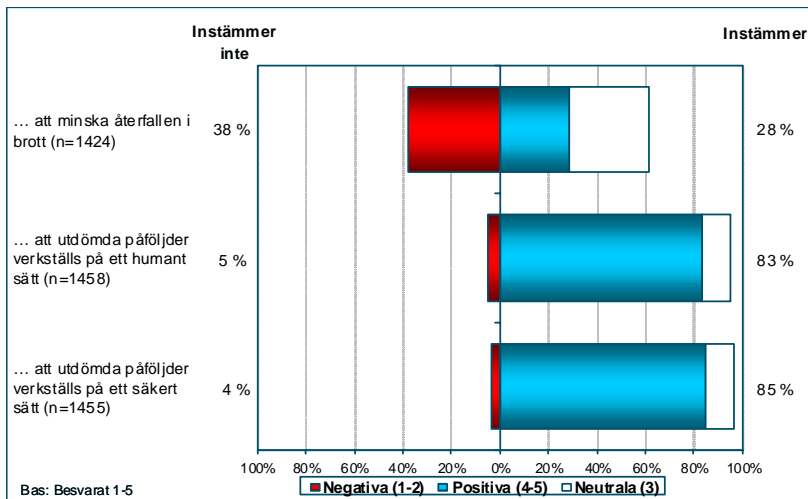


Källa: Kriminalvården, Faktablad Självmord (Suicid), 2009

8.7 Kriminalvårdarnas uppfattning om säkerheten

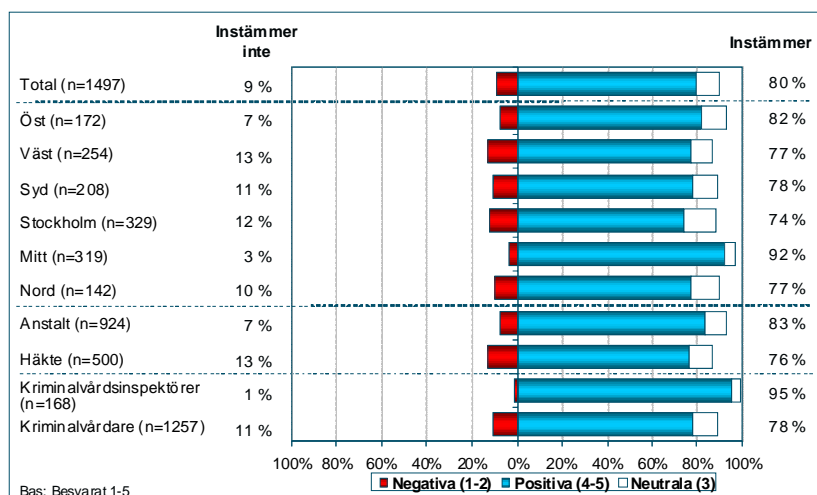
De anställda inom Kriminalvården bedömer att säkerheten inom kriminalvården är hög. I utredningens enkätundersökning anser 85 procent av de tillfrågade att de utdömda påföljderna verkställs på ett säkert sätt. Nästan lika många uttalar att påföljderna verkställs på ett humant sätt.

Figur 8.10 Utredningens enkätundersökning: Hur tycker du att Kriminalvården lever upp till följande mål?



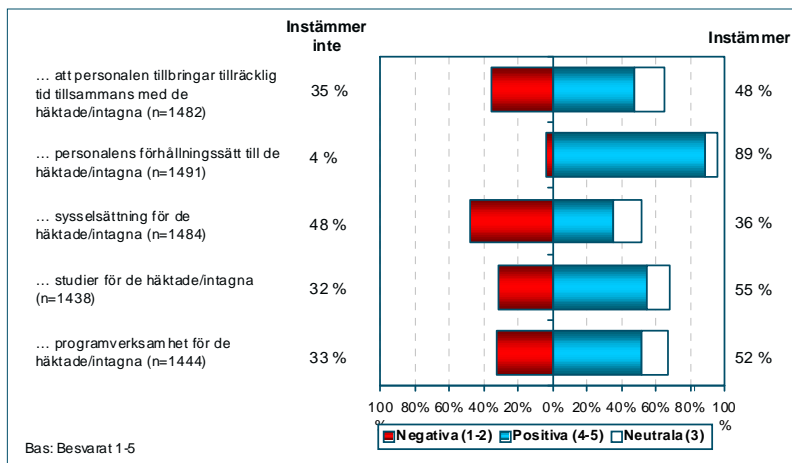
I utredningens djupintervjuer får säkerhetsarbetet ett gott betyg. Kompetensen avseende säkerhetsfrågor bedöms som hög och utrustning och rutiner håller också en hög kvalitet. I enkätundersökningen är 80 procent av de tillfrågade positiva till säkerhetsarbetet.

Figur 8.11 Utredningens enkätundersökning: Vilket betyg ger du säkerhetsarbetet som helhet på häktet/anstalten där du arbetar?



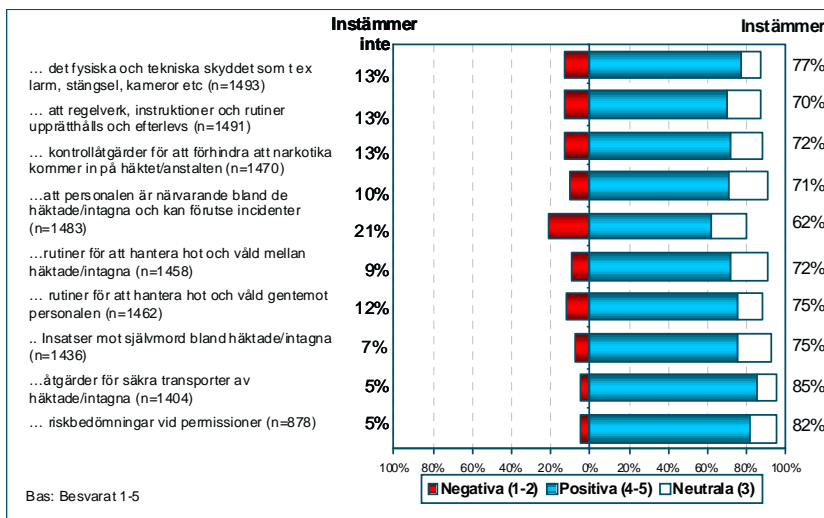
Det område som de intervjuade framhåller behöver bli bättre är det s.k. dynamiska säkerhetsarbetet, dvs. i synnerhet att personalen är närvarande hos klienterna. Kriminalvårdsinspektörerna och vårdarna anser också i enkätundersökningen att de bör vara ute mer hos klienterna. Knappt hälften anser att personalen tillbringar tillräcklig tid tillsammans med de intagna vid häktena och anstalterna.

Figur 8.12 Utredningens enkätundersökning: Vilket betyg ger du det kriminalvårdande arbetet på häktet/anstalten där du arbetar när det gäller...



De olika aspekterna av säkerhetsarbetet får generellt högre omdömen än det kriminalvårdande arbetet.

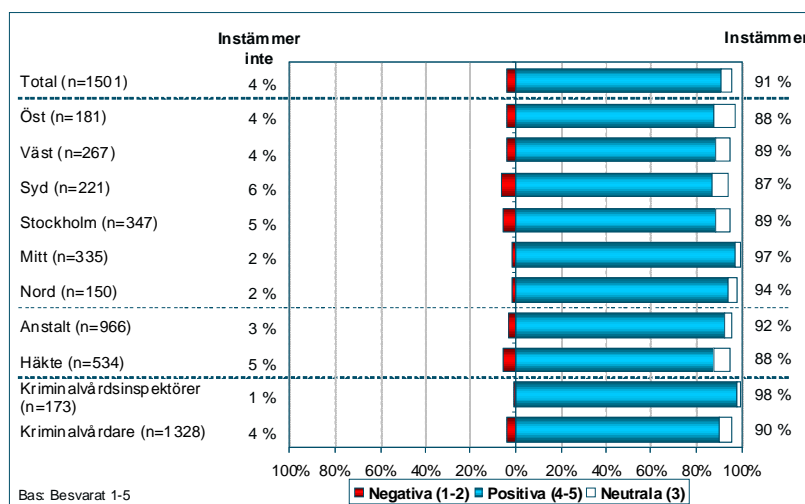
Figur 8.13 Utredningens enkätundersökning: Vilket betyg ger du säkerhetsarbetet på häktet/anstalten där du arbetar när det gäller...



De flesta av de intervjuade anser att det fortfarande finns områden inom säkerhetsområdet som kan bli bättre. Kvarstående risker är t.ex. risken för överbeläggning som leder till att miljön blir stressande och störande för både personal och intagna.

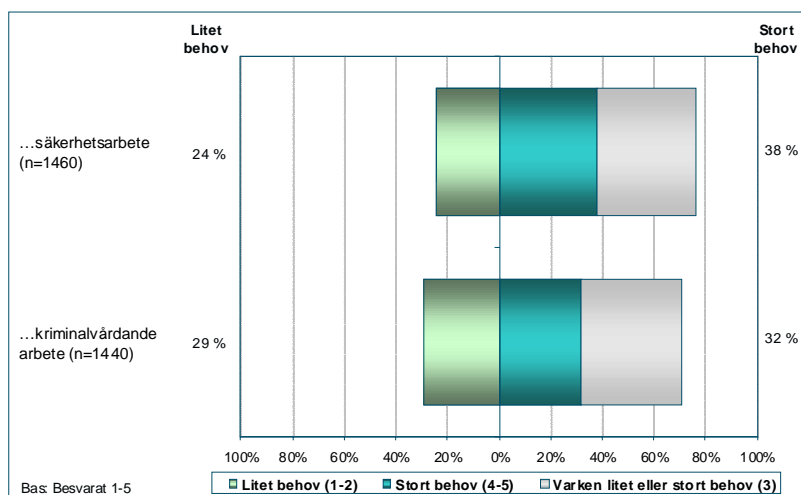
Medarbetarna uppger att de i dag känner sig trygga på sina arbetsplatser vid häktena och vid anstalterna. 91 procent upplever trygghet i arbetet med de intagna, 4 procent känner otrygghet.

Figur 8.14 Utredningens enkätundersökning: Känner du dig trygg eller otrygg i arbetet med de häktade/intagna?



Knappt hälften av medarbetarna, ca 40 procent, uppger att de har ett stort behov av utbildning eller fortbildning i säkerhetsarbete.

Figur 8.15 Utredningens enkätundersökning: Hur bedömer du ditt behov av utbildning/fortbildning inom följande områden...



8.8 Internationell jämförelse

8.8.1 Inledning

Utredningen har gjort studiebesök vid Kriminalforsorgen i Danmark och Kriminalomsorgen i Oslo. Nedanstående information har inhämtats vid dessa studiebesök. Uppgifterna har i efterhand sakgranskats av respektive myndighet i Danmark och i Norge. Utredningen har också inhämtat skriftlig information från Kriminalvårdsväsendet i Finland.

8.8.2 Danmark

I Danmark finns 13 anstalter, 37 häkten och 8 pensioner (udslusningsinstitutioner). Knapp två tredjedelar av landets anstaltsplatser är öppna. Det finns 981 slutna anstaltsplatser, 1 637 häktesplatser och 180 pensionsplatser. Det finns inga säkerhetsklasser, däremot finns det ca 60 anstaltsplatser med särskilt hög säkerhet.

Direktoratet för Kriminalforsorgen är myndighetens huvudkontor. I Danmark finns inte någon regional nivå, utan de olika anstalterna, häktena och frivårdskontoren lyder direkt under direktoratet. De enskilda enheterna har stor handlingsfrihet inom

ramen för de resultatkontrakt som har slutits med direktoratet. Till Kriminalvården hör även en utbildningsfunktion, Kriminalvården Uddannelsecenter (KUC).

Antalet fängelsedömda har vuxit kontinuerligt i Danmark. Antalet anstaltsplatser är dock ungefär stabilt sedan år 1984. I Danmark har det skett en medveten satsning på att använda andra påföljdsformer än fängelsestraff, t.ex. villkorlig dom och samhällstjänst. Enligt det flerårsavtal som har slutits mellan regeringen och Kriminalvården ska förutsättningarna för elektronisk övervakning utökas under åren 2008–2011, vilket kommer innebära att ett antal anstaltsplatser ska stängas. I Danmark finns en myndighetsgemensam placeringsfunktion.

En säkerhetsuppgradering har skett inom dansk kriminalvård under de senaste åren. Orsaken till detta var de MC-relaterade gängbråk som ägde rum vid vissa anstalter under början av 2000-talet. Fokus har vilat på hög kompetens hos personalen och relativt hög personaltäthet. Den dynamiska säkerheten, dvs. att personalen ska arbeta nära klienterna, har varit den bärande principen för uppgraderingen. Däremot har det inte skett någon större uppgradering av den tekniska säkerheten. Danmark har infört delar motsvarande den svenska Kriminalvårdens underrättelsesystem, antalet säkra häktesplatser har utökats och mobilspårningsutrustning har införts. Ett arbete med att införa personliga överfallslarm pågår.

Kriminalvården beslutade år 1993 ett principprogram för verksamheten. Enligt programmet ska kriminalvården genomföra verkställigheten så att den dömda fullföljer sitt straff med beaktande av allmänhetens rätt till skydd mot kriminalitet och på ett sätt som skyddar den intagne mot övergrepp och skadlig påverkan från andra intagna.⁵³

Den danska myndighetens vision för säkerhetsarbetet är att kriminalvården ska kännetecknas av att det vid verksamhetsställena finns en hög nivå av dynamisk och fysisk säkerhet genom en kombination av tekniska, disciplinära och behandlande metoder med en tät kontakt mellan personalen och de intagna. Kriminalvården ska arbeta för att de intagna inte ska rymma eller på annat sätt undandra sig straffverkställigheten eller begå nya brott under verkställighetstiden. Det ska inte heller finnas mobiltelefoner, vapen, alkohol, narkotika eller något annat som enligt författning är förbjudet i kriminalvårdens lokaler.

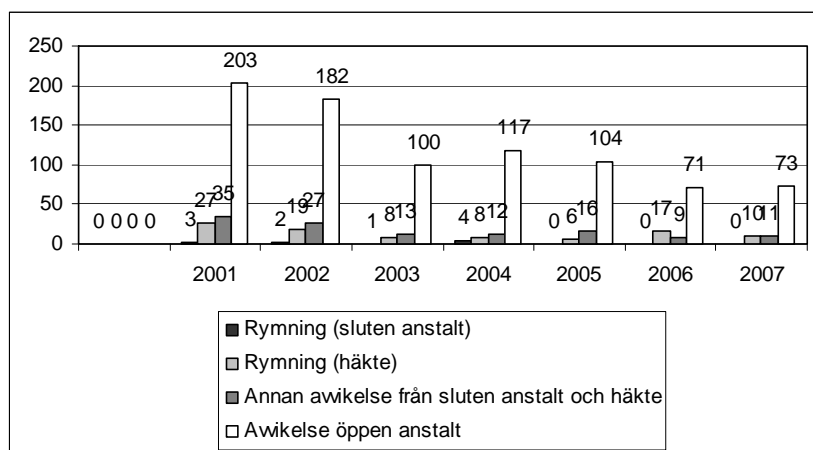
⁵³ Kriminalvården, Kriminalvården principprogram.

Kriminalforsorgen har i övrigt inte några centrala riktlinjer för säkerhetsarbetet, utan detta ska utföras lokalt enligt den princip om långtgående delegation som myndigheten tillämpar. Myndighetens säkerhetsavdelning är en rådgivande funktion för de lokala cheferna men genomför inte någon utvärdering lokalt.

Kriminalforsorgen redovisar omfattande statistik för uppföljning, bl.a. av antalet disciplinstraff, antalet beslut om att placera någon i avskildhet, antalet frivilliga placeringar i avskildhet, antalet beslut om att placera någon i observationscell (med och utan fixering), antalet tillfällen då handfängsel har använts och antalet omplaceringar från en öppen till en sluten anstaltsplats.

Enligt Kriminalforsorgens ledning är rymningar inte ett stort problem i Danmark i dag. En viss ökning av antalet rymningar ägde rum under åren 2003–2005 i samband med problem med överbeläggning. Under de senaste tre åren har ingen rymt från en sluten anstalt i Danmark. Det är straffbart att rymma från anstalter och häkten i Danmark.

Figur 8.16 Antal avvikelser, Kriminalforsorgen i Danmark, åren 2001–2007



Källa: Kriminalforsorgen, Statistik, 2007

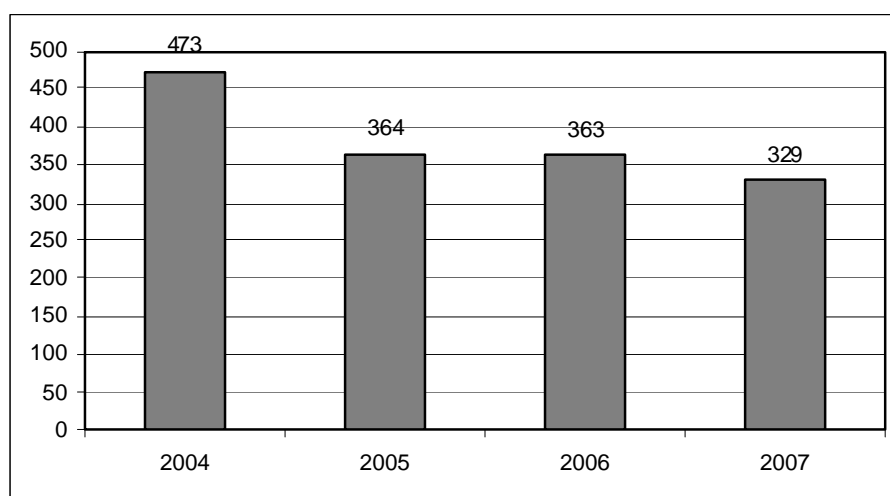
Enligt Kriminalforsorgens ledning förekommer det inte mycket narkotika vid de slutna anstalterna. Myndigheten har 12 narkotikahundar. Omfattande arbete har inriktats på olika missbruksprogram. År 2007 genomfördes drygt 39 000 urinprov varav 9,6 procent var positiva. Vid de slutna anstalterna var andelen positiva prov 7,5

procent. Antalet genomförda prover har ökat under de senaste åren, samtidigt som antalet positiva prov har minskat.

Kriminalvården menar att den enskildes situation är den viktiga utgångspunkten för säkerhetsarbetet. Den som ställer till problem får inte bli en förebild för övriga intagna. Det är viktigt att personalen känner de intagna. Den som inte sköter sig får därför som regel flytta tillbaka till sin avdelning efter en till två veckor vid en avdelning med högre säkerhet.

Antalet rapporterade tillfällen då anställda utsatts för våld och hot har minskat sedan år 2004. Huvuddelen av incidenterna utgjordes av hot mot de anställda. Av de 329 rapporterade incidenterna år 2007 anmäldes 160 till polis för brottsutredning och 46 anmäldes som arbetsskada.

Figur 8.17 Antal incidenter med våld och hot mot anställda, Kriminalvården i Danmark, åren 2004–2007

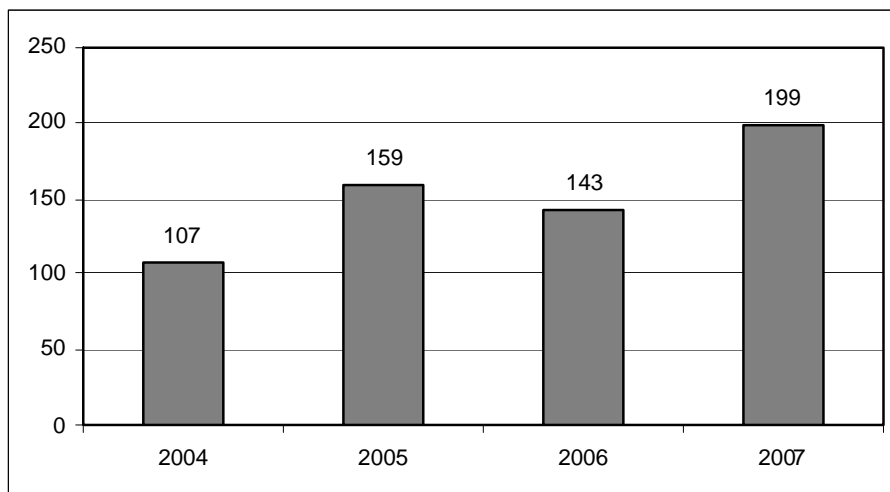


Källa: Kriminalvården

N.B. Antalet redovisade incidenter under år 2004 omfattar perioden 12 mars–31 december.

Kriminalvården har sedan den 1 mars 2004 följt upp antalet incidenter med våld och hot mot intagna i kriminalvården. I den officiella statistiken är incidenterna uppdelade på olika kategorier av våld och hot. Incidenterna är även fördelade på slutna respektive öppna anstalter och häkten. Under år 2007 inträffade flest incidenter riktade mot intagna i häktena.

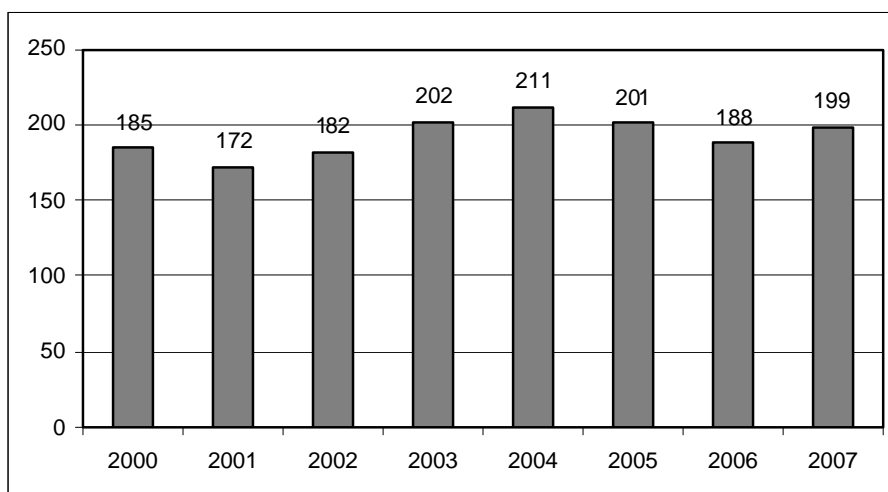
Figur 8.18 Antal incidenter med våld och hot riktat mot intagna av andra intagna, Kriminalvårdsförvaltningen i Danmark, åren 2004–2007



Källa: Kriminalvårdsförvaltningen

Kriminalvårdsförvaltningen har den 1 juli 2009 påbörjat en utvärdering av användningen av OC-spray. De anställda bär inte någon utrustning för våldsanvändning på sig.

Kriminalvårdsförvaltningen har uppföljande statistik avseende tillfällen då s.k. laga befogenhetsvåld har använts. I den officiella statistiken redovisas antalet händelser fördelat på slutna anstalter och häkten, samt om tårgas, sköld, batong eller "handkraft" har använts vid våldsanvändningen.

Figur 8.19 Tvångs- och våldsanvändning, Kriminalforsorgen i Danmark, åren 2000–2007

Källa: Kriminalforsorgen

8.8.3 Norge

I Norge finns 49 anstalter. De häktade placeras vid en anstalt. Det finns mellan 12 och 392 platser vid anstalterna. Sammanlagt finns det ca 3 500 anstaltsplatser, varav ca 22 procent i genomsnitt utnyttjades för häktade år 2008. Ca 5 procent av de intagna är kvinnor. Anstalterna är inte indelade i olika säkerhetsklasser. I Norge finns 17 frivårdskontor. Enligt Kriminalomsorgens ledning är kriminalvården den mest prioriterade sektorn inom rättsväsendet för närvarande. Antalet anstaltsplatser har på fyra år ökat med 25 procent. Den genomsnittliga beläggningen var 95,8 procent år 2007.⁵⁴

Kriminalomsorgen består av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, som är en integrerad del av det norska justitiedepartementet. Det finns sex regionala administrativa kontor samt anstalter och frivårdskontor. Därutöver tillkommer en utbildningsorganisation, Kriminalomsorgens utdanningscenter (KRUS), och en central IT-avdelning.

Den dömda placeras i närheten till sitt hem genom ett regionalt placeringsbeslut.

⁵⁴ Kriminalomsorgen, Fakta om kriminalomsorgen

I Norge kan en gärningsman dömas till förvaring, dvs. ett tidsbestämt straff där den dömda kan frigges först efter det att hon eller han inte längre anses farlig för samhället. Därutöver ansvarar Kriminalomsorgen för de personer som har dömts till ett tidsbestämt fängelsestraff, ett villkorligt straff med elektronisk övervakning eller annan frivårdspåföljd, samt de som genomgår utslussning.

År 2002 påbörjade Kriminalomsorgen i Norge ett säkerhetsprogram, SIK. SIK ska bidra till att förankra säkerhetsstrategin. SIK är ett omfattande program, som är integrerat i grundutbildningen för vårdare, ges i kurser vid KRUS-utbildningen och vid uppföljningen inom regionerna.⁵⁵ Ett fokus i arbetet har varit att analysera de fel som begås och hur de påverkar säkerheten. Lärdomarna från dessa analyser har nu omvandlats till en kvalitetsstandard inom ramen för ett kvalitetsprojekt. SIK-projektet har bl.a. lett till att två forskartjänster avseende säkerhet har inrättats vid KRUS och till att en samlad säkerhetsstatistik finns från år 2001. En del i säkerhetsarbetet har varit att genomföra enkäter hos personalen avseende säkerhetskulturen, t.ex. om hur man ser på möjligheten och konsekvenserna av att erkänna egna misstag. Viss teknisk uppgradering har skett, bl.a. har det skett en upprustning av staket och kameraövervakning. Kriminalomsorgens ledning har dock poängterat i samtal med utredningen att det viktigaste är arbetet med personalen. Säkerhetsproblem uppkommer normalt inte p.g.a. materialfel utan p.g.a. mänskliga fel. I Norge har tre tjänstemän inom Kriminalomsorgen avlidit till följd av våld från intagna sedan år 1972. Enligt ledningen för Kriminalomsorgen berodde åtminstone två av fallen på bristande rutiner eller felaktig hantering av befintliga rutiner.

År 2006 beslutade Kriminalomsorgen om en ny säkerhetsstrategi för åren 2006–2010. Den ersatte en liknande strategi från år 1998. I den nya strategin poängteras att god säkerhet inte får ske på bekostnad av människovärdet och den ska ta till vara samhällets, de anställdas, de dömda och andras intagnas trygghet. Det poängteras att alla förändringar som påverkar säkerheten ska ske med beaktande av vilken effekt omställningen får för påverkansarbetet. Det uttalas även tydligt att när avvägningar mellan påverkansarbete och säkerhetsförändringar ska ske, ska säkerheten som huvudregel ges störst vikt. Vid sådana värderingar ska behovet av att tillvarata ordning och säkerhet på anstalterna bedömas som mindre viktiga än förändringar

⁵⁵ Kriminalomsorgen, Årsmelding 2007.

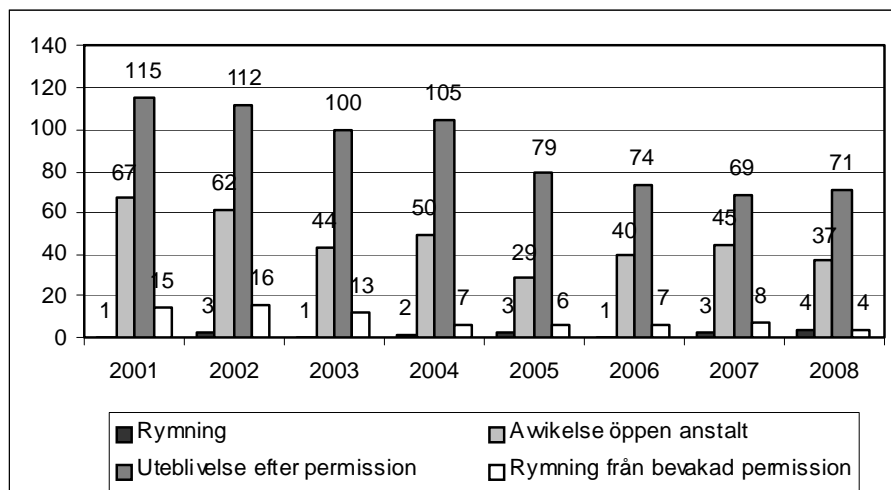
som ska ske för att säkra liv, hälsa och samhällstrygghet. Det poängteras även i strategin att samliga inom Kriminalomsorgen ska ha en gemensam förståelse för vad som är ändamålsenlig säkerhet och vad som krävs för att uppnå de uppställda målen. Kriminalomsorgen har angett följande strategiska mål för åren 2006–2010.⁵⁶

1. Säkerhetsstrukturen och styrningen av säkerhetsarbetet ska ses över.
2. Den interna säkerhetsdokumentationen ska värderas och vidareutvecklas.
3. Arbetet med riskvärderingar ska intensifieras i alla led på system- och individnivå. Detta ska även omfatta hur bemanning och utrustning ska anpassas efter olika risknivåer.
4. Målinriktat arbete ska riktas mot organisationens säkerhetskultur och de anställdas kompetens.
5. Kunskap och information ska samlas och fördelas snabbt och så öppet som informationens innehåll ger anledning till.
6. Utbildning i säkerhetsarbete ska även omfatta samarbetspartners i rättskedjan, inom förvaltningsområdet och i frivilligorganisationer.
7. Forskningsresultat som är relevanta för säkerhetsarbetet ska inhämtas och den egna forskningsinsatsen ska förstärkas.
8. Kriminalomsorgen ska tydliggöra vilka åtgärder som i högst grad påverkar samhällets trygghet. Sådana åtgärder ska övervägas särskilt.

Kriminalomsorgens ledning har uppgett att rymning inte är ett prioriterat säkerhetsproblem. Mycket få intagna rymmer. Det finns inte heller någon målsättning att anstalterna ska kunna motstå angrepp utifrån. Kriminalomsorgen anser att 30 av de intagna är s.k. samhällsfarliga och kräver särskilda säkerhetsinsatser.

⁵⁶ Kriminalomsorgen, Kriminalomsorgens säkerhetsstrategi 2006–2010.

Figur 8.20 Antal avvikelser, Kriminalomsorgen i Norge, åren 2001–2008



Källa: Kriminalomsorgen

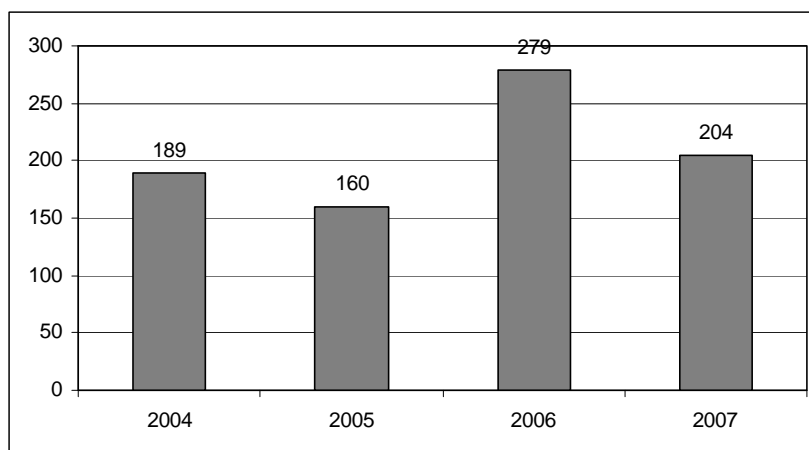
En särskild strategi finns för hantering av narkotika- och annat missbruk. Det ska vara svårt att använda narkotika inne på anstalterna, även om innehav av narkotika inte helt går att hindra vid de öppna anstalterna. Kriminalomsorgen har 12 narkotikahundar. Varje år genomförs ca 25 000 urinprov vid anstalterna. Ca 10 procent av proven är positiva, vilket Kriminalomsorgens ledning anser är ett tecken på att det missbruksdämpande arbetet går i positiv riktning med tanke på att 60 procent av de intagna är beroende av droger då verkställigheten påbörjas.

Den norska Kriminalomsorgen ska under fem år följa utvecklingen av våld och hot mot anställda inom kriminalvården. Någon slutrapport har ännu inte redovisats. Förutom att årligen registrera antalet anmälda våldshändelser mot anställda vid anstalterna har Kriminalomsorgen även genomfört undersökningar av våld och hot mot anställda inom frivården samt våld och hot mellan intagna. Dessutom har de genomfört en kvalitativ undersökning för att analysera det s.k. mörkertalet, dvs. fall som inte kommer till myndighetens kännedom. Av det material som hittills har redovisats kan utläsas att det fysiska våldet mot anställda har minskat från att 23 procent av de anställda hade utsatts för våld år 2004 till 14 procent år 2007. Det psykiska våldet, t.ex. hot för att skrämmas eller för att skapa osäkerhet, hade däremot blivit dubbelt så vanligt, en ökning

från 10 till 20 procent. Verbalt våld, dvs. utskällningar eller nedvärderande uttryck, är den vanligaste formen av psykiskt våld och utgjorde 150 fall år 2007. De som gör sig skyldiga till våld mot anställda är som regel dömda för våldsbrott.⁵⁷

Tårgas, batonger och handfängsel finns samlade på olika platser vid de stora anstalterna för att kunna användas vid insatser. Kriminalomsorgen har dock hittills funnit att OC-spray inte ska införas inom den norska kriminalvårdsmyndigheten.

Figur 8.21 Antal självrapporterade incidenter med våld och hot mot anställda, Kriminalomsorgen i Norge, åren 2004–2007

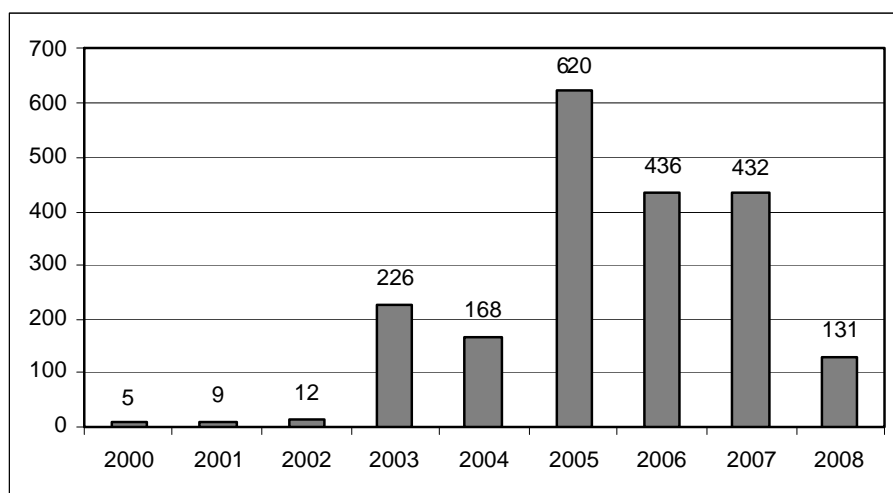


Källa: KRUS, Vold og trusler mot tilsatte i kriminalomsorgen 2007, s. 21.

Kriminalomsorgen i Norge redovisar antalet tillfällen då myndigheten har registrerat användningen av tvång eller våld. I statistiken i figuren redovisas då tårgas, batong, handfängsel eller sköld har använts. Kriminalomsorgen redovisar dessutom antal tillfällen då en intagen har placerats i avskildhet eller i säkerhetssäng. Igenomsnitt placeras intagna i avskildhet knappt 300 gånger per år, medan säkerhetssäng används vid 10–15 tillfällen per år.

⁵⁷ Kriminalomsorgen, Vold och trusler mot tillsatte i kriminalomsorgen 2007.

Figur 8.22 Tvångs- och våldsanvändning, Kriminalomsorgen i Norge, åren 2000–2008



Källa: Kriminalomsorgen.

En av Kriminalomsorgens stora utmaningar under de senaste åren har varit problemet med en lång kö för att påbörja straffverkställigheten. När problemet var som värst väntade över 3 000 personer på att få avtjäna sitt straff. Genom olika åtgärder är kön i dag enbart en tiondel så lång. Det är i Norge straffbart både att underlåta att efter kallelse inställa sig för verkställighet och att avvika från pågående straffverkställighet.

Den nyligen lämnade stortingspropositionen om kriminalvården har presenterats i avsnitt 5.10.2.

8.8.4 Finland

I Finland ansvarar två myndigheter för verkställigheten av utdömda straff. Fångvårdsväsendet svarar för verkställigheten av fängelsestraff och omvandlingsstraff för böter. Kriminalvårdsväsendet har hand om samhällspåföljder, dvs. övervakning av villkorligt dömda unga, samhällstjänst och ungdomsstraff. Myndigheterna lyder under Brottspåföljdsverket.

Det finns 26 anstalter i Finland, varav elva är öppna. Anstalterna har fördelats på fem regionfängelser. Ett regionfängelse består av

ett antal anstalter och en placeringsenhet. Sammanlagt finns knappt 4 000 anstaltsplatser. Häktade placeras i anstalt och motsvarar ca 15 procent av antalet intagna.

Inom ramen för Fångvårdsväsendet finns även en hälsovårdsenhet, med ansvar för sjukvård och psykiatrisk vård av de intagna.

Målet för Fångvårdsväsendet och Kriminalvårdsväsendet är att bidra till tryggheten i samhället genom att upprätthålla ett lagligt och säkert system för verkställighet av påföljder, medverka till att återfallsbrottsligheten reduceras och utslagningen som upprätthåller kriminalitet bryts.

För att målet skall kunna uppnås genomförs verkställigheten så att den är säker för samhället, den dömda och personalen. Den dömdes chanser att klara sig i samhället och upprätthålla hälsa och välmåga ska främjas och den dömdes förmåga att tillägna sig ett levnadssätt utan kriminalitet förbättras.

I den nya fängelselagstiftningen som trädde i kraft i oktober 2006 accentuerades nödvändigheten att öka fångarnas förmåga att föra ett liv utan kriminalitet. Fängelsetiden uppfattas som en systematisk process med tre faser. Dessa faser är ankomsten till fängelset, avtjänandet av straffet och frigivningen.

Vanligen placeras fångarna i det regionfängelse som är beläget närmast hemkommunen. När placeringen avgörs, beaktas bl.a. fångens kontakter med de närmaste anhöriga, ålder, kön, hälsotillstånd, tidigare kriminalitet, egna önskemål och möjlighet att delta i utbildning och behandling under strafftiden. Placeringsenheten ansvarar också för att upprätta en plan för verkställigheten.

Den intagne ska iaktta ordningsstadgan på straffanstalten samt bestämmelser och anvisningar som meddelas av de anställda vid anstalten. Den intagne ska bete sig korrekt gentemot anställda och andra interner.

Enligt Fångvårdsväsendet har narkotikakontrollen på anstalterna under de senaste åren avsevärt effektiverats. Narkotikabekämpningen har narkotikastrategin från år 1999 som grund. Strategin har år 2001 kompletterats med en handbok i narkotikakontroll. Samtliga öppna anstalterna är drogfria, vilket innebär att där placeras bara intagna som har förbundit sig att avstå från alkohol och droger. Avhållsamheten kontrolleras med regelbundna tester.

Rymning och försök därtill är straffbara gärningar. Strafflagen föreskriver för rymning böter eller fängelse upp till ett år. Under 2008 år var det 14 intagna som rymde från slutna anstalter. Fem intagna försökte rymma. Vid utgången av året var det tre interner

som befann sig på rymmen. Att avlägsna sig från en öppen anstalt behandlas inte som rymning. Om en intagna har avlägsnat sig från en öppen anstalt utan tillstånd, kan han eller hon disciplinärt bestraffas med enrum för högst 14 dygn. Dessutom ska den intagne överföras till en sluten anstalt. Totalt 55 intagna avvek år 2008 från öppna anstalter utan tillstånd.

I Riihimäki fängelse inrättades en säkerhetsavdelning som startade verksamheten den 1 augusti 2007. En säkerhetsavdelning inledde verksamheten i Åbo fängelse den 10 december 2007.

Säkerhetsavdelningen i Riihimäki fängelse har en kapacitet på åtta intagna, och den i Åbo på tio intagna. De vanligaste brotten hos de intagna som placerades på säkerhetsavdelningarna var i regel vålds- och narkotikabrott.⁵⁸

8.8.5 Jämförande statistik

Kriminalvårdsmyndigheterna i Norden redovisade år 2008 en gemensam statistik för åren 2002–2006. I det följande redovisas den statistik som är relevant i säkerhetskänslighet. Uppgifter avseende Island, som inte kan jämföras med de övriga länderna, har undantagits.

Sverige, som har flest invånare, hade även det största antalet platser inom kriminalvården. Finland hade i förhållande till folkmängden det minsta antalet intagna i anstalt. Frivårdssektorn var minst i Norge. Samtidigt var den tre gånger så stor i Danmark i förhållande till de ländernas respektive invånarantal.

⁵⁸ Fångvårdsväsendets årsredovisning år 2007, s. 42.

Tabell 8.2 Genomsnittligt antal intagna inom kriminalvården i Norden, år 2006

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
I frivården	8 839	4 593	2 352	13 346
I kriminalvården	4 140	3 778	3 300	7 196
<i>Total</i>	12 979	8 371	5 652	20 542

Källa: Kriminalomsorgen, Nordisk statistikk for kriminalomsorgen i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige 2002–2006, 2008

Tabell 8.3 Antal intagna i anstalt/häkte per 100 000 invånare, år 2006

	Danmark	Finland	Norge	Sverige
Antal intagna per 100 000 invånare	76	72	74	79

Källa: Kriminalomsorgen, Nordisk statistikk for kriminalomsorgen i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige 2002–2006, 2008

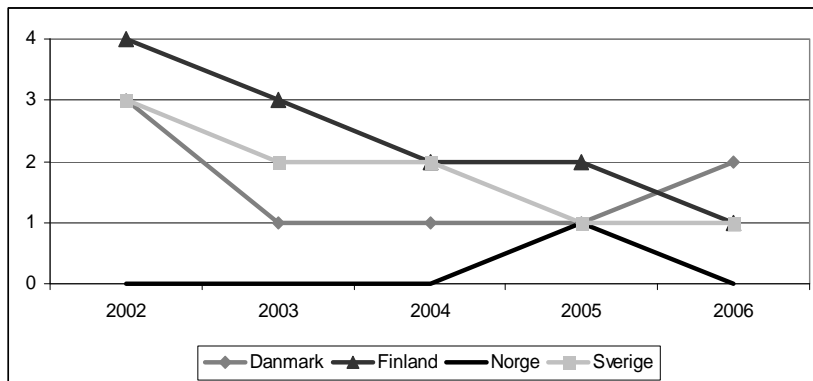
Antalet avvikelser var under perioden flest i Sverige. I förhållandet till antalet vårddygn var de dock flest i Finland (12 avvikelser per 100 000 vårddygn under fyra år). I Danmark och Sverige avvek proportionellt sett ungefär lika många, åtta respektive nio rymningar. Antalet rymningar var minst i Norge.

Tabell 8.4 Antal avvikelser från anstalter i Norden, åren 2002–2006

	2002	2003	2004	2005	2006
Danmark, avvikelser per 100 000 vård dygn	42	21	24	19	13
Danmark, avvikelser per 100 000 vård dygn, slutna anstalter och häkten	3	1	1	1	2
Finland, avvikelser per 100 000 vård dygn	14	11	9	6	14
Finland, avvikelser per 100 000 vård dygn, slutna anstalter och häkten	4	3	2	2	1
Norge, avvikelser per 100 000 vård dygn	17	14	14	8	11
Norge, avvikelser per 100 000 vård dygn, slutna anstalter och häkten	0	0	0	1	0
Sverige, avvikelser per 100 000 vård dygn	37	54	48	25	26
Sverige, avvikelser per 100 000 vård dygn, slutna anstalter och häkten	3	2	2	1	1

Källa: Kriminalomsorgen, Nordisk statistik för kriminalomsorgen i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige 2002–2006, 2008

Figur 8.23 Avvikelser per 100 000 vård dygn, slutna anstalter och häkten i Norden, åren 2002–2006



Antalet avvikelser i förhållande till antalet vård dygn från slutna anstalter och häkten i Norden under åren 2002–2006 skiljer sig inte på något anmärkningsvärt sätt.

8.9 Kostnaden för säkerhetsarbetet

Utredningen har i sitt första delbetänkande, SOU 2008:71, redovisat de kostnader Kriminalvården har haft för uppgraderingen av säkerhetsarbetet fram till år 2007.

Utredningen fann att den förhöjda säkerheten kostade 85–112 mnkr per år. Enligt de uppgifter som då fanns att tillgå beräknade utredningen att när säkerheten är fullt utbyggd kan kostnaden komma att uppgå till minst 230–260 mnkr per år.

Tabell 8.2 Årliga merkostnader för förbättrad säkerhet år 2007 och fullt genomförd

Åtgärd	Årskostnad 2007 (mnkr)	Årskostnad fullt genomförd (mnkr)
60 säkerhetsplatser investeringar, drift	0	150
Placering av intagna på anstalt i högre säkerhetsklass	31	31
Yttre perimeterskydd	11	25
Ökat antal restriktioner i häkten	0	0
Transportverksamheten, ökad andel fängsel, ökat antal transporter mellan fängelser	0	0
Säkerhetsgrupp och KV-KUT	7	7
OC-spray	7,5	4,5
Inpasseringskontroller	13	?
Kontroll vid rekrytering	12	12
Säkerhetsansvariga på anstalter	2,5	?
Övningar	1	2
Mobiltelefonstörning	0	?
Nyckelskåp	0,1	0,8
Summa	85,1	232,3+?

Källa: SOU 2008:71, s. 72.

De sammanlagda kostnaderna på årsbasis för den förhöjda säkerheten uppskattades av utredningen till 85 mnkr om en årsarbetskraft kostar 500 tkr. Om kostnaden per årsarbetskraft istället beräknas till 1 mnkr, dvs. om personalkostnader, lokaler och overhead inräknas utöver lön och sociala avgifter beräknade utredningen att kostnaden för uppgraderingen av säkerheten till 112 mnkr. Den största tillkommande kostnadsposten, 31 mnkr, avser placering av intagna i anstalter med högre säkerhetsklass.

Andra större kostnader är yttre perimeterskydd, inpasseringskontroller och kontroller vid rekrytering.

Utredningen fann att kostnaderna kunde komma att öka väsentligt jämfört med år 2007. Framför allt skulle årskostnader om ca 150 mnkr tillkomma för de 60 säkerhetsplatser som regeringen har beslutat ska inrättas. Fler anstalter kan behöva ges ett yttre perimeterskydd och inpasseringskontrollerna kan behöva utvidgas. En merkostnad utöver de redovisade kostnaderna om minst 150 mnkr föreföll därför inte som otrolig för utredningen.

I delbetänkandet ställde utredningen kostnaderna i relation till antalet rymningar. År 2004 skedde 33 rymningar från slutna anstalter. År 2007 hade antalet sjunkit till 10 rymningar. Minskningen med 23 rymningar beräknades ha kostat 3,7–4,8 mnkr per förhindrad rymning.⁵⁹

Utredningen har inför detta slutbetänkande bett Kriminalvården att komplettera eller justera de tidigare av utredningen redovisade kostnaderna. Kriminalvården har dock inte inkommit med något svar. I Kriminalvårdens verksamhetsplaner för åren 2008 och 2009 har utredningen kunnat konstatera att ytterligare budgetmedel har anslagits för bl.a. suicidpreventivt arbete och utbildning, för häkteskoordinator, för en utökad underrättelsetjänst och för en utvidgad hundverksamhet.

8.10 Analys och slutsatser

8.10.1 Utomstående styrning av säkerhetsarbetet

Bedömning: Kriminalvården har relativt självständigt kunnat utforma säkerhetsarbetet.

Regeringen kräver återrapportering av resultatet av säkerhetsarbetet bl.a. vad gäller antalet rymningar, men den utvecklingsinriktade styrningen i dessa frågor är nu mindre uttalad än tidigare.

I samband med att rymningarna år 2004 tydliggjorde det bristande säkerhetsarbetet inom kriminalvården markerade regeringen att det fanns ett överhängande behov av att vidta åtgärder. På kort tid tillsattes Rymningsutredningen, en ny generaldirektör utsågs och justitieministern krävde kontinuerliga uppföljningar. Regeringen

⁵⁹ SOU 2008:71, s. 72.

gav också Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att utreda förutsättningarna för ett nytt säkerhetsfängelse. Några formella uppdrag inom säkerhetsområdet har dock därefter inte lämnats.

Kriminalvården ska självklart rätta sig efter regeringens intentioner och de krav som Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling har ställt bl.a. i samband med sina inspektioner. Kriminalvården har dock därutöver varit relativt fri att utforma sitt säkerhetsarbete och sin säkerhetsfilosofi.⁶⁰

Utredningen anser att det var riktigt att Kriminalvården inte följde Rymningsutredningens bedömning att det krävs 150 platser i den allra högsta säkerhetsnivån vid en säkerhetsanstalt. I dag inrättas sammanlagt ca 60 platser vid de tre säkerhetsenheterna.

Den uppgradering som har skett vid sex anstalter och fyra häkten innebär att behovet av mycket säkra platser bör kunna uppfyllas. Om ett säkerhetsfängelse hade byggts eller ytterligare säkerhetsplatser inrättats hade det lett till mycket stora merkostnader. Internationella erfarenheter visar att säkerhetsfängelser är mycket dyra och svåra att omvandla till något annat användningsområde. Trots det blir de internationellt allt vanligare.⁶¹ I USA, där de s.k. supermax-fängelserna inrättades under 1980-talet, har antalet platser ökat framför allt på grund av att kriminalvårdsmyndigheterna har utökat den tänkta målgruppen när inrättande av nya säkerhetsfängelser har gett möjlighet till det.⁶²

Rymningsutredningen fann att det fanns behov att strama upp Regeringskansliets styrning av kriminalvårdens säkerhetsarbete genom tydligare anvisningar i regleringsbrev. Frågor av särskild betydelse borde också följas av krav på uppföljning.⁶³ Utredningen kan konstatera att regleringsbrev för budgetåren 2005 och 2006 innehöll krav på förbättringar vad gällde säkerheten. Kraven på återrapportering inom detta område har dock minskat därefter. Några utvecklingsinriktade uppdrag avseende säkerheten har inte heller riktats till Kriminalvården utan regeringen har sedan år 2007 framhållit att satsningen på säkerhet måste följas av insatser inom det kriminalvårdande området.

⁶⁰ Säkerhetsarbetet inom Kriminalvården påverkas också av medias rapportering – se Bäckman och Hansson.

⁶¹ Rhodes, L., s. 561 f.

⁶² Ross, J. I., s. 61 f.

⁶³ SOU 2005:6, s. 135 f.

8.10.2 Intern styrning av säkerhetsarbetet

Bedömning: Kriminalvården bör ta fram en uttalad säkerhetsstrategi med preciserade mål för säkerhetsarbetet som kan kommuniceras i organisationen. En bättre styrning av och mer delaktighet i säkerhetsarbetet kan åstadkommas genom konkretiserade mål.

Säkerhetsarbetet har hög status i organisationen. Styrningen bör integreras i myndighetens ordinarie ledningsstruktur.

Rymningarna år 2004, som i flera fall möjliggjordes genom bistånd av anställda inom kriminalvården, fick mycket negativ uppmärksamhet i media och i samhället i övrigt. Det var därför inte svårt för den nytillträdde generaldirektören att mobilisera en förändringsvilja för en säkrare kriminalvård. Säkerhetsarbetet kunde samlas kring nyckelorden ”ordning och reda”, vilka den nuvarande generaldirektören uttalade i media redan samma dag som han utsågs av regeringen.⁶⁴

De olika åtgärder som Kriminalvården har vidtagit på säkerhetsområdet visar att det har utvecklats och att det finns en sammanhållen tanke kring dessa frågor vid myndigheten. Arbete för att förbättra attityder och utbildning har varvats med tekniska säkerhetsåtgärder och åtgärder för att placera de intagna på ett säkrare sätt.

Utredningen noterar att Kriminalvården i verksamhetsplanen för år 2009 har angett att ett av myndighetens fokusområden är att ”vidmakthålla säkerheten”. Utredningen förstår detta så att Kriminalvården anser att effekten av säkerhetsuppgraderingen har nått en tillfredsställande nivå.

Samtidigt visar utredningens djupintervjuer att personalen inte anser att säkerhetssatsningen är färdig. En stor andel, ca 40 procent, av de tillfrågade i enkätundersökningen anser dessutom att de behöver mera kompetens inom säkerhetsområdet. Skillnaden mellan myndighetens och medarbetarnas uppfattningar om det framtida säkerhetsarbetet belyser det faktum att det inte finns en gemensam strategi eller enhetlig syn på hur säkerhetsarbetet nu ska utvecklas.

Säkerhetsarbetet leds i betydande utsträckning direkt av generaldirektören. Generaldirektören har ansvaret för strategierna, för styrningen av säkerhetsorganisationen och, i många fall, för de enskilda åtgärder som har vidtagits efter det att han har upptäckt brister vid sina besök vid anläggningarna. Generaldirektören har beskrivit att

⁶⁴ Dagens Nyheter, ”Ordning och reda recept mot rymningar”

det finns en bristande medvetenhet i organisationen om säkerhetsfrågor och gett detaljerade exempel härpå.

Säkerhetsarbetet förknippas inom organisationen alltså i hög grad med generaldirektören personligen. Det har bidragit till att säkerhetsarbetet har fått en hög status. Eftersom det operativa säkerhetsarbetet först och främst bedrivs genom säkerhetsgruppen finns det dock tendenser till att säkerhetsarbetet betraktas som något av en "specialfråga", vid sidan av den ordinarie verksamheten, även om det från de allra flesta håll uttalas att säkerheten är grunden i arbetet. Att säkerheten är en specialfråga förstärks av att säkerhetsgruppens tvingande direktiv ofta ställs direkt till säkerhetsexperterna på regional eller lokal nivå, dvs. vid sidan om den ordinarie ledningsstrukturen.⁶⁵

Det är nödvändigt att säkerheten ständigt finns närvarande hos alla inom Kriminalvården. Annars finns det en risk att personalen brister i omdöme vilket ökar säkerhetsriskerna. Om inte säkerhetsmedvetandet ständigt är högt kan vårdarna bli alltför otvungna med de intagna, vilket gör det svårt att hålla isär personliga relationer och ett professionellt yrkessätt. Flera sådana exempel finns från de uppmärksammade rymningarna år 2004. Det krävs därför en uppsättning fastställda regler som understödjer den grundläggande säkerhetsmedvetenheten hos personalen. Det krävs dessutom ett ledarskap som följer upp och bekräftar denna medvetenhet.⁶⁶

Kriminalvården saknar dock en formaliserad strategi för säkerhetsarbetet, varför det inte är möjligt att i organisationen på ett strukturerat sätt kommunicera hur säkerhetsarbetet ska bedrivas på lång sikt, vad som ska uppnås eller hur säkerhetsarbetet ska integreras med Kriminalvårdens övriga verksamhet. De uttalade visionära målen för säkerhetsarbetet har varit nollvisioner avseende rymningar, droger, kriminella aktiviteter och våld, hot eller trakasserier. Några konkreta mål därutöver finns inte, även om det i sammanhanget bör nämnas att det omgående efter den sista rymningen i september 2004 togs fram en mycket omfattande åtgärdslista. Kriminalvården insåg således att det fanns ett behov att möta bristerna med åtgärder som snabbt kunde leda till ett positivt resultat.

Med utgångspunkt från säkerhetsarbetets speciella art är det självfallet att en del av åtgärderna inte kan redovisas öppet för personalen och de intagna. Kriminalvårdens styrning av säkerhetsarbetet har därför riktats endast till en liten del av organisationen i form av ett

⁶⁵ Se diskussion i avsnitt 5.10.1.

⁶⁶ Presley, D., s. 33 f.

antal produktionsmål, t.ex. genom åtgärdslistor och ett mycket stort antal tvingande direktiv från säkerhetsgruppen. Utredningen har t.ex. erfarit att säkerhetsgruppen utkommit med 117 säkerhetsdirektiv under år 2008, varav 20 var tvingande. Styrningen av säkerhetsarbetet sker vid sidan av de sedvanliga ledningsformerna. Det har t.o.m. någon gång lett till att tvingande direktiv från säkerhetsgruppen har stått i strid med myndighetens egna föreskrifter.

Som nämndes i kapitel 5 uttrycks i utredningens intervjuundersökning omfattande kritik mot framför allt säkerhetsgruppen för att inte följa den beslutsväg som Kriminalvården i och med en myndighetsreformen har beslutat om. Säkerhetsfrågorna bör enligt utredningens uppfattning styras på samma sätt som andra verksamhetsfrågor genom Kriminalvårdens ordinarie ledningsstruktur, som härigenom ges förutsättningar att uppnå en samlad effektivitet inom samtliga verksamhetsområden. Kriminalvården bör därför fastställa mätbara mål för den interna styrningen av säkerhetsarbetet. Exempel på sådana mål skulle kunna vara ett minskat antal incidenter, ett minskat våld mellan intagna eller en ökad upplevd trygghet bland de anställda. En förutsättning härför är alltså att Kriminalvården, på sätt som nu sker, inför och tillämpar ett fungerande uppföljningssystem.

8.10.3 Kriminalvårdens uppföljning av säkerhetsarbetet

Bedömning: Kriminalvården har i dag en fungerande tillsynsorganisation för säkerhetsarbetet.

Avrapportering av allvarliga incidenter sker i det nya IT-baserade incidentrapporteringssystemet. Systemet bör dock utvecklas ytterligare och användas under längre tid för att bli mer tillförlitligt.

Förslag: Av rättssäkerhetsskäl bör det införas krav på att ingripanden med våld mot intagna ska dokumenteras och skador på intagna p.g.a. våldsanvändning ska anmälas. Frågan bör behandlas inom ramen för en utredning om en framtida tillsynsmyndighet för Kriminalvården.

Rymningsutredningen ansåg att kriminalvårdens tillsyn avseende bl.a. säkerhetsfrågorna inte var tillräcklig. Rymningsutredningen

föreslog att tillsynen över verksamheten skulle förbättras och göras fristående från den övriga verksamheten.⁶⁷ I dag finns det en kontrollfunktion, säkerhetsgruppen, som årligen genomför ett stort antal säkerhetstillsyner enligt en fastställd plan. Under år 2008 genomförde säkerhetsgruppen 19 säkerhetstillsyner i häkten och 22 på anstalter. Det finns således en enhet inom Kriminalvården med ett utpekat ansvar för tillsyn inom säkerhetsområdet. Utredningen har inte underlag för någon annan bedömning än att arbetet fungerar på ett effektivt sätt.

Utredningen har tidigare beskrivit att arbetet i synnerhet inom säkerhetsområdet leds enligt vad som kan kallas en uppdrags- eller åtgärdstaktik. Kriminalvårdens uppföljning inom säkerhetsområdet har därför i första hand skett för att kontrollera att åtgärderna har vidtagits.

Ett nytt IT-baserat incidentsystem har successivt införts inom Kriminalvården de senaste två åren. Kriminalvårdens anställda har sedan många år haft erfarenhet av att rapportera händelser till sina skyddsombud. Händelserna har antecknats i SEKO:s s.k. incidentlista sedan år 1993. Då Kriminalvården nu har fått i gång ett fungerande system har SEKO upphört med sin rapportering.

Kriminalvårdens system behöver dock utvecklas. Kriminalvården har uppgett att medarbetarna ”underrapporterar”, dvs. de rapporterar inte alla relevanta händelser. För att bedömningarna ska bli enhetliga, t.ex. av vad som är en så allvarlig incident att den ska rapporteras i systemet, och för att säkra analyser och slutsatser ska kunna dras avseende det inrapporterade resultatet krävs dessutom att systemet används under en längre tid.

Ett grundläggande element i Kriminalvårdens verksamhet är att tvång utövas på de intagna. Denna tvångsanvändning utgör en i förväg beslutad åtgärd, t.ex. att en viss person ska placeras i avskildhet eller att vissa telefonrestriktioner ska gälla. Beslutet får fattas av någon med viss beslutsbehörighet och kan, som regel, om- eller överprövas. Tvångsanvändningen kan ske till följd av en incident, t.ex. om en intagen har utövat våld mot en vårdare, men är ett rent administrativt förfarande.

På det sättet skiljer sig tvångsanvändning, enligt utredningens definition från våldsanvändning. Våldsanvändning är en rätt som tillkommer samtliga anställda för att betvinga en intagen, t.ex. för att få ett bråk att upphöra, kunna genomföra en beslutad tvångs-

⁶⁷ SOU 2005:6, s. 131 f.

åtgärd eller för att skydda andra intagna eller personal. Våldsanvändningen är ett faktiskt handlande och kan inte omprövas. Rättssäkerhetsskäl talar för att åtgärden och dess konsekvenser, t.ex. skador, beskrivs. Dokumentation avseende våldsanvändning bör, enligt utredningens uppfattning, granskas i efterhand av en överordnad chef på en viss nivå.

En anställd ska omgående informera sin chef och berörda medarbetare om viktiga händelser och förhållanden inom sitt ansvarsområde eller om sådant som t.ex. kan påverka ordningen och säkerheten. I praxis på enskilda verksamhetsställen har det sannolikt utvecklats olika praxis om vad som ska betecknas som en ”viktig händelse”. Det saknas dock en myndighetsgemensam definition. Kriminalvården uppger att det finns rutiner för att hantera misstänkta brott av anställda inom anstalterna.⁶⁸ Samtidigt kan konstateras att det saknas en författningsskyldighet att anmäla det förhållandet att en anställd vid Kriminalvården har använt våld, med undantag av situationer då handfängsel eller OC-spray använts.⁶⁹ Det finns således inte någon möjlighet att följa upp om våld har använts mot en intagen eller om våldet använts inom ramen för s.k. laga befogenhet enligt 24 kap. 2 § brottsbalken eller om den anställde har tvingats använda nöd- eller nödvärnsvåld enligt 24 kap. 1 och 4 §§ brottsbalken. Det finns inte heller någon skyldighet enligt lag att anmäla, t.ex. till en tillsynsmyndighet, om en intagen p.g.a. våldsanvändning har drabbats av eller utsatts för risk att drabbas av allvarlig skada eller sjukdom.

Frågorna om dokumentationsskyldighet och anmälningsplikt är särskilt betydelsefulla för att följa upp om säkerhetsarbetet lett till att de anställda inte har tvingats använda eller kunnat minska det legitima våldet mot de intagna och för att säkerställa att de intagnas grundläggande fri- och rättigheter iakttas.

Samma diskussion fördes avseende polisingripanden före det att den nuvarande bestämmelsen i 28 § polislagen (1984:387) infördes år 1988. Betydelsen av en fullständig dokumentationsskyldighet vid polisingripanden har påtalats av Europarådets kommitté till förhindrande av tortyr och omänsklig eller förnedrande behandling vid en inspektion år 1991. De intagna i häkte och anstalt befinner sig i en särskilt utlämnad situation förhållande till Kriminalvården, eftersom deras kontakt med omvärlden är så begränsad. Utredningen har i kapitel 5 behandlat frågan om rättslig tillsyn inom kriminal-

⁶⁸ Bet. 2007/08:JuU14, Motion 2007/08:Ju365.

⁶⁹ 23 § KvaL resp. KVFS 2006:13.

vården. Utredningen har bedömt att det finns behov för en extern tillsynsmyndighet för kriminalvården. Frågorna om en eventuell dokumentationsskyldighet av våldsanvändning och en anmälningsplikt om en intagen skadas p.g.a. våldsanvändning är av sådan karaktär att den lämpligen bör diskuteras i det sammanhanget och av en eventuell utredning med det specifika uppdraget.

8.10.4 Effekterna av säkerhetsuppgraderingen

Bedömning: Säkerhetsuppgraderingen inom Kriminalvården har inneburit färre rymningar och mindre narkotika på kriminalvårdsanläggningarna, vilket är Kriminalvårdens prioriterade mål.

Säkerhetsnivån har blivit högre inom kriminalvården. Det saknas underlag som visar om våldet har minskat eller om antalet allvarliga incidenter har blivit färre.

Efter det att säkerhetsuppgraderingen påbörjades år 2004 har ett stort antal åtgärder av olika slag vidtagits för att förbättra säkerheten inom kriminalvården. Kriminalvårdens uttalade mål för säkerhetsuppgraderingen har varit nollvisioner avseende rymningar, droger, kriminella aktiviteter och våld, hot eller trakasserier på kriminalvårdsanläggningarna. Kriminalvårdens uppföljning visar en positiv utveckling mot de uppställda målen.

Antalet rymningar var, som har framgått, mycket högt under åren 2003–2004 jämfört med antalet rymningar både före och efter dessa år. Rymningarna ägde rum under en tid då belastningen på och beläggningsgraden vid anstalterna var hög. Den säkerhetsuppgradering som har ägt rum sedan år 2004 utgick från vad som kan betecknas som ett extraordinärt läge. Efter år 2004 har både beläggningsgraden och antalet rymningar minskat. Med tanke på att rymningarna nu nästan uteslutande sker från öppna anstalter, 68 rymningar år 2008, torde det inte vara realistiskt att minska dessa ytterligare.

Kriminalvården har således uppnått ett gott resultat genom att ha minskat antalet rymningar. Det kan dock konstateras att antalet rymningar här visar samma utveckling och relativa nivå som i Danmark och Norge, där det inte har satsats lika mycket på säkerheten de senaste åren. Uppgraderingen av säkerheten torde således i vart fall inte ensamt ha lett till att antalet rymningar minskat.

Säkerhetsuppgraderingen har medfört betydande kostnader för Kriminalvården, vilket utredningen har visat i det första delbetänkandet (SOU 2008:71). Eftersom målen för uppgraderingen av säkerheten inte har varit fullständiga går det inte att ställa kostnaderna mot resultatet. Säkerhetsåtgärderna har haft ett vidare syfte än att bara uppnå de av Kriminalvården formulerade nollvisionerna. Det är inte möjligt att beräkna hur kostnaderna för säkerhetsåtgärderna bör fördelas då dessa också finansierat annat, t.ex. bättre brandskydd, än åtgärder för att uppnå de nu nämnda målen.

Rymningsutredningen iakttog att det särskilt på avdelningar med hög säkerhet förekom att vårdare drog sig undan de intagna. Rymningsutredningen bedömde företeelsen som en säkerhetsrisk, eftersom personal varken hör eller ser vad som förekommer på avdelningen. Vidare finns en risk att vissa intagna genom sina ledaregenskaper eller genom hot och våld tillåts styra en avdelning eller "ta över" en avdelning.⁷⁰

Brottsförebyggande rådet har visat att av Kriminalvårdens anställda har ca 40 procent av vårdarna i anstalt, häkte och transporttjänst drabbats av våld, hot eller trakasserier.⁷¹ Enligt Brottsförebyggande rådets undersökning hade flera av dem som hade utsatts för hot blivit mer försiktiga, mindre personliga och mer byråkratiska i sitt sätt att bemöta de intagna. Att många utsatta upplevde rädsla och därigenom anlade en kyligare och försiktigare attityd mot de intagna kunde enligt Brottsförebyggande rådet ha indirekta konsekvenser på yrkesutövningen och på kriminalvården som system.⁷²

Utredningen finner att under samma tid som säkerhetsuppgraderingen har pågått har antalet JO-anmälningar avseende kriminalvården ökat även om det kan vara svårt att visa något säkert missnöjessamband mellan anmälningsfrekvensen och säkerhetsuppgraderingen.

I utredningens intervju- och enkätundersökning ger medarbetarna säkerhetsåtgärden ett gott betyg. En stor andel av medarbetarna uppger också att de känner sig trygga på sitt arbetsställe. I intervjuerna uttrycktes att den förbättrade säkerheten inte har påverkat det kriminalvårdande arbetet. Kriminalvårdens ledning är mycket tydlig med att säkerhetsuppgraderingen till mycket liten

⁷⁰ SOU 2005:6, s. 159.

⁷¹ Brottsförebyggande rådet, Rapport 2006:5, s. 33 f.

⁷² Brottsförebyggande rådet, Rapport 2006:5, s. 46.

del handlar om tekniska lösningar, utan den stora förändringen ligger i förändrade attityder.

Det går dock inte att belägga att det nu är ”säkrare” inom Kriminalvården än tidigare. Antalet incidenter har t.ex. inte minskat, enligt SEKO. Antalet självmord har inte heller minskat, enligt Kriminalvårdens egen statistik. Kriminalvården har i övrigt inte någon statistik avseende incidenter, våld mellan intagna eller hot och våld mot personal förrän från år 2007. Införandet av det nya incidentrapporteringssystemet är inte heller slutfört.

Att se till att de anställda inte utsätts för våld eller hot får, enligt utredningens uppfattning, betraktas som en av de allra viktigaste effektivitetsåtgärderna för att förbättra säkerheten vid kriminalvårdsanläggningarna. Med dagens höga tekniska säkerhetsnivå är det mycket svårt att från utsidan frita någon intagen eller häktad. Möjligheten att rymma består i princip att angripa en anställd, antingen direkt genom att ta den anställde som gisslan eller indirekt genom att hota och utöva utpressning mot den anställde. Kriminalvården har två år i rad, åren 2007 och 2008, gett sin personalenhet i uppdrag att följa upp behovet av åtgärder för att motverka våld mot de anställda. Frågan är av så stor betydelse att utredningen anser att den kräver särskilt hög prioritet.

8.10.5 Kriminalvårdens säkerhetsarbete i ett internationellt/nordiskt perspektiv

Bedömning: Den svenska kriminalvården har, i jämförelse med andra nordiska länder, genomfört en mer långtgående säkerhetsuppgradering och vidtagit fler åtgärder för att förbättra säkerheten. Eftersom Sverige i högre grad än de andra länderna saknar en uppföljande statistik om säkerhetsrelaterade frågor är det svårt att dra säkra slutsatser om omfattningen av säkerhetsuppgraderingen har varit motiverad. Det kan dock konstateras att Danmark och Norge har färre säkerhetsrelaterade problem, trots att de inte har satsat lika mycket på säkerhetsfrågor. De närmare orsakerna till detta har utredningen inte haft tillfällighet att utreda.

I Sverige är betydligt fler personer intagna i anstalt än i de övriga nordiska länderna. I relation till folkmängden är dock antalet

intagna relativt lika, ca 75 intagna per 100 000 invånare. Kriminalvårdens inriktning i de nordiska länderna skiljer sig åt i väsentliga hänseenden. I Norge och Finland avtjänar en betydligt mindre andel av de dömda sina straff genom frivårdspåföljder jämfört med Danmark och Sverige. Norge avser nu att förändra detta. I Danmark och Sverige avtjänar ungefär lika stora andelar av de dömda frivårdspåföljder och fängelsestraff, men i Danmark är nästan två tredjedelar av anstaltsplatserna öppna. I Sverige är motsvarande andel öppna platser endast en fjärdedel. Förutsättningarna mellan länderna är inte helt de samma, men de beskrivna skillnaderna torde i första hand mer bero på kriminalvårdspolitiska ställningstaganden än på att de intagna i väsentlig grad skulle skilja sig åt.

En tänkbar förklaring till skillnaderna i satsning på säkerhet kan vara skillnaden i yttre tryck mot verksamheten i våra länder. I Danmark och i Norge har företrädare för respektive kriminalvårdsmyndighet uppgett att de har följt hur den svenska Kriminalvården har satsat på säkerheten under de senaste åren och i flera hänseenden också tagit efter Sverige. De har dock inte alltid valt att göra på samma sätt som här. Vid en nordisk jämförelse av säkerhetsläget vid anstalterna framstår antalet rymningar under åren 2003–2004 i Sverige inte som anmärkningsvärt högt.⁷³ Jämförelsen försvåras dock av att det i Sverige endast finns knapphändig uppföljande statistik avseende säkerhetsrelaterade frågor. I Danmark och Norge finns det t.ex. statistik om incidenter, tvångs- och våldsanvändning, vilket den svenska Kriminalvården till stor del saknar.

Från Danmarks och Norges sida är man noga med att påpeka att man där inte har varit utsatta för ett så stort politiskt och medialt tryck som det som fanns i Sverige under och efter år 2004. Företrädare för kriminalvårdsmyndigheterna där har uppgett att de därför inte behövt vidta åtgärder på det sätt som de har uppfattat att den svenska myndigheten tvingats till. De har vidare poängterat att de visserligen har haft ett antal rymningar från sina slutna anstalter, men att rymningarna inte varit samhällsfarliga. De har därför respekt för att den svenska kriminalvårdsmyndigheten har vidtagit fler mer långtgående åtgärder då flera av dem som rymde i Sverige under år 2004 var farliga, däribland en man som hade mördat två poliser. Det påpekas att de erfarenheter som Kriminalvården har vunnit har varit till stora nytta även för de andra nordiska kriminalvårdsmyndigheterna.

⁷³ Se tabell 8.4 och figur 8.23.

I Norge är man tveksam till att införa så många säkerhetsklasser som i Sverige, då de menar att det finns en risk för att de intagna ska ”fastna för högt”. Med ett stort antal säkerhetsklasser, som ska kombineras med olika behandlings- och påverkansprogram kan man tvingas att kompromissa kring vilken vård som ska erbjudas. Många säkerhetsklasser kan leda till att den intagne inte kan ges den bästa tillgängliga vården.

Till utredningen har det också från nordiskt håll uttryckts viss tveksamhet till att ”ordning och reda” är den bästa utgångspunkten för en effektiv kriminalvård. Det har istället framhållits att en effektiv kriminalvård bäst kan nås genom att erbjuda de intagna så stor frihet som möjligt. Det har påpekats att det finns forskning som visar att kontakter under verkställigheten mellan intagna och icke-kriminella personer utanför anstalten har en signifikant betydelse för att minska återfallsrisken.⁷⁴ Både i Norge och i Danmark är närhetsprincipen levande, medan Kriminalvården i Sverige inte längre tillämpar den på ett tydligt sätt. I Norge har man för avsikt att stärka regionerna och se till att det i varje region finns anstalter av olika slag så att de intagna kan genomgå klientresan i närheten av hemmet.

Den norska Kriminalomsorgens ledning konstaterar att även den som döms till så korta fängelsestraff som två månader riskerar att förlora jobbet, bostaden och kanske familjen innan de har frigetts. Den norska regeringen har därför föreslagit en s.k. tillbakeföringsgaranti i syfte att minska återfallen i brott genom att skapa ordnade förutsättningar för den intagne efter verkställigheten.

I Danmark finns en strategi för att minska möjligheterna för vissa intagna att skapa sig status på anstalterna genom att klassas som ”särskilt krävande” eller som en ”säkerhetsrisk”.

Utredningen har tidigare konstaterat att den svenska regeringen år 2004 tydligt markerade att en säkerhetsuppgradering var nödvändig inom kriminalvården. Motsvarande krav har inte ställts i Danmark eller Norge, vilket alltså delvis kan förklaras av att de personer som har rymt från anstalter i dessa länder inte har varit samhällsfarliga.

Totalt sett förefaller problemet med rymningar inte ha varit unikt stort i Sverige. I Danmark och Norge har säkerhetsarbetet inte haft lika hög prioritet som i Sverige och säkerhetsförbättringar

⁷⁴ Cooke, D.J., s. 110.

har genomförts på annat sätt än här. I Danmark och Norge har man arbetat mer med dynamisk säkerhet och ökat personaltätheten.

Utredningen har uppfattat att kriminalvårdsledningarna i Danmark och Norge mycket tydligt lyfter fram de intagna som enskilda individer. Ledningen i Danmark uttrycker t.ex. att man vill att personalen ska vara förebilder för de intagna. Störande individer, bl.a. sådana personer som i Sverige kallas för ”negativa ledare”, får inte heller ges onödig status genom myndighetens agerande. I Norge värnas närhetsprincipen och den intagnes möjlighet att interagera med det (icke-kriminella) samhället. En målsättning är där också att samtliga som döms till mindre än fyra års fängelse ska placeras direkt på en öppen anstalt. Ledningens syn på de intagna som individer genomsyrar verksamheten och får således faktiska konsekvenser i det klientnära arbetet.

8.10.6 Utveckling av säkerhetsarbetet

Bedömning: De övergripande målen för Kriminalvården är att verkställa påföljder och minska återfallen i brott. Inom ramen för de målen ska säkerheten anpassas efter verksamhetskraven och de intagnas behov. En effektiv styrning av Kriminalvården förutsätter att säkerheten ses som en del av en helhet.

Strikt säkerhet ska gälla för intagna som betecknas som samhällsfarliga eller som utgör en fara för andra intagna eller anställda inom Kriminalvården. Däremot kan det inte uteslutas att det räcker med tre säkerhetsklasser, två klasser med slutna och en klass med öppna anstaltsplatser, för att uppnå tillräcklig säkerhet. Färre säkerhetsklasser leder till ett mer kostnads-effektivt placeringsförfarande och kan ha betydelse för Kriminalvårdens förmåga att minska återfall i brott.

Förslag: Kriminalvården bör utforma konkreta mål för säkerhetsarbetet. En ambitionsnivå för säkerhetsarbetet, t.ex. avseende personalens kompetens, bör läggas fast.

Kriminalvården bör analysera konsekvenserna av att minska antalet säkerhetsklasser.

De övergripande målen för Kriminalvården är att verkställa påföljder och verka för att återfallen i brott minskar.

En adekvat säkerhetsnivå är en förutsättning för fängelsestraffets, och därmed Kriminalvårdens, trovärdighet. En hög säkerhetsnivå bör däremot inte vara ett självständigt mål för Kriminalvården. Säkerhetsnivån ska dimensioneras efter vad som krävs för att garantera att påföljderna kan verkställas. Säkerheten ska även anpassas för att minska återfallsrisken, vilken t.ex. bör beaktas vid placering av de intagna, möjligheten till permissioner, rätt att ta emot besök, rätt att på annat sätt kommunicera med personer utanför häktet eller anstalten och möjlighet till utslussning. I frånvaro av någon säkerhetsstrategi går det inte att bedöma hur Kriminalvårdens säkerhetsarbete har anpassats till de övergripande målen. Regeringen har dock upprepade gånger i budgetpropositioner framhållit avseende Kriminalvården att en "lång tids fokus på säkerhet ställer krav på en vidare fokusering även på övrigt verksamhetsinnehåll."⁷⁵

En effektiv styrning av säkerhetsarbetet förutsätter att ledningen, de anställda och de intagna kan förstå vilka de övergripande målen är, hur de ska nås och hur de ska utgöra en del av all den kriminalvård som ska bedrivas. Säkerhetsmedvetenheten kan höjas genom att Kriminalvården utvecklar uppföljningsbara mål för säkerhetsarbetet som utgår från målen att minska återfallen i brott och att tryggheten för anställda och intagna i kriminalvården ska öka.

Det finns en inneboende effektiviseringspotential i en förbättrad styrning av säkerhetsarbetet. Det har t.ex. redan konstaterats att Kriminalvårdens ledning och de medarbetare som har deltagit i utredningens djupintervju- och enkätundersökning har olika syn på den framtida ambitionen för säkerhetsarbetet. Det bör klarläggas vilken ambitionsnivå myndigheten ska ha.

Det mest betydelsefulla för det framtida säkerhetsarbetet är att fortsätta att förstärka säkerhetsmedvetenheten och kunskapen hos de anställda. All kriminalvårdande personal bör utbildas i säkerhetsfrågor. Det ger möjlighet att både förmedla kunskap och värderingar till de anställda. Kompetensutvecklingen avseende säkerhetsfrågorna bör utformas så att det blir tydligt att säkerhetsarbetet är en del av det kriminalvårdande uppdraget och bör också utgå från de övergripande målen, t.ex. att minska de dömdas återfall i brott.

⁷⁵ Se prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 4, s. 62, prop. 2007/08:1 Utgiftsområde 4, s. 53 och prop. 2008/09:1 Utgiftsområde 4, s. 41.

Färre säkerhetsklasser ökar förutsättningarna för effektiv placering

Enligt 7 § lagen om kriminalvård i anstalt, KvaL, ska en intagen i första hand placeras i öppen anstalt om inte placering på en sluten anstalt är nödvändig, t.ex. av säkerhetsskäl. Inför varje anstaltsplacering ska en risk- och behovsbedömning göras enligt 2 § Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt, KVFS 2006:13. Vid bedömningen ska hänsyn tas till individens behov av behandling, utbildning och till säkerhetsskäl, bl.a. risken för att den intagne ska avvika, fortsätta med brottslig verksamhet eller missbruka narkotika under verkställigheten.

Utredningen har tidigare i avsnitt 8.10.2 konstaterat att Kriminalvården saknar en säkerhetsstrategi som vilar på en behovsinventering. Trots det beslutade kriminalvården år 2004 att dela in anstalterna i sex säkerhetsklasser (A-F). Förändringen tillkom för att möjliggöra en större säkerhetsmässig differentiering av de intagna. Kriminalvården har inte redovisat någon konsekvensanalys av detta beslut och hur det t.ex. har inverkat på målet att hindra återfall i brott.

Det finns onekligen ett behov av en viss indelning av anstalterna/avdelningarna i olika säkerhetsklasser. Den främsta orsaken till det är att det måste finnas anstalter eller anstaltsavdelningar med tillräcklig säkerhetsnivå för de intagna som t.ex. är farliga för samhället, andra intagna eller de anställda inom Kriminalvården. En annan anledning att indela anstalterna i klasser kan vara att hindra grovt kriminellt belastade intagna att på anstalterna etablera "brottsskolor" för yngre, påverkbara intagna. Sådana skyddsbehov föreligger dock inte beträffande alla intagna. Många kan placeras i öppna anstalter eller i anstalter med lägre säkerhet utan större risker.

I Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt, KVFS 2006:13, har Kriminalvården beslutat om förutsättningar och gett exempel för när en dömd ska placeras i en viss säkerhetsnivå:

- En intagen bör placeras i en sluten anstalt/anstaltsavdelning E om en helhetsbedömning har gett vid handen att kravet på samhällsskydd inte kan tillgodoses vid vistelse i öppen anstalt. Till denna grupp hör intagna som kan befaras missbruka eller hantera narkotika under verkställigheten, som kan antas rymma från en öppen anstalt/anstaltsavdelning eller som vid vistelse i

en öppen anstalt/anstaltsavdelning inte skulle kunna hindras från att återfalla i brottslig verksamhet.

- En intagen bör placeras i en sluten anstalt/anstaltsavdelning D/C om en helhetsbedömning har gett vid handen att kravet på samhällsskydd inte kan tillgodoses vid vistelse i sluten anstalt/anstaltsavdelning E. Till denna grupp hör intagna som befars missbruka eller hantera narkotika under verkställigheten, som kan antas rymma från en anstalt/-anstaltsavdelning i grupp E eller som vid vistelse i en anstalt/anstaltsavdelning i grupp E inte skulle kunna hindras från att återfalla i brottslig verksamhet. Den dömda kan vara svårbehandlad på grund av psykisk störning eller ha benägenhet att ta till hot och våld. Han eller hon kan ha kontakter i den kriminella världen som kräver resurser i form av säkerhet och kontroll för att hindra att han organiserar brottslig verksamhet inifrån anstalt. I de fall stor risk föreligger och särskilda resurser fordras för att förhindra narkotikahandling, rymning, hot/våld och/eller brottslig verksamhet bör den intagne placeras i anstalt/anstaltsavdelning C.
- En intagen bör placeras i en sluten anstalt/anstaltsavdelning B/A om en helhetsbedömning har gett vid handen att kravet på samhällsskydd inte kan tillgodoses vid vistelse i sluten anstalt/anstaltsavdelning D/C. Till denna grupp hör intagna för vilka det föreligger risk för missbruk eller hantering av narkotika under verkställigheten, som kan antas planera kvalificerade rymningsförsök från en anstalt/anstaltsavdelning i grupp D/C eller som vid vistelse i en anstalt/anstaltsavdelning i grupp D/C inte skulle kunna hindras från att återfalla i allvarlig brottslig verksamhet. Den dömda kan vara särskilt svårbehandlad på grund av psykisk störning eller ha stor benägenhet att ta till hot och våld. Han eller hon kan ha etablerade kontakter i den kriminella organiserade världen varför särskilda resurser i form av säkerhet och kontroll fordras för att hindra att han organiserar brottslig verksamhet inifrån anstalt. I de fall avsevärd risk föreligger och förstärkta resurser fordras för att förhindra narkotikahandling, rymning, fritagning, hot/våld och/eller organiserad brottslig verksamhet bör den intagne placeras i anstalt/anstaltsavdelning A.

Av Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd framgår att det i första hand är den säkerhetsmässiga bedömningen som ska vara vägledande för vilken säkerhetsklass den intagne ska placeras i. Det

anges visserligen som en allmän förutsättning att den intagne ska flyttas till öppnare förhållanden så snart hänsynen till säkerheten inte längre lägger hinder för det, men några klarläggande riktlinjer eller exempel anges inte för detta.

För utredningen framstår inte Kriminalvården beskrivning av skillnaderna mellan intagna som ska placeras i olika säkerhetsnivåer som särskilt stora. Som tidigare har nämnts kan Kriminalvården inte svara på vad det kostar att bygga en likartad anstalt i var och en av de olika säkerhetsklasserna eftersom det, enligt myndigheten, inte går att sortera ut säkerhetskostnaderna för sig. Som utredningen visat i sitt andra delbetänkande skiljer sig dock kostnaderna för anstalter med olika säkerhetsnivå avsevärt. Utredningen fann bl.a. att kostnaderna ökade för anstalter med högre säkerhetsklass.⁷⁶

Eftersom alla behandlingsprogram inte ges på alla anstalter måste vårdplaneringen ställas mot beslutad säkerhetsklassificering vid placeringsbeslutet. Även om närhetsprincipen har tonats ned kan det ur bl.a. utslussningsperspektiv innebära problem att verkställigheten sker långt från bostadsorten, vilket också påverkar förutsättningarna för placeringen. Utredningen konstaterar således att säkerhetsklassificeringen av anstalterna utgör en svårighet vid placeringen. Placeringsprocessen kompliceras med antalet säkerhetsklasser. Färre säkerhetsklasser medför å andra sidan en högre kostnadseffektivitet i placeringsprocessen och kan i större utsträckning motverka formella hinder som kan innebära att kompromisser som påverkar förutsättningarna för det återfallsförebyggande arbetet eller säkerheten måste göras.

Utredningen bedömer att en utgångspunkt för det fortsatta övervägandet kan vara att det är tillräckligt med tre säkerhetsklasser. Den högsta säkerhetsklassen bör förbehållas dömda som kan betecknas som samhällsfarliga. Därutöver ser utredningen egentligen inte något behov av fler än en ytterligare säkerhetsklass för slutna anstalter/anstaltsavdelningar. I denna säkerhetsnivå bör intagna placeras som inte är lika farliga, men som ändå inte kan placeras i en öppen anstalt, t.ex. p.g.a. brottets art eller svårhet, missbruksproblem eller benägenhet att ta till våld eller hot. Övriga intagna, som inte kan genomgå en frivårdspåföljd, bör placeras på en öppen anstalt.

⁷⁶ SOU 2009:13, s. 129.

Utredningen konstaterar dock att en djupare konsekvensanalys måste företas innan det går att fastställa hur många säkerhetsklasser som är effektivast ställt i relation till Kriminalvården övergripande mål.

Anpassad säkerhet medför lägre kostnader

Den säkerhetssituation som förelåg år 2004, då ett antal intagna från de allra högsta säkerhetsklasserna kunde rymma, var inte acceptabel. Intagna som utgör en fara för samhället ska verkställa straffet under sådana förutsättningar att de inte får möjlighet att rymma. Säkerhetsnivån på de anstalter/anstaltsavdelningar där de verkställer straff ska också vara tillräckligt hög så att de inte ska kunna orsaka andra intagna eller medarbetare i Kriminalvården skada eller utsätta dem för fara.

Utredningen bedömer att det i dag finns ca 1 000 intagna som inte får rymma. I dag avtjänar sammanlagt 810 intagna sitt straff i de två högsta säkerhetsklasserna, A och B. En stor andel av dessa ska avtjäna långa straff utan att de har begått eller kan förväntas begå våldsbrott utanför anstalterna. Många av de intagna i dessa säkerhetsklasser har dömts för narkotikabrott genom att vara aktiva i kriminella nätverk. Ca 250 av de intagna är medlemmar av grupper som kännetecknas av grov och organiserad brottslighet. Återfallsrisken för dessa intagna torde vara hög, om de inte förmås att bryta banden med de kriminella nätverken. Den som har dömts till ett långt straff kan ha mindre motivation att genomgå behandling, vilket i sin tur kan leda till en risk att de vill rymma. Den som inte har genomgått någon behandling vid rymningen har förmodligen, i den mån hon eller han inte omhändertas av polis eller ger upp, en hög benägenhet att återfalla i brott. Kombinationen av ett långt straff för ett allvarligt brott och obenägenheten att genomgå behandling på ett seriöst sätt medför hög rymningsrisk och hög risk för återfall i brott vilket gör att incitamentet är starkt för att placera dessa i hög säkerhetsklass.⁷⁷ Med den utgångspunkten bedömer utredningen att den högsta säkerhetsnivån i framtiden bör omfatta något fler platser i den högsta säkerhetsklassen än som i dag finns inom säkerhetsklasserna A och B, dvs. omkring 1 000 platser.

⁷⁷ Se Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om placering av dömda i kriminalvårdsanstalt, KVFS 2006:13.

Övriga intagna kan med Kriminalvårdens säkerhetsklassificering som grund inte betecknas som farliga. Bland dessa finns de som ska genomgå behandling, t.ex. missbruksvård, utbildning och social färdighetsträning, de som avtjänar så korta straff att behandling inte är meningsfull och de som inte vill delta i behandling. I dag avtjänar hälften av de intagna straff som är kortare än fem månaders fängelse. Hälften av de intagna har inte någon tidigare erfarenhet av fängelsestraff. Utgångspunkten är att alla ska genomgå behandling och vård.

Utredningens principiella inställning är att det knappast är någon skillnad för säkerheten i samhället om någon som inte är farlig avviker från en anstalt än om t.ex. en person som genomgår intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) åsidosätter villkoren för övervakningen. Därmed blir frågan om att hindra dessa intagna från att avvika snarast en avvägning mellan trovärdigheten för påföljdssystemet och kostnaderna för säkerheten.

Ett alltför stort fokus på att alla intagna ska hindras från att avvika medför att kriminalvårdskostnaderna blir mycket höga. Rimligen bör säkerhetsnivån för intagna som inte är farliga för samhället vara väsentligt lägre än i den högsta säkerhetsklassen.

I frånvaro av någon tidigare konsekvensanalys av hur många säkerhetsklasser som behövs föreslår utredningen att Kriminalvården nu genomför en utredning med syftet att antalet säkerhetsklasser ska bli färre. En minskning av antalet säkerhetsklasser möjliggör för att placeringsförfarandet blir enklare. Om flexibiliteten i kriminalvården kan öka ger det redan på kort sikt en kostnadsbesparing. Utredningen poängterar att den som är en fara för samhället, för andra intagna eller för medarbetarna i Kriminalvården ska avtjäna straffet på ett sådant sätt att hon eller han inte ska kunna rymma.

8.11 Sammanfattning

År 2004 var kriminalvården i ett mycket besvärligt säkerhetsläge. De dåvarande kriminalvårdsmyndigheterna hade till viss del fortlöpande anpassat sig efter förändringar i säkerhetsläget, men någon beredskap för de fritagningar eller rymningar som då ägde rum fanns inte. Rymningsutredningen, som tillsattes som en följd av 2004 års händelser, menade att säkerhetsområdet var nedprioriterat och att styrningen inom kriminalvården var svag. Kriminalvården

har dock sedan år 2004 gjort en omfattande säkerhetsuppgradering. Ett antal åtgärder av säkerhetskaraktär har vidtagits efter de uppmärksammade rymningarna och de allvarliga händelser av upplopps-karaktär som ägde rum åren 2003–2005.

Kriminalvårdens säkerhetsnivå är, tack vare den ambitiösa uppgraderingen, högre i dag än år 2004. Om resultatet av åtgärderna har blivit att kriminalvården dessutom är säkrare och tryggare för anställda och intagna går inte att säga, eftersom Kriminalvårdens målbild och uppföljning inte är fullständig. Kriminalvårdens ledning anför att säkerhetsfilosofin genomsyrar allt. Faktum är att under år 2008 ökade antalet fullföljda behandlingsprogram i anstalt med 30 procent jämfört med år 2007,⁷⁸ men vilken påverkan säkerhetsarbetet har haft för att nå denna effekt är inte klarlagd. Parallellt med säkerhetsuppgraderingen har ett arbete pågått för att förbättra behandlingsarbetet inom Kriminalvården. Samtidigt har ny lagstiftning om t.ex. utslussning och intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) påverkat kriminalvården. Det är således omöjligt att fullt ut visa vilka effekter som säkerhetsarbetet fått eller att göra en helhetsbedömning av nyttan av de stora ekonomiska resurser som har tillskjutits härför.

Sedan år 2004 har antalet rymningar dock sjunkit dramatiskt. Rymningar sker i dag endast från öppna anstalter, slutna anstalter med den lägsta säkerhetsnivån, vid transporter eller i samband med permissioner. Några direktavvikelser från de slutna anstalterna med högre säkerhetsklass förekommer inte.

Samtidigt har säkerhetsuppgraderingen inneburit att narkotikamissbruket inom kriminalvården har kunnat begränsas. Säkerhetsuppgraderingen har dock inte inneburit att kriminalvården som sådan har blivit säkrare, dvs. att våldet mellan intagna eller mot personalen har minskat.

En övervägande majoritet av de anställda har uppgett att de upplever sig trygga i arbetet med de intagna. Säkerhetsuppgraderingen får goda omdömen från medarbetarna. Medarbetarna anger bl.a. att samverkan är större än tidigare och kompetensen är högre, men det finns samtidigt många som vill ha ytterligare säkerhetsutbildning.

Vid en nordisk jämförelse kan konstateras att den svenska kriminalvården omfattar flest klienter. P.g.a. frånvaron av uppföljande statistik från Sverige är det dock inte möjligt att jämföra säkerhetsläget i den nordiska kriminalvården, annat än vad gäller

⁷⁸ Kriminalvården, Årsredovisning 2008, s. 4.

avvikelse. Antalet avvikelser från svenska slutna anstalter och häkten har inte varit anmärkningsvärt stort i jämförelse med de andra länderna, men har till viss del omfattat farligare personer. Säkerhetsuppraderingen i Sverige har varit större än i t.ex. Danmark och Norge, där fokus i mycket högre grad förefaller ha varit på det kriminalvårdande arbetet och på att minska återfallen i brott.

Ett led i att effektivisera arbetet i kriminalvården bör vara att säkerhetsarbetet i större grad utvecklas med fokus på Kriminalvårdens övergripande mål att minska återfall i brott. En ambitionsnivå för säkerhetsarbetet, t.ex. avseende personalens kompetens bör läggas fast. Det är rimligt att säkerhetsarbetet koncentreras till intagna som betecknas som samhällsfarliga eller som utgör en fara för andra intagna eller anställda inom Kriminalvården.

Kriminalvården bör göra en analys av konsekvenserna av att minska antalet säkerhetsklasser. Det kan inte uteslutas att tre klasser, dvs. två slutna klasser och öppna anstalter är tillräckligt.

9 Effektivare extern styrning av Kriminalvården

9.1 Inledning

Kriminalvården bedriver en omfattande verksamhet med många anställda. Kostnaden för verksamheten är hög. Det finns ett mycket stort allmänintresse för frågor om kriminalpolitik och frågor som rör rättsväsendet. Verksamheten fyller en viktig samhällsfunktion och riksdagens och regeringens politiska ambitioner måste genom-syra verksamheten.

Utredningen har funnit att Kriminalvården kan effektiviseras genom en förbättrad ledning och styrning av verksamheten. Det innefattar också regeringens styrning av myndigheten. Utredningen har i sitt andra delbetänkande bl.a. föreslagit att regeringens styrning av Kriminalvårdens lokalförsörjning bör stärkas. Härigenom kan regeringen på ett centralt område försäkra sig om en utveckling som överensstämmer med de kriminalpolitiska intentionerna och få en bättre kontroll på Kriminalvårdens kostnadsutveckling.¹

I detta slutbetänkande gör utredningen bedömningar om och lämnar förslag till hur Kriminalvårdens verksamhet kan effektiviseras i olika hänseenden. Utgångspunkten måste vara riksdagens och regeringens övergripande mål för kriminalvårdsverksamheten, främst att den som fullgör ett straff inte ska återfalla i brott. Kriminalvården bör formulera en övergripande strategi för hur de övergripande målen ska uppnås och ange klara, tydliga och uppföljningsbara verksamhetsmål så att den operativa verksamheten helt kan inriktas för att uppfylla dessa krav. Kriminalvårdens strategier och mål måste vara kända för alla som arbetar inom myndigheten så att alla förstår att fullgörandet av samtliga arbetsuppgifter sammantaget ska syfta till att uppfylla riksdagens och regeringens ambitioner. Kriminal-

¹ SOU 2009:13.

vårdsverksamheten måste kontrolleras, följas upp och återrapporteras på ett effektivt och tillförlitligt sätt så att det säkerställs att denna långsiktigt leder mot de uppställda målen.

9.2 Regeringens styrning av Kriminalvården

Bedömning: Regeringen kan bidra till att förutsättningarna för Kriminalvårdens interna styrning förbättras.

Utredningen har i betänkandet pekat ut förbättringsområden där verksamheten kan göras effektivare. I utredningens djupintervju- och enkätundersökning framkommer en tydlig kritik mot ledningens framförhållning. Den främsta förklaringen till kritiken synes vara avsaknaden av en långsiktig strategisk inriktning för det verksamhetsnära operativa arbetet. Utredningen har därför som sin uppfattning framhållit att Kriminalvården kan utveckla sitt strategiska ramverk och långsiktiga arbete.

Regeringen har beslutat att genomföra en effektivitetsöversyn inom hela rättskedjan. Kriminalvården har därför, vid sidan om återrapporteringskraven i regleringsbrev, fått ett antal enskilda uppdrag som har redovisats till Justitiedepartementet. Enligt Kriminalvården har redovisningstiderna inte sällan varit korta eller mycket korta. Generaldirektören har uttalat att tidsbristen utgör ett hinder för myndighetens utvecklingsarbete.²

Det är naturligtvis bra att regeringen söker säkerställa att Kriminalvårdens verksamhet bedrivs effektivt. När myndighetens tid och resurser läggs på att arbeta med sådana uppdrag kan det dock innebära att tillräcklig kraft inte läggs på att utveckla och förbättra den interna styrningen eller på andra viktiga utvecklingsfrågor.

Kriminalvården måste enligt utredningens uppfattning ges bättre förutsättningar att koncentrera sitt utvecklingsarbete så att ledningen och styrningen av verksamheten kan utvecklas. Kriminalvården behöver regeringens stöd för att kunna effektivisera verksamheten.

² Kriminalvårdens generaldirektör uppgav t.ex. i personaltidningen RuntiKrim i april 2009 att "ibland känns det ... som om besvarandet av frågor och remisser tar sån kraft att det kväver utvecklingen". (RuntiKrim, nummer 2, april 2009, s. 2).

9.3 Ordinarie styrning genom regleringsbrev m.m.

Bedömning: Regeringen bör stödja Kriminalvårdens långsiktiga och strategiska styrning genom att tydliggöra målen för och i högre grad efterfråga analyser av myndighetens verksamhet.

Förslag: Regeringen bör i Kriminalvårdens regleringsbrev tydligt ange och prioritetsordna resultatmått för myndigheten med utgångspunkt i de övergripande målen för verksamheten.

Regeringen bör överväga om ett flerårigt styrdokument ska fastställas för Kriminalvården.

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

Allmänt

Regeringen styr myndigheterna bl.a. genom författningar, regleringsbrev, budgettilldelning och genom särskilda uppdrag. Regeringens utnämningar, mål- och resultatdialoger och andra mer informella kontakter innefattar också en styrning av myndigheterna.

Utredningen kan konstatera att återrapporteringskraven på Kriminalvården har ökat i och med regleringsbrevet för år 2005. Fr.o.m. regleringsbrevet för år 2007 har dessutom specificeringen av den kvantitativa återrapporteringen ökat. I regleringsbrevet för år 2007 och framåt har ett antal s.k. indikatorer, dvs. resultatmått inom olika områden, angetts.

I budgetpropositionen för år 2009 angav regeringen att regleringsbreven för år 2009 skulle förändras. Det har bl.a. inneburit att regleringsbrevens tidigare indelning i politikområde, verksamhetsområde och verksamhetsgren har tagits bort. Kriminalvården ska istället med utgångspunkt i instruktionen och indikatorerna under respektive verksamhetsområde ”redovisa vilka åtgärder som vidtagits och i vilken mån Kriminalvården fullgjort sina uppgifter och uppnått målen för hur verksamheten ska bedrivas”.

Enligt en granskning av Ekonomistyrningsverket har andra departement än Justitiedepartementet i högre grad minskat rapporteringskraven för sina myndigheter.

Utredningen konstaterar att det pågår ett arbete vid Regeringskansliet för att förändra styrningen av förvaltningsmyndigheterna

och att olika departement har hunnit olika långt i denna process. Inom ramen för det pågående arbetet bör den externa styrningen av Kriminalvården utvecklas. Utredningen bedömer att vissa förändringar av regeringens styrning av Kriminalvården kan ske redan i det kommande regleringsbrevet. I andra fall krävs ett målmedvetet, långsiktigt utvecklingsarbete för att styrningen av Kriminalvården ska ske samordnat med regeringens styrning av andra myndigheter.

Mål och återrapportering

Utredningen har visat att Kriminalvården kan utveckla den interna styrningen mot verksamhetens mål. Regeringen kan understödja en sådan utveckling genom att i sina styrdokument på ett tydligare sätt ta sin utgångspunkt i de övergripande målen för kriminalvårdsverksamheten, bl.a. att minska återfall i brott.

Det är t.ex. viktigt att regeringen klargör vilka resultatmått som är centrala för hur Kriminalvårdens verksamhet bör utvecklas. Återrapporteringen bör således framför allt ta sikte på de nyckeltal som ger information om verksamhetsinriktningen. Regeringen bör även i större utsträckning efterfråga analyser om verksamheten.

Vissa faktorer har särskild betydelse för Kriminalvårdens förmåga att minska återfallen i brott, t.ex. att missbruksvården fungerar, att påverkansprogrammen är effektiva, att de intagna når en viss grundläggande utbildningsnivå och att de intagna genomgår en yrkesutbildning. Även andra faktorer är viktiga för att brottspreventionen ska fungera, t.ex. att verkställighetsplanerna är genomtänkta och verkningsfulla och att utslussningen fungerar på ett bra sätt.

Kriminalvården bedriver en mycket diversifierad verksamhet. Det är därför viktigt att bredden angräps med en fokuserad ansats. Regeringen kan stödja Kriminalvården i prioriteringsarbetet genom att tydligare lägga fast varför regeringen begär vissa uppgifter.

Regleringsbrevet bör i större utsträckning än i dag användas för att förtydliga vilka förbättringar inom Kriminalvården som regeringen vill åstadkomma. Regeringens styrning kan då utvecklas så att Kriminalvården får bättre förutsättningar att inrikta och utveckla den strategiska styrningen av verksamheten i den riktning som regeringen önskar.

Regeringen kan således påverka Kriminalvårdens styrprocesser så att fokus läggs mer på verksamhetens effekter än på myndighetens prestationer i olika hänseenden.

Frivården, som har kontakt med klienter relativt lång tid efter det att de har frigivits bör kunna svara på många frågor om effekterna av kriminalvårdsarbetet, t.ex. vad gäller påverkan, behandling, utbildning och träning i social färdighet.

Rättskedjeperspektiv

Det är nödvändigt att regeringens styrning av Kriminalvården överensstämmer med styrningen av övriga berörda myndigheter, framför allt inom rättskedjan. I Ekonomistyrningens granskning av Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll förordades ett rättskedjeperspektiv i både den externa och interna styrningen, med syftet att skapa balans mellan kvantitet, kvalitet och kostnad vilket skulle kunna bidra till ett mer effektivt resursutnyttjande.³ Detsamma gäller Kriminalvården.

När det talas om Kriminalvården uttrycks det ofta att myndigheten är "sist i rättskedjan", dvs. är den myndighet som får hantera resultatet av rättsväsendets produktionskedja. Med det perspektivet är det lätt att Kriminalvården betraktas som en passiv mottagare av andras arbete. Det är dock en förenklad syn på Kriminalvårdens insats. Kriminalvården är t.ex. också en producent av arbetskraft, dvs. personer som verkställer straff i anstalt eller i frivård ska genomgå vård, utbildning och social träning som ska ge dem möjlighet att gå ut i yrkesarbete eller i vidare studier.

Kriminalvårdens ansvarsområde sträcker sig alltså utanför rättskedjan. En god samverkan mellan Kriminalvården och även myndigheter och organisationer som inte ingår i rättsväsendet är därför nödvändig. Ett exempel är samarbetet med Arbetsförmedlingen, som har stärkts under de senaste åren.

Kravet på att Kriminalvården i försörjnings- och boendefrågor ska samverka med Arbetsförmedlingen och kommunerna bör formaliseras genom att föras in i myndighetens instruktion på samma sätt som det i dag i instruktionen framgår att Kriminalvården i vissa sakfrågor ska samråda med t.ex. Domstolsverket, Åklagarmyndigheten och Rikspolisstyrelsen. Genom en sådan markering kan regeringen bidra till att perspektivet på Kriminalvårdens arbete vidgas.

³ Ekonomistyrningsverket, Rapport 2009:7, s 51 ff.

Långsiktighet

Det har förts en diskussion om regeringen bör utveckla strategiska, fleråriga styrdokument som kan ligga till grund för den löpande, årliga styrningen av myndigheternas verksamhet. Det har t.ex. föreslagits att fleråriga strategier ska tas fram som instrument för en mer långsiktig verksamhetsstyrning, t.ex. i budgetpropositionen för år 2001.⁴ Utredningen har i sitt delbetänkande avseende lokalför-sörjningsfrågorna framhållit att det finns ett behov av att regeringen uttalar sig mer långsiktigt om Kriminalvårdens inriktning.⁵

I Danmark tecknar regeringen och kriminalvårdsmyndigheten ett fyraårigt "avtal", som anger förutsättningarna för verksamheten. I avtalet fastställs både utvecklingsområden och inom vilka områden besparingar ska ske under perioden. Det senaste avtalet gäller perioden 2008–2011. Före det att ett nytt flerårsavtal tecknas beslutar den danska regeringen att en extern granskning ska genomföras av Kriminalforsorgens verksamhet. Under den tid avtalet löper ansvarar Kriminalforsorgen för att omvärldsbevakningar och prognoser presenteras för hur verksamheten utvecklas. Vissa justeringar av den beslutade inriktningen kan ske under perioden, men som regel ligger avtalets huvudområden fast.

Även i Norge finns det en större långsiktighet i styrningen av kriminalvården än i Sverige. Det kan bero på att den norska kriminalvårdsmyndigheten är mer direkt knuten till regeringen, jämfört med svenska förhållanden.

Utredningen bedömer att en mer långsiktig styrning, t.ex. genom ett flerårigt styrdokument, är särskilt lämpligt att införa avseende Kriminalvården. Ett sådant skulle på kort sikt ge myndigheten bättre förutsättningar att inrätta ett nytt ledningssystem, vilket enligt utredningens mening bör tas fram.⁶ Med en större möjlighet till framförhållning får Kriminalvården möjlighet att sätta och arbeta efter strategiska mål, istället för att "fastna" i den operativa vardagen där nya problem ständigt uppkommer. Kriminalvårdens uppdrag kräver långsiktig planering, t.ex. vad gäller att kunna genomföra insatser som leder till minskat återfall i brott och för att kunna tillgodose behovet av lokaler. På längre sikt skulle ett flerårigt styrdokument dessutom möjliggöra för regeringen att säkerställa att

⁴ Regeringskansliet, RK-Styr, Rapport, 2009-05-15, s. 12.

⁵ SOU 2009:13, s. 91 ff.

⁶ Se avsnitt 5.10.4.

Kriminalvårdens resurser används så effektivt som möjligt. Det gäller inte minst lokalförsörjningen, som genererar mycket stora kostnader.

En mer långsiktig styrning skulle ge Kriminalvården bättre förutsättningar att verka för de övergripande målen, bl.a. att förhindra återfall i brott. Regeringen bör därför överväga att införa ett flerårigt styrdokument för Kriminalvården.

Enligt utredningens uppfattning bör frågan särskilt bevakas i arbetet inom Regeringskansliet med att förstärka regeringens styrning av förvaltningsmyndigheterna.

9.4 Uppdrag till Kriminalvården

Förslag: Regeringen bör ge Kriminalvården i uppdrag att:

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

Kriminalvården står inför stora utmaningar. För att kunna möta dessa är det nödvändigt att myndigheten arbetar målmedvetet och uthålligt för att uppfylla riksdagens och regeringens mål för verksamheten. I det arbetet kan regeringen ge riktat stöd genom att ge Kriminalvården väl avpassade uppdrag. Uppdragen bör vara utformade så att styrningen av Kriminalvården koncentreras till de utvecklingsområden som utredningen har pekat ut.

Utredningen har konstaterat att Kriminalvården saknar ett heläckande strategiskt ramverk. Avsaknaden av ledande strategier gör att det är svårt att utveckla den operativa verksamheten i enlighet med den övergripande inriktningen för Kriminalvårdens verksamhet.

Utredningen föreslår därför att regeringen ger Kriminalvården i uppdrag att redovisa en övergripande strategi för sin verksamhet där inriktningen ska vara hur Kriminalvården ska uppnå de övergripande målen, bl.a. att minska återfall i brott.

Den övergripande strategin bör kompletteras med nedbrutna strategier för verksamhetsutvecklingen, säkerhetsarbetet och IT-inriktningen. Kriminalvården bör presentera en plan för hur arbetet bör läggas upp och hur det ska genomföras och redovisas. Redovisningen bör ske till regeringen, eftersom resultatet av arbetet väntas få stor betydelse för Kriminalvårdens framtida inriktning och utveckling.

Utredningen har visat att den mål- och resultatstyrningsmodell, den s.k. Ebbemodellen, som Kriminalvården i dag använder inte fungerar på ett tillfredställande sätt. Utredningen har därför föreslagit att Kriminalvården bör utveckla ett nytt ledningssystem. Regeringen bör ge Kriminalvården i uppdrag att ta fram ett sådant system och redovisa hur arbetet med detta fortskrider.

Utredningen har framhållit att det är nödvändigt att Kriminalvården utvecklar sin egenkontroll inte minst avseende tillämpningen av det rättsliga regelverket. Regeringen bör ge Kriminalvården i uppdrag att ta fram en plan för hur egenkontrollen kan utvecklas. Uppdraget bör omfatta en redogörelse för hur denna är utformad i dag, pågående utvecklingsinsatser och vad Kriminalvården anser bör göras för att systematisera egenkontrollen.

Utredningen har funnit att kriminalvårdarrollen inte är klart definierad. Det är alltså inte närmare preciserat vilka uppgifter som kriminalvårdarna ska ha nu och i framtiden. Det innebär att det är svårt att se vilken kompetens som måste krävas för att utföra de olika kriminalvårdande uppgifterna. Regeringen bör därför ge Kriminalvården i uppdrag att redovisa den kompetensförsörjningsstrategi som myndigheten arbetar med.

Kriminalvården har under de senaste åren infört en obligatorisk grundutbildning för personalen i det klientnära arbetet. Grundutbildningen har haft en stor betydelse för att förbättra verksamheten och att forma attityder och inställning till Kriminalvårdens uppdrag hos medarbetarna. Den nuvarande grundutbildningen är dock inte tillräcklig för att ge Kriminalvården de bästa förutsättningarna för att nå myndighetens mål. I jämförelse med motsvarande utbildningar i Norden är grundutbildningen i Sverige väsentligen kortare. Utredningen har i i kapitel 6 föreslagit att Kriminalvården ska utveckla en ny utbildningsstruktur. Regeringen bör ge Kriminalvården i uppdrag att redovisa en ny fördjupad grundutbildnings-

strategi med en analys av konsekvenserna av om utbildningen förlängs till ett år, t.ex. med avseende på ekonomi, personalomsättning och behovet av ytterligare fortbildning.

9.5 Organisatoriska förutsättningar

Bedömning: Det strategiska arbetet vid Kriminalvården bör förstärkas och förbättras. En möjlighet kan vara att tillsätta en överdirektör med strategiska uppgifter vid myndigheten.

Utredningen har visat att Kriminalvården är i behov av mer strategisk styrning. Kriminalvården har en organisation som, såvitt utredningen kan se, i sig ger goda förutsättningar för effektiva styrprocesser och för att en effektiv kriminalvårdsverksamhet ska kunna bedrivas av myndighetens medarbetare. Under de senaste åren har mycket kraft i organisationen gått till att genomföra en myndighetsreformen, den omfattande säkerhetsuppraderingen och till lokalförsörjningsfrågorna. Dessa frågor har varit av myndighetsövergripande karaktär och krävt stort engagemang av Kriminalvårdens högsta ledning.

Det har dock under utredningsarbetet framkommit att styrfunktionerna kan fastna i detaljfrågor inte minst vad avser den klientnära verksamheten. Det strategiska perspektivet blir lidande av för hög grad av detaljstyrning.

Vissa frågor i en myndighet kan inte delegeras utan måste bedömas och avgöras av generaldirektören. Samtidigt måste många övergripande frågor, t.ex. visions- och strategiarbetet, samordnas av myndighetens högsta ledning. Det måste finnas en gemensam syn på hur det framtida arbetet ska formas. Utredningen finner att Kriminalvårdens strategiska överbyggnad härför inte är tillräcklig. En möjlighet att förstärka den strategiska nivån kan vara att regeringen utnämner en överdirektör vid Kriminalvården.

9.6 Utredning om frivården

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

Frivården har redan i dag huvudansvaret för den s.k. klientresan även i de fall där den dömda ska verkställa sitt straff vid en anstalt.⁷ Frivården påbörjar ofta sitt arbete redan i samband med rättegången då de ska genomföra en personutredning avseende den tilltalade. Frivården har också ansvaret för dem som i slutet av verkställighetstiden genomgår någon utslusningsåtgärd, t.ex. genom att intas på s.k. halvvägshus eller erbjudas utökad frigång. Dessutom övervakar Frivården varje dag ca 20 000 klienter som genomgår kriminalvård utanför anstalterna. Utredningen kan konstatera att det i dag finns kritik bland kriminalvårdarna mot att frivården inte i tillräcklig utsträckning deltar i anstaltsklienternas behandling och rehabilitering. Utredningen har dock inte haft möjlighet att utreda saken närmare. Det står dock klart att frivårdens arbete försvåras av att Kriminalvården endast i liten utsträckning tillämpar den s.k. närhetsprincipen, vilket betyder att de geografiska avstånden mellan klienten i anstalt och det ansvariga frivårdskontoret blir långt.

Behandling och påverkan bör, tillsammans med adekvata utslusningsåtgärder, leda till större positiv påverkan på de intagna. Om utredningens förslag ska kunna genomföras och resultatet bli lyckosamt är frivårdens insatser oumbärliga. Det finns således anledning att i särskild ordning granska innehållet i kriminalvården utanför anstalterna och de förutsättningar som i dag finns i frivården. Möjligheterna till övervakning av klienterna är en sådan fråga som bör belysas särskilt.

En utredning om frivården skulle sammanfalla med syftet med den översyn av påföljdssystemet som regeringen har beslutat ska genomföras. Påföljdsutredningen (Ju 2009:11) ska bl.a. analysera om det går att införa nya typer av straff för brottslingar, så att

⁷ Riksrevisionen granskar för närvarande bl.a. Kriminalvårdens effektivitet i arbetet för att förebygga återfall i brott. I en förstudie har Riksrevisionen identifierat brister i verkställighetsplaneringen och samverkan vid frigivning. Fokus i den pågående granskningen ligger på verkställighetsplaneringen där frivården numera är samordningsansvariga. Granskningen kan bl.a. ge viktiga synpunkter avseende hela processen – frivårdens nuvarande roll och även framtida roll i verkställighetsplaneringen, samt hur samarbetet ser ut mellan frivården och övriga delar inom Kriminalvården samt samverkan med andra aktörer. Granskningen förväntas vara avslutad under hösten 2009.

systemet blir mer flexibelt. Förutsättningarna för en effektiv frivård bör därvid ha en särskilt stor betydelse.

9.7 Sammanfattning

Regeringens styrning av Kriminalvården bör utvecklas för att ge myndigheten förutsättningar att förbättra verksamhetens resultat i förhållande till målet att minska återfallen i brott. Styrningen bör t.ex. förstärkas genom att regleringsbrevet till Kriminalvården förtydligas. Utredningen föreslår att ett flerårigt styrdokument bör övervägas.

Regeringen bör ge Kriminalvården i uppdrag att redovisa en övergripande strategi med fokus på hur Kriminalvården ska uppnå målet att minska återfall i brott. Denna strategi bör kompletteras med en strategi för verksamhetsutveckling, en strategi för säkerhetsarbetet och en IT-strategi.

Kriminalvården bör till regeringen redovisa resultatet av arbetet med ett nytt ledningssystem och med myndighetens egenkontroll. Kriminalvården bör även redovisa en utvecklad kompetensförsörjningsstrategi. Grundutbildningen för personal i den klientnära verksamheten bör fördjupas och förlängas. Myndigheten bör därför redovisa ett förslag och en konsekvensanalys avseende en ny grundutbildning.

Utredningen konstaterar att ett sätt att förstärka Kriminalvårdens strategiska överbyggnad kan vara att tillsätta en överdirektör.

Regeringen bör besluta om en särskild utredning om frivårdens verksamhet.

10 Kostnads- och konsekvensanalys

10.1 Inledning

Kommittéer och särskilda utredare ska enligt kommittéförordningen (1998:1474) göra en konsekvensanalys i där angivna hänseenden beträffande de förslag som lämnas. I det följande redovisas därför konsekvenserna av utredningens förslag.

10.2 Ekonomiska konsekvenser för staten

Kriminalvården

Bedömning: Utredningens förslag förväntas leda till att ett omfattande arbete behöver vidtas inom Kriminalvården med bl.a. lednings-, styrnings-, säkerhets- och utbildningsfrågor. Arbetet kan förväntas leda till vissa övergångskostnader för myndigheten. Dessa bör inte bli större än att de kan rymmas inom Kriminalvårdens befintliga anslag.

I detta arbete bör det finnas förutsättningar att beräkna de långsiktiga ekonomiska konsekvenserna av att Kriminalvårdens effektivitet ska öka.

Kriminalvården beslutade år 2003 att genomföra ett effektiviseringsprogram med fokus på att minska kostnaderna. Detta handlingsprogram har utredningen utvärderat i det första delbetänkandet, SOU 2008:71. Utredningen fann bl.a. att besparingspotentialen som hade angetts i handlingsplanen i få fall överensstämde med det verkliga utfallet. Handlingsplanen ledde dock i viss utsträckning till kostnadsbesparingar.

Utredningen har under sitt arbete kunnat ana områden där det möjligen finns ytterligare möjligheter att på kort sikt sänka kostna-

derna. I sitt sammanhang är sådana besparingar små. Utredningens fokus har dock inte varit på att förbättra kostnadseffektiviteten på kort sikt eller på att göra enstaka besparingsåtgärder. Från ett samhällsekonomiskt perspektiv är det på lång sikt mer lönsamt att Kriminalvårdens verksamhet effektiviseras och myndighetens förmåga att nå de uppställda målen blir högre.

Utredningens förslag förutsätter i många fall att ett omfattande arbete i Kriminalvården påbörjas. Konsekvensen av detta på kort sikt kan bli ett högt tryck internt, bl.a. med att utveckla ett förbättrat ledningssystem, nya uppföljningsverktyg och strategidokument. Detta arbete kan erfordra att särskilda resurser sätts av. Kostnaderna för detta bör inte bli större än att de ryms inom Kriminalvårdens befintliga anslag.

Resultatet av Kriminalvårdens arbete bör på lång sikt i de flesta fall leda till besparingar. Det gäller särskilt om antalet säkerhetsklasser minskas, vilket bör leda till en större flexibilitet i kriminalvården. Däremot kan t.ex. en längre grundutbildning för medarbetare i den klientnära verksamheten leda till högre kostnader för Kriminalvården. Till viss del kan dessa kompenseras genom att behovet för fortbildning minskar. Det ligger i sakens natur att Kriminalvården i det fortsatta arbetet beaktar de ekonomiska konsekvenserna.

På lång sikt ska Kriminalvårdens arbete leda till en minskad risk för återfall i brott. För Kriminalvården bör en effekt av en sådan minskning bli ett minskat behov av platser i häkten, anstalter och frivård. Därigenom kan kostnadsbesparingar komma att göras.

Rättsväsendet i övrigt

<p>Bedömning: Utredningens förslag torde inte medföra några ökade kostnader för rättsväsendet.</p>

Flera av utredningens förslag innebär att förutsättningarna för hela rättsväsendet att minska brottsligheten på lång sikt kan förbättras. Förslagen förväntas dock inte medföra några ökade kostnader för rättsväsendets myndigheter.

På lång sikt kommer minskat återfall i brott att leda till mindre kostnader även för rättsväsendet, t.ex. genom ett minskat ärendeflöde.

Andra statliga myndigheter

Bedömning: Andra statliga myndigheter bedöms inte i nuläget komma att påverkas ekonomiskt av våra förslag.

Vissa av de förslag som har behandlats kan i förlängningen ha betydelse även för andra statliga myndigheter. Genom ett ökat fokus på att förebygga återfall i brott kan ett ökat krav på samverkan mellan Kriminalvården och andra myndigheter att ställas. Redan i dag finns det ett samarbete mellan t.ex. Kriminalvården och Arbetsförmedlingen. Detta samarbete kan förväntas öka i framtiden, men är avhängigt av hur Kriminalvården utformar det kriminalvårdande arbetet.

Övrigt

Bedömning: Utredningens förslag att inrätta en ny myndighet för tillsyn av Kriminalvården medför ökade kostnader. Dessa kostnader bör inte finansieras genom att anslaget för Kriminalvården minskas eftersom utredningen föreslår att Kriminalvårdens egenkontroll samtidigt ska öka.

Ett genomförande av utredningens förslag om en ny tillsynsmyndighet kräver en fördjupad analys, bl.a. avseende myndighetens preciserade uppdrag, organisation och arbetssätt. Innan denna analys har genomförts kan kostnaderna inte förutses.

Utredningen har föreslagit att regeringen bör besluta om en ny tillsynsmyndighet över Kriminalvården. En förutsättning för att den nya tillsynsmyndigheten ska kunna genomföra en effektiv och rätts-säker tillsyn är att Kriminalvårdens egenkontroll förbättras och förstärks. De ökade kostnader för staten som inrättandet av en ny tillsynsmyndighet innebär bör därför inte finansieras ur Kriminalvårdens anslag.

Det är dessutom inte möjligt att i nuläget förutse kostnaderna för den nya tillsynsmyndigheten eftersom dess uppdrag, organisation och arbetssätt inte har fastställts. När detta har skett bör en ekonomisk konsekvensanalys göras.

10.3 Konsekvenser för brottsligheten

Bedömning: Utredningens förslag kan på sikt minska återfall i brott.

Utredningen har tagit som utgångspunkt att föreslå förändringar som kan förbättra Kriminalvårdens förutsättningar att uppnå verksamhetsmålen. Ett övergripande mål är att minska återfall i brott. En konsekvens av om Kriminalvården bättre styr mot de uppställda målen på det sätt som utredningen förslagit är att brottsligheten kan minska.

Utredningens förslag ska ses i sin helhet. De kan inte förväntas få någon effekt förrän på lång sikt. I dagsläget går det inte att förutse när dessa effekter kan inträffa eller hur stora de kan bli.

10.4 Övriga konsekvenser

Bedömning: Utredningens förslag förväntas inte i övrigt få några konsekvenser av de slag som anges i kommittéförordningen.

Det finns inte någon anledning att anta att utredningens förslag kommer att påverka kostnaderna eller intäkterna för kommuner, företag eller enskilda.

Förslagen kan inte heller förväntas få direkt betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män, barn, den personliga integriteten, det kommunala självstyret, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Referenser

Offentligt tryck

Riksdagstryck

Bet. 2001/02:JuU6, Kriminalvårdsfrågor
Bet. 2004/05:KU20, Granskningsbetänkande

Propositioner

prop. 1973:1, Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen angående statsverkets tillstånd och behov under budgetåret 1973/74
prop. 1989/90:154, Proposition om en ny regional statlig förvaltning
prop. 1996/97:1, Förslag till statsbudget för år 1997
prop. 2002/03:1, Förslag till statsbudget för år 2003
prop. 2002/03:99, Det nya Skatteverket
prop. 2003/04:69, En ny statlig myndighet för socialförsäkringens administration
prop. 2004/05:1, Förslag till statsbudget för år 2005
prop. 2004/05:176, Kriminalvården – en myndighet
prop. 2005/06:1, Förslag till statsbudget för år 2006
prop. 2005/06:123, En modernare kriminalvård
prop. 2006/07:1, Förslag till statsbudget för år 2007
prop. 2006/07:127, Några ändringar i kriminalvårdslagstiftningen
prop. 2007/08:1, Förslag till statsbudget för år 2008
prop. 2008/09:1, Budgetpropositionen för år 2009

Offentliga utredningar

- SOU 2004:100, Tillsyn. Förslag om en tydligare och effektivare tillsyn, Tillsynsutredningen
- SOU 2005:6, Säkert inlåst - En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004, Rymningsutredningen
- SOU 2005:54, Framtidens kriminalvård, Kriminalvårdskommittén
- SOU 2007:75, Att styra staten – regeringens styrning av sin förvaltning, Styretredningen
- SOU 2008:71, Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete, Utredningen Kriminalvårdens effektivitet
- SOU 2009:13, Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning, Utredningen Kriminalvårdens effektivitet

Departementsskrivelser

- Ds 1994:140, Upploppet på Tidaholmsanstalten den 22 juli 1994
- Ds 2006:15, Intern styrning och kontroll i staten

Myndighetsbeslut m.m.

- Brottsförebyggande rådet, Hot och våld mot kriminalvårdens personal, Rapport 2006:5, 2006
- Det Kongelige Justis- och Politidepartementet, St.meld.nr. 37 (2007-2008), Norge
- Ekonomistyrningsverket, Polisen – Styrning och uppföljning, EVS 2009:6, 2009
- Ekonomistyrningsverket, Åklagarmyndighetens interna styrning och kontroll – Förändringsbehov och möjligheter till utveckling, 2009:7, 2009
- Ekonomistyrningsverket, Kartläggning av regleringsbrev - Förändring av regleringsbreven mellan år 2008 och 2009, ESV 2009:16, 2009
- Fångvårdsväsendet, Fångvårdsväsendets årsredovisning år 2007, Finland
- Justitieombudsmannen, JO dnr. 1452-2001, beslut 2002-04-09
- Kriminalforsorgen, Kriminalforsorgens principprogram, 1993, Danmark
- Kriminalforsorgen, Statistik, 2007, Danmark

- Kriminalomsorgen, Kriminalomsorgens sikkerhetsstrategi 2006-2010, Trygghet for samfunnet, domfelte, innsatte och tillsatte, 2006, Norge
- Kriminalomsorgen, Fakta om kriminalomsorgen, 2007, Norge
- Kriminalomsorgen, Årsmelding 2007, 2008, Norge
- Kriminalomsorgen, KRUS, Vold og trusler mot tilsatte i kriminalomsorgen 2007, 2009, Norge
- Kriminalomsorgen, Nordisk statistikk for kriminalomsorgen i Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige 2002-2006, 2008, Norge
- Kriminalvårdsstyrelsen, Oro och upplopp på fängelser – ett förslag till motverkan, 1995
- Kriminalvårdsstyrelsen, RSS-rapporten, 1998
- Kriminalvårdsstyrelsen, Handlingsplan för effektivisering 2004-2006, 2 december 2003
- Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvården – en myndighet, 2004
- Kriminalvårdsstyrelsen, Säkerhetsanstalt (KVS 2004-10163), 2004
- Kriminalvårdsstyrelsen, Säkert inlåst? – betänkande av Rymningsutredningen, Skrivelse till Justitiedepartementet (KVS 05-2005-2477), 2005
- Kriminalvårdsstyrelsen, 1M/Georg, Hanteringen av klientärenden i den nya organisationen, 4 maj 2005
- Kriminalvårdsstyrelsen, Kriminalvårdens organisation som en myndighet, 31 maj 2005
- Kriminalvårdens forskningskommitté, Bärsärkarna, Rapport 13, 2005
- Kriminalvården, Budgetunderlag 2003
- Kriminalvården, Budgetunderlag 2010
- Kriminalvården, ”Bättre ut”, Kriminalvårdens vision och värdegrund, 2007
- Kriminalvården, Faktablad Självmord (Suicid), 2009
- Kriminalvården, Framtidens kriminalvårdsutbildning. Delrapport från högskoleprojektet, 5 april 2006
- Kriminalvården, Hur ska kriminalvården säkerställa rätt kompetens i framtiden?, 20 oktober 2004
- Kriminalvården, Internrevisionen, Baspersonalens informationsmiljö, Rapport 2008:1, 2008
- Kriminalvården, Kriminalvården i Sverige, 2008

- Kriminalvården, Kriminalvårdens lokalförsörjning 2009-2020, 31 mars 2009
- Kriminalvården, Kriminalvårdens utbildning, 16 april 2009
- Kriminalvården, Omvårdnadsinspektioner vid landets häkten 2008, 2009
- Kriminalvården, Rapport över internrevisionens verksamhet under 2007, 2008
- Kriminalvården, Rapport över internrevisionens verksamhet under 2008, 2009
- Kriminalvården, Slutrapport – utvärdering av ny utbildningsstruktur, 2009
- Kriminalvården, Specialiserade yrkesroller i klientnära arbete, 2008
- Kriminalvården, Verksamhetsplan år 2006
- Kriminalvården, Verksamhetsplan år 2007
- Kriminalvården, Verksamhetsplan år 2008
- Kriminalvården, Verksamhetsplan år 2009
- Kriminalvården, Utvärdering av kriminalvårdens organisation som en myndighet, 2006
- Kriminalvården, Årsredovisning 2006
- Kriminalvården, Årsredovisning, 2007
- Kriminalvården, Årsredovisning, 2008
- Länsstyrelsen i Östergötlands län, Länsstyrelsernas tillsyn – dagsläge, möjliga förbättringar, framtidsutsikter (Redovisning av ett regeringsuppdrag Fi 2008/3093), Rapport 2009:2
- Regeringskansliet, RK-Styr, Rapport, 2009-05-15
- Riksrevisionsverket, Effektivare kriminalvård – en hinderanalys, RRV 1999:27, 1999
- Riksrevisionsverket, Kriminalvården personal. Uppföljning av Riksrevisionsverkets granskning av personalfrågor år 1998/99 – ett regeringsuppdrag, RRV 2002:26, 2002
- Statskontoret, Effektivitetsgranskning av kriminalvården, Rapport 2003:20, 2003
- Statskontoret, Handlingsplaner och strategier mot diskriminering – Ett verktyg för att stärka myndighetens arbete mot diskriminering, Rapport 2009:4, 2009

Statskontoret, Sjukfrånvaron i staten 2008 – myndigheter och sektorer, Rapport 2009:102, 2009

Verva, Analys av Kriminalvårdens arbete med strategisk kompetensförsörjning, Rapport 2006:04, 2006

Litteratur, artiklar och uppsatser

Amaratunga, D. & Baldry, D., "Performance measurement in facilities management and its relationships with management theory and motivation". *Facilities*, 20, (10), 2002, s. 327-336,

Bruzelius, L. H. & Skärvad, P-H., *Integrerad organisationslära*. Lund. Studentlitteratur, 1995

Bäckman, J. och Hansson, O., *En kriminalvård i kris - En textanalys av mediernas dagordning och den politiska dagordningen*, Linköpings universitet, 2007

Cooke, D.J., "Prison Violence: A Scottish Perspective", s. 110, i Flanagan, T., *Incarcerating Criminals, Prisons and Jails in Social and Organizational Context*, Oxford University Press, 1998

Dagens Nyheter, "Ordning och reda recept mot rymningar", 26 september 2006

Dagens nyheter, "Vi klarar inte längre att utreda självmorden", DN Debatt, 12 november 2008

Dagens Nyheter, "Fångar överlistar spärrade telefoner", 26 juni 2009

Elliott, L., Security, "Without Care: Challenges for Restorative Values in Prison", *Contemporary Justice Review*, Vol. 10, 2007, s. 193-208

Hjalmarsson, L., *Metoder i forskning om produktivitet och effektivitet med tillämpningar på offentlig sektor*. Stockholm: Allmänna Förlaget, 1991

Härenstam, A., *Arbetsmiljö i anstalt, 1985-1989*, 1985

Jacobsen, D. I. & Thorsvik, J., *Hur moderna organisationer fungerar*. Lund: Studentlitteratur, 2002

Karlöf, B., *Effektivitet, balansen mellan kundvärde och produktivitet*. Industrilitteratur, 1997

Kriminalvården, RuntiKrim, nummer 2, april 2009

- Ljungberg, A. & Larsson, E. *Processbaserad verksamhetsutveckling*. Lund: Studentlitteratur, 2001
- Molander, P., Nilsson, J-E. & Schick, A., *Vem styr? Relationen mellan Regeringskansliet och myndigheterna*, 2002
- Nylander, P., Bruhn, A. & Lindberg, O., "Säkerhet eller rehabilitering? Om subkulturell differentiering bland kriminalvårdare", *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, årgång 14, nr 3, 2009
- Presley, D., "Security is Not Convenient", *Corrections Today*, October 2008
- Rhodes, L., "Supermax as a Technology of Punishment", *Social Research*, Vol. 74, No. 2, 2007
- Riksdag och departement, "Färre JO-inspektioner när klagomålen ökar", 19 oktober 2008
- Ross, J. I., "Supermax Prisons", *Society*, Vol. 44, No. 3, 2007

Kommittédirektiv



Ett effektivt resursutnyttjande inom Kriminalvården

Dir.
2008:19

Beslut vid regeringssammanträde den 14 februari 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att följa upp och utvärdera effektiviseringsarbetet inom Kriminalvården. Utredaren ska

- 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.

Vidare ska utredaren granska effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokalförsörjningsbehov. 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.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 12 mars 2009. Utredaren ska senast den 19 juni 2008 lämna ett delbetänkande avseende uppföljning av 2003 års effektiviseringsarbete och eventuella förslag som har aktualiserats.

Bakgrund

Kriminalvården ansvarar för verkställigheten av påföljder i fängelse och frivård samt för verksamheten vid häktena. Inom ansvarsområdet ingår även att utföra transporter, inte bara för Kriminalvården utan också för andra myndigheter, exempelvis polisen och Migrationsverket. Målet för verksamheten är att påföljder ska verkställas på ett humant, säkert och effektivt sätt samt att återfallen i brott ska minska.

Tidigare effektiviseringsarbete

Riksrevisionsverket (RRV) genomförde under 1999, på regeringens uppdrag, en granskning av Kriminalvårdens effektivitet. I rapporten *Effektivare kriminalvård – en hinderanalys* (RRV 1999:27) pekar verket på ett antal hinder mot ett effektivt resursutnyttjande, bl.a. brister i den centrala samordningen av styrningen och uppföljningen. För att bedöma resultatet av vidtagna åtgärder och identifiera eventuella kvarstående hinder fick Statskontoret 2003 i uppdrag att följa upp RRV:s granskning bl.a. vad gäller styrningsfrågor, resursutnyttjande av fängelseplatser och Transporttjänsten.

Statskontoret presenterade rapporten *Effektivitetsgranskning av kriminalvården* (2003:20). Mot bakgrund av rapporten inledde Kriminalvården 2003 ett omfattande effektiviseringsarbete (Bättre men billigare). Som en del i detta arbete omorganiserades Kriminalvården till en myndighet och omförhandlade sina hyresavtal. Vidare fick Kriminalvården i uppdrag av regeringen att effektivisera utnyttjande av personalresurser genom att vidta en verksamhetsanalys.

Särskilt om platsutbyggnaden

Genom ett särskilt uppdrag lade regeringen 2003 fast de riktlinjer som skulle gälla för Kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning. Riktlinjerna innebar att arbetet med att skapa fler häktes- och anstaltsplatser skulle genomföras så att anstaltsstrukturen i framtiden består av färre och större enheter och att all nybyggnation av platser skulle utformas så att en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning medges.

I juni 2007 gav regeringen Kriminalvården ett nytt uppdrag för den fortsatta utbyggnaden. I uppdraget anges att utgångspunkten för anstaltsstrukturen även i fortsättningen ska vara färre och större enheter som i största möjliga mån ger utrymme för en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning. En annan viktig utgångspunkt för uppdraget är att utbyggnad ska ske vid redan befintliga enheter där det anses lämpligt och ekonomiskt motiverat. I de fall förutsättningar finns för samlokalisering med andra myndigheter i rättsväsendet är detta att föredra framför andra lösningar.

Ekonomistyrningsverket fick samtidigt i uppdrag av regeringen att analysera effektiviteten i Kriminalvårdens byggprocess, särskilt med avseende på upphandling och projektering.

Resurstillskott och resursbehov

Utgångspunkten för uppdraget till Kriminalvården avseende den långsiktiga lokalförsörjningen 2003 var en ökad klienttillströmning. Den genomsnittliga beläggningen vid anstalter och häkten ökade mellan 1999 och 2004 med 37 procent, eller med nära 1 800 intagna, vilket ledde till brist på såväl anstalts- som häktesplatser. Högre krav på differentiering av intagna innebar också ökat behov av platser.

Kriminalvården har under de senaste åren tillskapat ett antal nya häktes- och anstaltsplatser i landet och det krävs en fortsatt analys av det framtida behovet.

För att möta det växande platsbehovet har regeringen tillfört Kriminalvårdens anslag extra resurser under flera år. Under åren 2002–2004 tillfördes Kriminalvården sammanlagt 1 230 miljoner kronor i syfte att tillskapa fler platser. För att ge Kriminalvården möjlighet att bl.a. fullfölja sin planerade platsutbyggnad har Kriminalvårdens anslag för åren 2005–2007 tillförts ytterligare ramhöjning med 430 miljoner, 650 miljoner respektive 350 miljoner kronor.

Kriminalvården har i budgetunderlaget för 2008 begärt ett resurstillskott med ca en miljard kronor årligen fr.o.m. 2009, bl.a. för att anpassa antalet platser till beräknad klientutveckling. Förstärkningen behövs, enligt Kriminalvården, även för att förbättra verksamhetsinnehållet, fortsätta satsningarna på säkerheten samt för utbildning av personalen.

Säkerheten har varit eftersatt

Säkerhetsarbetet inom Kriminalvården var från mitten av 1990-talet lågt prioriterat både vad gäller innehåll och bemanning. Det saknades central samordning, styrning och strategier i säkerhetsarbetet. Det nedprioriterade säkerhetsarbetet är en förklaring till de uppmärksammade rymningarna 2004.

Efter rymningarna 2004 har Kriminalvården satsat resurser på att höja säkerheten. För att förstärka säkerheten har Kriminalvården investerat i inpasseringshinder, förstärkta skalskydd, övervakningskameror, inpasseringskontroller och mobilstörningsutrustning. Uppgraderingen av säkerheten har skett på flertalet anstalter. På regeringens uppdrag har Kriminalvården utrett och därefter påbörjat arbetet med tre stycken s.k. säkerhetsanstalter. Dessutom har Kriminalvården satsat på s.k. dynamisk säkerhet genom utbildning av personal, förbättrat underrättelsearbete, aktiv klientplacering och insatsberedskap för att uppnå god prevention. En viktig del i säkerhetsarbetet är samarbetet med polisen både på lokal och på central nivå.

Uppdraget*Utgångspunkt*

Kriminalvården är sista länken i rättskedjan och är därmed beroende av hur övriga myndigheter agerar inom rättskedjan. Att prognostisera Kriminalvårdens behov av platser är förenat med svårigheter på grund av att ett stort antal okända faktorer påverkar utvecklingen. De rättspolitiska åtgärder som regeringen kommer att vidta under mandatperioden innebär stora utmaningar för svensk kriminalpolitik och kriminalvård framöver. Ett exempel på sådana faktorer är de förslag som kommer att lämnas av den pågående Straffnivåutredningen (Ju 2007:04). Utredningen har i uppdrag att föreslå förändringar i syfte att åstadkomma en straffmätning som markerar en skärpt syn på allvarliga våldsbrott, vilket kommer att få konsekvenser för rättsväsendet. Ett väl fungerande rättsväsende bygger på att det i alla delar är rätt dimensionerat för sin uppgift. En fortsatt satsning inom rättsväsendets område förutsätter en fortsatt effektivisering.

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren följa upp och utvärdera hur effektiviseringsarbetet bedrivs inom Kriminalvården samt föreslå ytterligare möjliga områden för effektivisering

Finns det hinder för effektivt resursutnyttjande?

Såväl Riksrevisionsverkets som Statskontorets effektivitetsgranskningar av kriminalvården visade att det fanns hinder för ett effektivt resursutnyttjande inom Kriminalvården. De båda granskningarna pekade på att hinder för en effektiv verksamhet fanns bl.a. inom central styrning, personalanvändning, lokalanvändning, byggprocess och upphandling, information och IT-användning samt samverkan inom rättsväsendet. Mot bakgrund av rapporterna påbörjade Kriminalvården 2003 en genomlysning av verksamheten i syfte att säkerställa en effektiv organisation och med en budget i balans vid utgången av 2006. Inom ramen för effektiviseringsarbetet omorganiserades Kriminalvården till en myndighet, hyreskontrakt omförhandlades och en verksamhetsanalys genomfördes i syfte att uppnå ett effektivt personalutnyttjande.

Utredaren ska följa hur 2003 års effektiviseringsarbete har genomförts. Om möjligt ska en beräkning göras av de kostnadsbesparingar de genomförda åtgärderna har lett till.

Utredaren ska identifiera och analysera ytterligare möjliga områden för effektivisering inom Kriminalvården vad gäller förvaltning, personal, IT, administration och övrig verksamhet. I analysen ska det ingå en bedömning av den ekonomiska effekten av möjliga effektiviseringar samt en beskrivning av konsekvenser av olika effektiviseringsåtgärder.

Utredaren ska granska effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokalförsörjningsbehov i förhållande till de riktlinjer regeringen beslutade om i juni 2007. Av granskningen ska också framgå förutsättningar för Kriminalvården att bygga nya och avveckla gamla enheter inom ramen för tilldelade anslag.

Upprustning av säkerheten sedan rymningarna 2004

Efter de uppmärksammade rymningarna 2004 har Kriminalvården satsat på att förstärka säkerheten. Satsningar har gjorts för att uppgradera säkerheten, utbilda personal och upprätthålla säkerheten.

Utredaren ska utvärdera och analysera Kriminalvårdens genomförda och planerade investeringar på säkerhetsområdet. Av redogörelsen ska framgå vilka kostnader Kriminalvården har haft i säkerhetsinvesteringar samt vilka kostnader myndigheten har för att upprätthålla säkerheten. Utredaren ska göra en bedömning av nuvarande säkerhetsnivå. Det ska också framgå i vilken utsträckning och form samverkan och samråd sker med övriga berörda myndigheter. Vidare ska en jämförelse göras med förhållanden i andra jämförbara länder, i första hand övriga nordiska länder.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska slutredovisas senast den 12 mars 2009. Utredaren ska senast den 19 juni 2008 lämna ett delbetänkande avseende uppföljning av 2003 års effektiviseringsarbete och eventuella förslag som har aktualiserats.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen
Kriminalvårdens effektivitet (Ju 2008:02)**

**Dir.
2008:113**

Beslut vid regeringssammanträde den 18 september 2008

Förlängd tid för uppdraget m.m.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 14 februari 2008 tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att följa upp och utvärdera effektiviseringsarbetet inom Kriminalvården (dir: 2008:19). Utredningen har antagit namnet Utredningen Kriminalvårdens effektivitet (Ju 2008:02). I enlighet med direktiven har ett delbetänkande avseende uppföljning av 2003 års effektiviseringsarbete lämnats den 19 juni 2008. Uppdraget ska enligt direktiven slutredovisas den 12 mars 2009.

Utredningstiden förlängs. Utredaren ska slutredovisa uppdraget senast den 1 oktober 2009.

Uppdraget ändras även på så sätt att granskningen avseende effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokalförsörjningsbehov i förhållande till de riktlinjer regeringen beslutade om i juni 2007 ska lämnas i ett delbetänkande senast den 16 februari 2009. Av den granskningen ska också framgå förutsättningar för Kriminalvården att bygga nya och avveckla gamla enheter inom ramen för tilldelade anslag. Utredaren ska beakta Ekonomistyrningsverkets rapport Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning (ESV 2008:04).

(Justitiedepartementet)

Effektivitet i Kriminalvården

Undersökningar bland chefer och medarbetare
inom Kriminalvården för utredningen
Kriminalvårdens effektivitet

S-117279

Utredningen Kriminalvårdens effektivitet: Christina Sunderlöf,
Johan Sørensson

Synovate Sweden AB:

Cecilia Svärd,
Anders Stenström

Effektivitet i Kriminalvården

Syfte

Utredningen Kriminalvårdens effektivitet ska senast den 1 oktober 2009 lämna sitt slutbetänkande till regeringen avseende ett antal effektivitetsfrågor i kriminalvården. Utredningen har hittills följt upp det effektiviseringsarbete som genomförts inom ramen för Kriminalvårdens effektiviseringsplan från 2003. Vidare har utredningen lämnat förslag till en effektivisering av Kriminalvårdens lokal-försörjning. Till slutbetänkandet ska utredningen också identifiera och analysera ytterligare möjligheter till effektiviseringsåtgärder. Denna undersökning har genomförts som en del av detta arbete. Undersökningen fokuserar på effektivitetsfrågor ur ett arbetsorganisatoriskt perspektiv.

Undersökningen har genomförts i två steg:

- Djupintervjuer bland regionchefer, häktes- och anstaltschefer, kriminalvårdsinspektörer (chefer i första ledet) och kriminalvårdare.
- En kvantitativ enkät bland kriminalvårdsinspektörer och kriminalvårdare.

Rapporten sammanfattar resultat och slutsatser från bägge undersökningarna.

Intervjuguide och frågeformulär

Intervjuguide för djupintervjuerna och frågeformulär för den kvantitativa undersökningen har utarbetats i samråd mellan utredningen och Synovate.

Insamlingsmetod och mätperiod

De 21 djupintervjuerna genomfördes under perioden 20 mars–17 april 2009. Intervjuerna gjordes av Synovates ansvariga konsulter, Cecilia Svärd och Anders Stenström.

I den kvantitativa enkätundersökningen genomfördes datainsamlingen genom postal enkät med två påminnelser till 2 530 intervjupersoner under perioden 16 april–19 maj 2009. Synovate

ansvarade för genomförandet. Totalt besvarade 1 510 intervjupersoner formuläret. Svarsfrekvensen i den kvantitativa enkätundersökningen är 61 procent efter bortsortering av ej målgruppsaktuella. För bortfallsredovisning, se kapitel "Metodbeskrivning" (sidan 57).

Endast statistiskt säkerställda skillnader kommenteras i rapporten

Kommenterade skillnader i resultaten mellan olika grupper av svarande i den kvantitativa enkätundersökningen är statistiskt säkerställda.

Läsinstruktion till temperaturdiagrammen

I frågor i den kvantitativa undersökningen får kriminalvårdsinspektörer och kriminalvårdare bedöma sin arbetsmiljö ur ett antal olika synvinklar. Flera av dessa frågor är hämtade från Synovates modell för medarbetarundersökningar. De diagram i vilka frågorna redovisas kallas temperaturdiagram.

Temperaturdiagrammen har två staplar för varje delfråga, en röd och en blå.

Den **blå** stapeln står för andelen positiva svar, (dvs. andelen som angivit 4 eller 5 på den fem-gradiga skalan, 4 är ljusblå och 5 mörkblå). De "neutrala" dvs. de som angivit 3 ligger bredvid den blå stapeln i form av en **vit** stapel. De ingår dock inte i summan av andel positiva (de som svarat 4 och 5), som anges till höger om denna stapel. Anledningen är att 3 eller "neutral" inte kännetecknar en väl fungerande organisation. För att en organisation ska definieras som framgångsrik krävs en hög andel 4:or eller 5:or på den femgradiga skalan.

Den **röda** stapeln står för andelen negativa svar (de som svarat 1 eller 2, där 1 är mörkröd och 2 ljusröd). Till vänster om denna stapel står en siffra för den sammanlagda andelen 1 och 2.

Andelarna i temperaturdiagrammen är beräknade med **dem som tagit ställning i frågan som bas**. Antalet som tagit ställning, den så kallade basen för redovisning, anges inom parentes (t.ex. "n=1495"). Det interna bortfallet på varje fråga ligger normalt endast kring några procent. Om andelen som inte tagit ställning i en fråga överstiger fem procent kommenteras det i texten.

Jämförelser med andra undersökningar

I en större riksundersökning i Synovates webbpanel tillfrågades de som var yrkesverksamma om sin arbetsmiljö. I de fall identiska frågor använts i denna undersökning inom Kriminalvården jämförs resultaten med riksundersökningen. För att en fråga ska få en kommentar att resultaten avviker från riksundersökningen, så måste andelen positiva eller negativa skilja minst 10 procentenheter mellan de två undersökningarna.

Synovates analyser av hundratals genomförda medarbetarundersökningar visar att en väl fungerande organisation får en andel positiva i frågorna som överstiger 65 procent och en andel negativa som inte är högre än 15 procent. Riksundersökningen som Synovate genomfört har betydligt lägre resultat än så. Att ligga lägre i resultaten än denna riksundersökning är med andra ord en tydlig signal att verksamheten behöver utvecklas.

De viktigaste slutsatserna

1. Styrningen av Kriminalvården behöver utvecklas

Målstyrning

Kriminalvårdens mål att minska antalet återfall i brott är lätt att förstå, men eftersom flera omvärldsfaktorer och aktörer påverkar utfallet i detta måttetal är det svårt för medarbetarna att följa effekterna av just Kriminalvårdens insatser. Det är kanske en av orsakerna till att "Bättre ut", Kriminalvårdens vision, i första hand nämns som Kriminalvårdens mål av både chefer och medarbetare. Med "Bättre ut" avses att de dömda ska vara bättre rustade att klara ett liv utan kriminalitet och droger när de lämnar Kriminalvården än de var tidigare. Visionen knyter nära an till det kriminalvårdande arbetet, som är ett tydligt utvecklingsområde. Möjligen bör Kriminalvården överväga att frångå målet att minska antal återfall i brott till ett mål som chefer och medarbetare upplever att de kan påverka. Visionen "Bättre ut" stämmer bättre in på den beskrivningen. Uppföljningen av målen ligger på en lägre nivå än i arbetslivet i stort.

Viktigt för medarbetarnas engagemang är att förstå målen för den egna verksamheten och det egna bidraget i det arbetet. Då krävs, förutom påverkbara mål, att Kriminalvårdens mål bryts ned på en operativ nivå i verksamheten och på individnivå. Resultaten visar

dock att Kriminalvårdens målstyrning är svag. Bara hälften upplever att målen på verksamhets- och individnivå är tydliga och ännu färre anser att de följs upp.

Styrning från Kriminalvårdens ledning

I undersökningen framkommer också en stark kritik mot toppstyrning från Kriminalvårdens högsta ledning. Varken chefer på olika nivåer eller kriminalvårdare anser att ledningen har en tilltro till deras kompetens. Verksamheten upplevs som detaljstyrd, ledningen styr inte bara vad utan också hur. Ett bristande lyssnande inåt i organisationen resulterar i direktiv om genomförande av åtgärder med alldeles för kort framförhållning. Bristfällig samordning inom huvudkontoret å ena sidan och mellan huvudkontoret och regionerna å andra sidan medför även att samma direktiv skickas ut från flera aktörer, vilket bidrar till att skapa otydlighet längre ned i organisationen. Resultatet blir att tid går från utveckling av verksamhet och medarbetare till administration och möten, samt att de många direktiven flyttar fokus från verksamheternas långsiktiga mål till att lösa uppgifter av mer kortsiktig karaktär.

Ledarskap närmaste chef

Den styrning på ledningsnivå som beskrivs ovan är sannolikt en av orsakerna till de mycket låga omdömen som medarbetarna ger sin närmaste chef. Första ledets chefer (kriminalvårdsinspektörerna) är inte närvarande i utvecklingen av verksamhet och medarbetare. Arbetet med strukturer och uppföljning för att skapa effektivitet i arbetet ute i arbetslagen lyser med sin frånvaro. När chefer på häkten och anstalter får en hög arbetsbörda i uppdrag från Kriminalvårdens ledning kan detta resultera i för svag styrning på lägre nivåer. Eftersom det kriminalvårdande uppdraget ska ske ute bland klienterna kan detta äventyra effektiviteten i organisationen.

Det är av stor vikt för Kriminalvården att ledarskapet ute i verksamheten utvecklas. Chefer som tydliggör mål, återkopplar och förankrar skapar förutsättningar för det engagemang från medarbetarna som krävs för måluppfyllelse och effektivitet.

2. Medarbetarnas inflytande i arbetet behöver bli större

Generellt anses enmyndighetsreformen ha bidragit till större tydlighet i organisationen när det gäller ansvar för beslut. Ansvar och befogenheter upplevs också tydliga av kriminalvårdare och kriminalvårdsinspektörer ute i verksamheten. Den ökande styrningen kan dock ha en baksida. En hög andel chefer och medarbetare, har flera gånger varit i situationer där de upplevt sina befogenheter i den egna rollen som för små. En stor andel anser inte att de har möjlighet att påverka den egna arbetssituationen genom till exempel prioriteringar. Tidsanvändningen anses inte främja uppfyllandet av målen; för mycket tid går till administration och möten, för lite tid till verksamhet och klienter.

Kriminalvården behöver utveckla ett medarbetarskap där den enskilde medarbetaren har möjlighet att fatta beslut i viktiga situationer och påverka arbetets utformning. I nuläget upplever inte kriminalvårdare och kriminalvårdsinspektörer att organisationen litar på de anställdas kompetens. En sådan upplevelse tillsammans med för litet inflytande i arbetssituationen kan bidra till ett passivt medarbetarskap, där kvaliteten i arbetet gentemot klienterna blir lidande. Om de övergripande och individuella målen blir tydliga och uppföljningen av målen genomförs, bör medarbetarna kunna agera efter denna kompass, utan att detaljstyrning är nödvändig i varje situation.

3. Kompetensen behöver både utvecklas och användas bättre

Trots en satsning på kompetensutveckling av medarbetarna är upplevelsen av utvecklingsmöjligheter och karriärvägar låg, både bland dem med lägre och bland dem med högre utbildning. Andelen som anser att de får använda sin kompetens fullt ut respektive får nya utmaningar i arbetet är lägre inom Kriminalvården än i arbetslivet i stort.

För att behålla kompetenta medarbetare som vill bidra till utvecklingen av Kriminalvården är främjande av utvecklingsmöjligheter i alla delar av organisationen och på alla nivåer en avgörande fråga.

Kriminalvårdens mål

Effektivitet kan definieras som måluppfyllelse i förhållande till resursanvändning, dvs. att arbetsuppgifterna utförs så tids- och kostnads-effektivt som möjligt och på ett sådant sätt att målen för

verksamheten uppfylls. Måluppfyllelse är således en grundläggande del av begreppet. Det viktigaste målet för Kriminalvården är att antalet återfall i brott ska minska. Utdömda påföljder ska verkställas på ett humant och säkert sätt.

Kriminalvårdens vision är "Bättre ut", som innebär att de dömda ska vara bättre rustade att klara ett liv utan kriminalitet och droger när de lämnar Kriminalvården än de var tidigare.

Resultat från djupintervjuerna

Kriminalvårdens vision var mycket väl känd bland de 21 chefer och medarbetare inom Kriminalvården som Synovate intervjuade inledningsvis i projektet. På frågan om vilket det viktigaste målet för Kriminalvårdens verksamhet är svarade en överväldigande majoritet "Bättre ut".

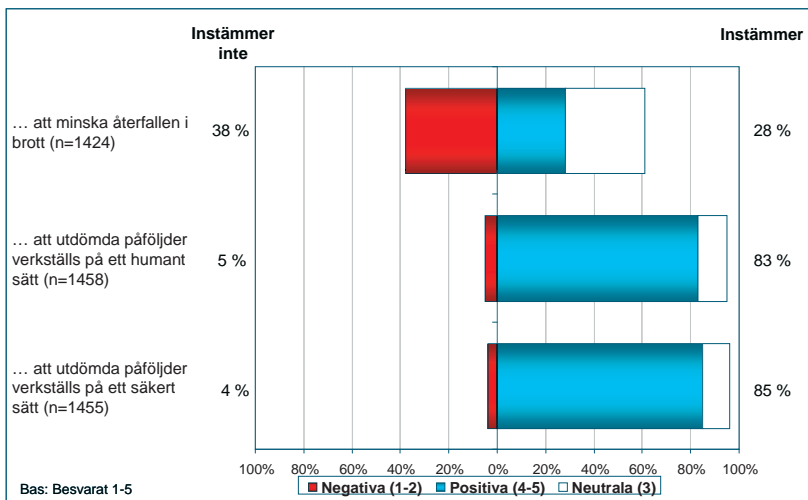
När Kriminalvårdens mål att minska återfall i brott diskuterades i djupintervjuerna har flera av intervjupersonerna en oklar bild av hur utvecklingen när det gäller återfall i brott ser ut. Flera vill tro att målet uppfylls allt bättre, men det finns en osäkerhet kring hur det förhåller sig. Många pekar på svårigheten att använda återfall i brott som ett mått på Kriminalvårdens effektivitet, eftersom många aktörer, konjunkturer m.fl. faktorer påverkar resultatet. Att studera den renodlade effekten av det kriminalvårdande arbetet i relation till målet anser flera är omöjligt. Samtidigt betonas att även om inte målet uppfylls, så är varje klient som inte återfaller i brott en seger för Kriminalvården.

Betydligt säkrare var intervjupersonerna när det gäller att utdömda påföljder verkställs på ett humant och säkert sätt. Samtliga intervjupersoner ansåg att dessa mål uppfylls väl. Ett undantag som nämns när det gäller human verkställighet är isoleringen, samtidigt som den betraktas som nödvändig. Även överbelastning nämns som en orsak till inhuman kriminalvård, eftersom resurserna då måste användas för att upprätthålla en basal säkerhetsnivå, vilket innebär att klienter med restriktioner löper risken att bli än mer isolerade.

Resultat från enkätundersökningen

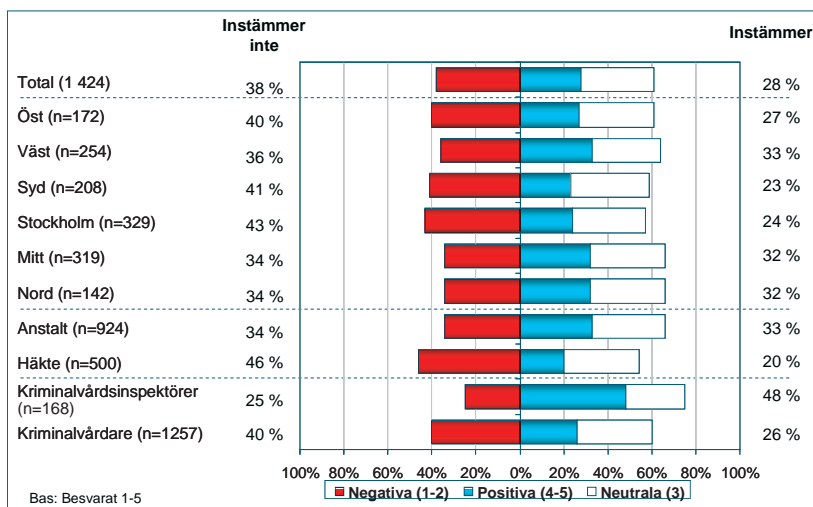
Resultaten i enkätundersökningen stämmer väl överens med djupintervjuerna. Andelen som inte tar ställning i frågan om Kriminalvården lever upp till målet att minska återfall i brott är sex procent. Av dem som tar ställning instämmer endast 28 procent i att Kriminalvården lever upp till målet. De allra flesta (cirka 85 procent) anser dock att Kriminalvården lever upp till målen att utdömda påföljder verkställs på ett humant respektive säkert sätt.

Diagram 1 Hur tycker du att Kriminalvården lever upp till följande mål?



Andelen som instämmer i att Kriminalvården lever upp till målet att minska återfallen i brott är under 35 procent i alla målgrupper förutom bland kriminalvårdsinspektörerna. Dessa och anställda vid anstalter har en mer positiv syn på hur väl målet uppfylls än kriminalvårdare och anställda vid häkten. Region Syd och Stockholm har en lägre andel som instämmer i att målet uppfylls väl.

Diagram 2 Hur väl tycker du att Kriminalvården lever upp till följande mål: Att minska återfallen i brott. Resultat efter region, häkte/anstalt och befattning



Även i frågorna om att utdömda påföljder verkställs på ett humant och säkert sätt har kriminalvårdsinspektörer och anställda vid anstalter en något mer positiv syn än kriminalvårdare och anställda vid häkten. Det finns också en del skillnader mellan regionerna. På frågan om påföljderna verkställs på ett humant sätt är andelen positiva lägre i regionerna Stockholm och Öst. Skillnaderna är dock inte dramatiska, andelen positiva är 76 respektive 79 procent även i dessa regioner. När det gäller att utdömda påföljder verkställs på ett säkert sätt är andelen positiva högre i region Mitt (90 procent) än i övriga regioner.

Det kriminalvårdande arbetet

Både i djupintervjuer och i enkätundersökning ställdes frågor om det kriminalvårdande arbetet på häkten och anstalter. En sammanfattning är att synen på det kriminalvårdande arbetet är positiv, de anställda upplever att arbetet utvecklas. Dock finns det mycket kvar att göra.

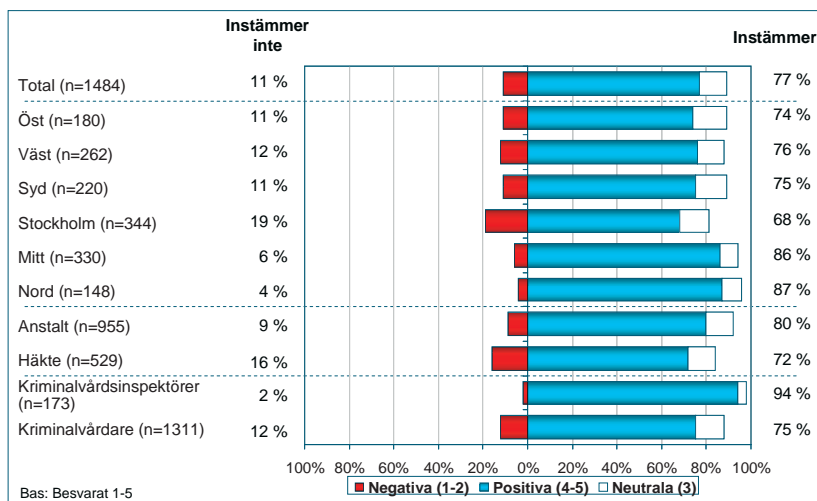
Resultat från djupintervjuerna

Det kriminalvårdande arbetet har förbättrats avsevärt anser intervjupersonerna. Många beskriver utvecklingen från 1970-talet, då det fanns en mycket stor flora av olika behandlingsprogram och sysselsättningar, vars effekter inte utvärderades. I dag är behandlingsprogrammen mycket mer kvalificerade och har vetenskapligt stöd. Kriminalvården har ett gemensamt grepp i frågorna och programmen utvärderas också kontinuerligt. Att man skulle vilja åstadkomma mer är ändå tydligt. T.ex. pekar en av intervjupersonerna på hur svårt det är att nå korttidsintagna med insatser. Arbetet med att motivera de intagna att delta i behandlingsprogram behöver utvecklas. Fler programledare efterfrågas och någon regionchef föreslår programteam som reser runt till olika verksamheter, i stället för ett par programledare på varje anstalt.

Resultat från enkätundersökningen

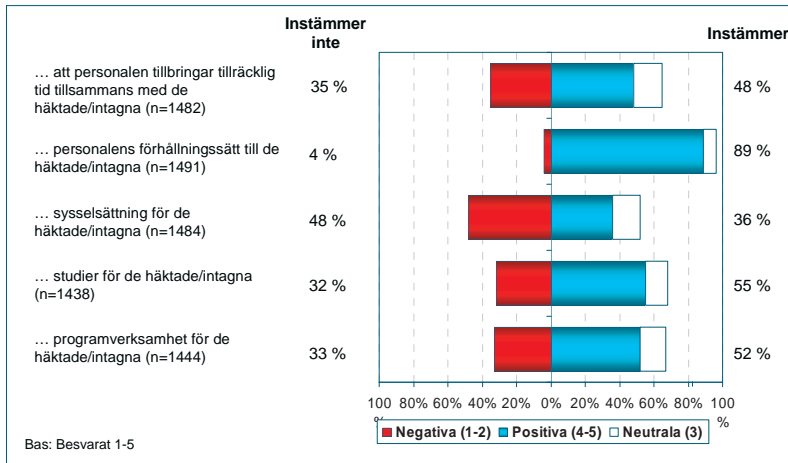
Det kriminalvårdande arbetet får ett högt betyg av de flesta anställda. Vid en betygssättning av det kriminalvårdande arbetet på det egna häktet/anstalten ger drygt tre av fyra positiva omdömen. Kriminalvårdsinspektörer och anställda vid anstalter är oftare positiva än kriminalvårdare och anställda vid häkten. Anställda inom regionerna Mitt och Nord ger oftare positiva omdömen än anställda i övriga regioner. Andelen negativa är högre i region Stockholm.

Diagram 3 Vilket betyg ger du det kriminalvårdande arbetet som helhet på häktet/anstalten där du arbetar? Resultat efter region, häkte/anstalt, befattning



Intervjupersonerna fick också bedöma olika aspekter av det kriminalvårdande arbetet. Allra mest positiva omdömen får personalens förhållningssätt till de häktade/intagna. I övrigt är det uppenbart att en mängd områden skulle kunna förbättras, sett ur medarbetarnas perspektiv. Det gäller sysselsättning, studier och programverksamhet för de häktade/intagna och den tid personalen tillbringar tillsammans med de häktade/intagna.

**Diagram 4 Vilket betyg ger du det kriminalvårdande arbetet på häk-
tet/anstalten där du arbetar när det gäller...**



I samtliga delfrågor om det kriminalvårdande arbetet är andelen positiva omdömen högre bland kriminalvårdsinspektörer och anställda vid anstalter än bland kriminalvårdare och anställda vid häkten. Undantaget är frågan om personalens förhållningssätt till de häktade/intagna, där andelen positiva är något högre vid häkten än vid anstalter.

Andelen positiva i frågorna om olika aspekter på det kriminalvårdande arbetet är genomgående lägre i region Stockholm med undantag för programverksamheten. Region Nord har en lägre andel positiva i frågorna om studier och programverksamhet för de häktade/intagna, men en högre andel positiva när det gäller tid tillsammans med de häktade/intagna och personalens förhållningssätt. Särskilt positiva i frågan om programverksamhet är region Väst.

Förslag till förbättringar av det kriminalvårdande arbetet

Respondenterna ombads att skriva ned sina egna svar på två frågor. Den första öppna frågan i enkäten löd: "Anser du att det kriminalvårdande arbetet skulle kunna förbättras och i så fall hur?" De öppna svaren visar på att svarmönstren inte skiljer sig nämnvärt åt mellan Kriminalvårdare och Kriminalvårdsinspektörer. Generellt koncen-

trerade sig svaren kring följande kategorier, inom vilka respondenterna har identifierat utvecklingsområden:

- Sysselsättning för de intagna/häktade
- Att få mer tid med de intagna/häktade och personaltäthet
- Ledarskap

Med sysselsättning för klienterna menas i första hand kompetenshöjande insatser. Detta antas förbereda dem för ett liv utan kriminalitet efter verkställigheten och det anses även överlag stärka individernas självkänsla. Många menar att utbildningsinsatserna bör vara av praktisk snarare än teoretisk karaktär. En meningsfull sysselsättning bidrar även till stabilare relationer mellan intagna och personal:

[...] framför allt behöver klienterna meningsfullt arbete, det motverkar mycket frustration och meningslösa hotsituationer. De skulle också minska mortifikationsprocessen på klienterna, vilket skulle skapa ett bättre arbetsklimat för samtliga och underlätta för olika påverkansprogram [...] (Kriminalvårdare)

Att klienterna erbjuds en meningsfull sysselsättning kan bidra till minskade spänningar mellan dem och personalen. I en fängelsemiljö finns det mekanismer som bidrar till att klienterna blir till objekt. Den interna övervakningen är hög och kontakterna med omvärlden styrda och kringskurna. Samtidigt reglerar anstalten/häktet det mesta av klienternas dagliga liv. Detta bidrar till en rollreduktion; den intagne får bara en roll, klientrollen, med förväntningar om att vara ganska överksam och beroende. Detta bidrar till att distansera klienterna från fängelsets personal, och det kan leda till en stereotyp indelning i "vi" och "dom" mellan de grupperna. Meningsfulla sysselsättningar kan således vara en metod för att reducera effekten av denna process. Vid sidan av ren yrkesutbildning föreslås även att de intagna skall få träna på vardagliga sysselsättningar, som t.ex. att laga mat och baka.

En förutsättning för att klienterna skall kunna erbjudas meningsfull sysselsättning är tid – tid för kriminalvårdarna att arbeta "nära" de intagna. För att kunna göra detta krävs dels mer personal, dels förändringar av arbetets struktur, t.ex. färre klienter per kontaktperson och att kontaktmannskapet planeras in i schema. Somliga menar att de förväntas genomföra uppgifter, som inte är "riktigt" kriminalvårdsarbete (t.ex. administration). Överlag efterfrågas mer

tid för behandlande/vårdande arbete. En kriminalvårdsinspektör och en kriminalvårdare beskriver situationen på följande sätt:

Man har skurit ner så mycket på personal att man bara hinner med de fasta rutinerna, urinprov, visitation med mera. Svårt att hinna med att möta klienterna, bara sitta och tala med dem en stund. Arbetet med verkställigheten och frigivning kräver ändå förtroende och att man byggt upp någon form av relation. (Kriminalvårdsinspektör)

Mer tid för personal att tillbringa tid med de intagna. Bort med patrulleringen. (Kriminalvårdare)

Denna situation, i kombination med en relativt hög personalomsättning och många tillfälliga vikariat, skapar diskontinuitet och otrygghet för klienterna och för personalen. Vid sidan av klienternas sysselsättning och resursanvändningen efterfrågas verktyg för att kunna ställa större krav på klienterna ("morötter för de intagna"). Här diskuteras t.ex. incitament för att delta i programverksamhet och andra belöningar till de klienter som visar sig motiverade att förändras:

Ett större ansvar borde läggas på den enskilde intagne exempelvis aktivt söka jobb, bättre/utökad självförvaltning. Större möjlighet till differentiering för att ge möjlighet att arbeta med de intagna som verkligen vill ha förändring. Här borde flexibiliteten vara större och det borde finnas mer att erbjuda dessa klienter. (Kriminalvårdsinspektör)

Vissa Kriminalvårdare pekar på att detta helt saknas i dag, vilket resulterar i att det blir mer "förvaring" än "behandling".

De som valde att skriva om ledarskapet inom Kriminalvården framför kritik mot högsta ledningen, som upplevs vara för långt ifrån verksamhet. Denna toppstyrning anses ge upphov till ett ledarskap som präglas av kortsiktighet, inkonsekvens och bristande uppföljning. Följande citat belyser dessa aspekter:

Chefer behöver lära sig att leda. Personal på huvudkontoret i regionkontoren är så långt ifrån verksamheten att deras beslut om hur vi på golvet ska arbeta ofta är helt ogenomförbara. (Kriminalvårdare)

Eftersom kriminalvården styrs odemokratiskt och toppstyrt med svaga och rädda chefer finns otroligt mycket att arbeta med och förbättra. Mindre toppstyrning, mer demokratiskt. Det mesta är tyvärr situationsstyrt. Direktiv som spretar åt olika håll. Uppdrag och utredningar ska helst vara klara igår. Ekonomin på regional och lokal nivå handhas av amatörer. (Kriminalvårdsinspektör)

Det efterfrågas även ett tydligare ledarskap, där cheferna styr och är närvarande i verksamheten. En förändrad balans mellan arbetsuppgifterna skulle kunna frigöra resurser, som i sin tur kan skapa

förutsättningar för cheferna att mer aktivt leda sin personal. Rekrytering och utbildning av chefer är ytterligare en aspekt, som i synnerhet kriminalvårdare, valde att skriva om:

Personalen behöver utbildning i förhållningssätt – vardagssamtal. Vi som arbetar närmare intagna behöver mer kunskap om psykiatri, samtalsterapi, påverkansarbete. Dessutom behövs mer tid med intagna. Chefer behöver lära sig att leda. Personal på huvudkontoret i regionkontoren är så långt ifrån verksamheten att deras beslut om hur vi på golvet ska arbeta ofta är helt genomförbara (Kriminalvårdare).

Var hittar kriminalvården alla konstiga och falska människor som snabbt får chefspositioner. Klienthandläggare, kvinspar saknar ledarkunskaper och ledarutbildningar. Se till att dessa genomgår en bättre urvalsmetod och en bra ledarutbildning innan anställning (Kriminalvårdare).

Arbetet med säkerhet

Kriminalvården har under de senaste åren haft ett starkt fokus på säkerheten vid häkten och anstalter. Resultaten från både djupintervjuer och enkätundersökning speglar en stark uppslutning kring säkerhetsfrågorna. Få upplever dock säkerhetsarbetet som "färdigt", det finns mer att göra även här, framför allt i det direkta arbetet gentemot klienterna.

Resultat från djupintervjuerna

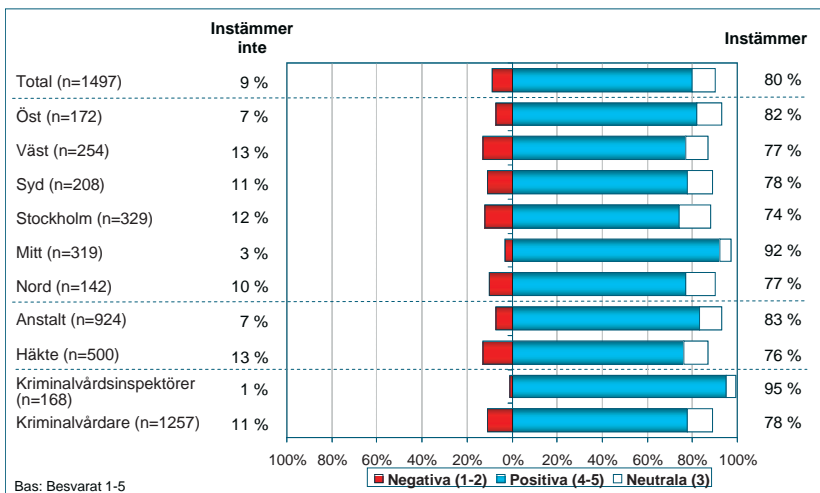
Säkerhetsarbetet får goda omdömen från samtliga intervjuade. Kompetensen i säkerhetsfrågor är högre än innan den stora säkerhetsatsningen och utrustning och rutiner håller en högre kvalitet. Samverkan mellan och likhet mellan regioner och verksamhetsområden är större nu än tidigare. Överbeläggning kan fortfarande innebära en risk, det blir svårt att hantera säkerheten när miljön är stressande och störande för både personal och klienter. Kompetensen inom säkerhet kan utvecklas ytterligare anser flera, t.ex. kunskap om lagar samt information till klienterna. Vårdarna kan utvecklas vidare i det dynamiska säkerhetsarbetet, dvs. att vara närvarande bland klienterna. Ibland är vårdarna inte tillräckligt närvarande, utan "sätter sig i väntrummet". Då finns alltid en större risk att klienterna tar över. Endast någon av de 21 intervjuade anser att säkerhetsarbetet nu är "tillräckligt bra".

Ett mycket tydligt och enhälligt resultat från både regionchefer, häktes- och anstaltschefer samt kriminalvårdsinspektörer och kriminalvårdare är att säkerhetsarbetet är en förutsättning för det kriminalvårdande arbetet, det finns ingen motsättning mellan de två. Rollen har alltid varit dubbel; vård och bevakning. Att skalskyddet har förbättrats påverkar inte klimatet "innanför murarna" eller relationen mellan vårdare och klient. Snarare, anser flera, är det bra för de intagna att säkerheten är tydlig. Det måste vara lugnt på häktet eller anstalten om ett vårdande arbete ska kunna bedrivas effektivt.

Resultat från enkätundersökningen

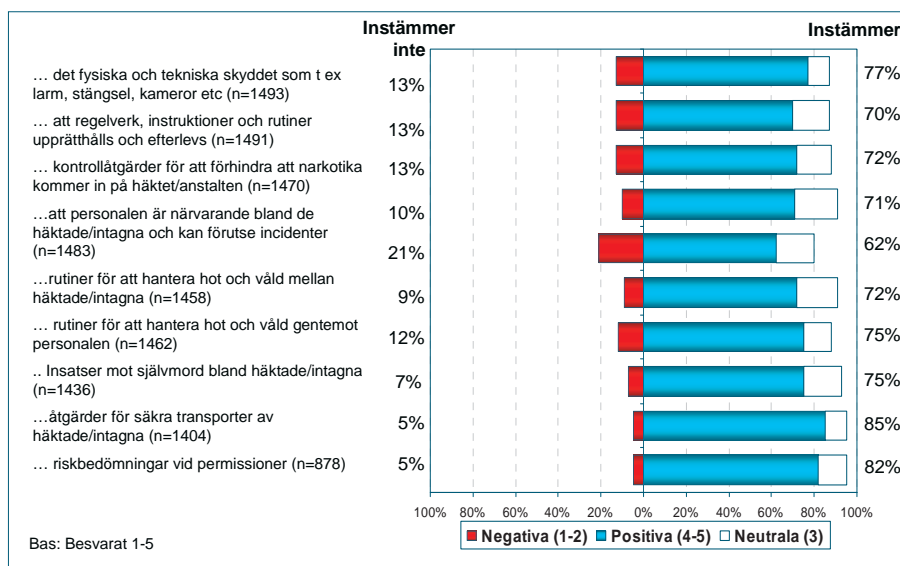
Vid en betygsättning av säkerhetsarbetet vid det häkte/den anstalt där de tillfrågade arbetar är 80 procent positiva. Återigen ger kriminalvårdsinspektörer och anställda vid anstalter i något större utsträckning positiva omdömen än kriminalvårdare och anställda vid häkten. Allra mest positiv till säkerhetsarbetet vid häktet/anstalten är personalen i region Mitt.

Diagram 5 Vilket betyg ger du säkerhetsarbetet som helhet på häktet/anstalten där du arbetar? Resultat efter region, anstalt/häkte och befattning



De olika aspekterna av säkerhetsarbetet får generellt högre omdömen än det kriminalvårdande arbetet. Särskilt goda omdömen får åtgärder för säkra transporter av häktade/intagna (i denna fråga har sju procent avstått från att ta ställning) och riskbedömningar vid permissioner, fysiskt/tekniskt skydd och insatser mot självmord. En lägre andel positiva omdömen får personalens närvaro bland de häktade/intagna för att kunna förutse incidenter. Uppenbarligen upplever medarbetare att det fortfarande finns en förbättringspotential i säkerhetsarbetet, om än inte lika stor som i det kriminalvårdande arbetet.

Diagram 6 Vilket betyg ger du det säkerhetsarbetet på häktet/anstalten där du arbetar när det gäller...

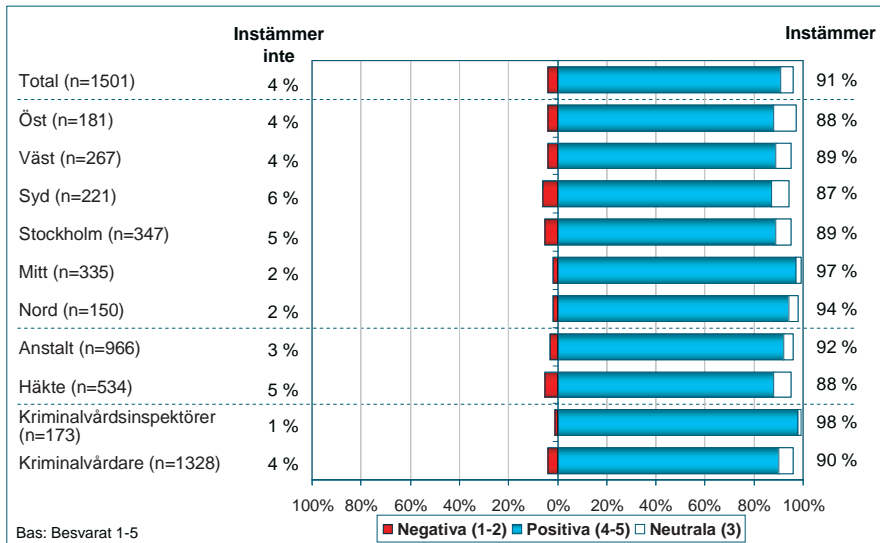


Även i dessa frågor ger kriminalvårdsinspektörer oftare positiva omdömen än kriminalvårdare. Anställda vid anstalter är oftare positiva än anställda vid häkten när det gäller fysiskt och tekniskt skydd och rutiner för att hantera hot och våld gentemot personalen. Häktesanställda är oftare positiva till insatser mot självmord.

Av regionerna får Mitt och Nord oftare positiva omdömen när det gäller olika delar av säkerhetsarbetet, medan region Stockholm genomgående får lägre resultat.

De allra flesta, 91 procent, upplever trygghet i arbetet med de häktade intagna, fyra procent upplever otrygghet. Kriminalvårdsinspektörer, anställda vid anstalter och medarbetare vid regionerna Mitt och Nord upplever oftare trygghet än kriminalvårdare, anställda vid anstalter och övriga regioner.

Diagram 7 Känner du dig trygg eller otrygg i arbetet med de häktade/intagna? Resultat efter region, anstalt/häkte och befattning



Användning av arbetstid

Intervjupersonerna både i djupintervjuer och i enkätundersökningen har fått ta ställning till användandet av sin arbetstid. Det finns önskemål, framför allt bland chefer, om att få använda tiden mer till verksamhetsutveckling och handledning och mindre till administration.

Resultat från djupintervjuerna

Den sammantagna bilden från djupintervjuerna är att framför allt kriminalvårdsinspektörer och häktes-/anstaltschefer upplever en ökande administration (e-postbevakning, möten), som tar kraft från verksamhetsutveckling och handledning av medarbetare. Det är en önskan hos dem och också hos regioncheferna att mer tid används

för innehållet i verksamheten; programverksamhet, sysselsättning etc. Man pekar på att arbete med verksamhetsanalyser pågår.

Kriminalvårdarna arbetar huvudsakligen i kontakt med intagna eller med rent säkerhetsarbete. De flesta anser att detta är naturligt och de ser tidsanvändningen som balanserad och så effektiv som den kan bli.

Resultat från enkätundersökningen

Enkätundersökningen stödjer resultaten från djupintervjuerna väl. Drygt hälften av kriminalvårdarnas tid ägnas åt säkerhets- och omvårdnadsarbete. Klientadministration och påverkansarbete utgör cirka en fjärdedel och resterande tid är administration, övrig tid och möten.

Tabell 1 Kriminalvårdarens uppskattning av arbetstidens fördelning, medelvärde. (Bas: Kriminalvårdare)

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

Bas: 1 336. Andelarna är avrundade genomsnitt av grova skattningar och summerar därför inte till 100.

Drygt en tredjedel av kriminalvårdsinspektörernas tid ägnas åt personaladministration, övrig administration och interna möten.

Tabell 2 Kriminalvårdsinspektörens uppskattning av arbetstidens fördelning, medelvärde. (Bas: Kriminalvårdsinspektörer)

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 %

Bas: 174. Andelarna är avrundade genomsnitt av grova skattningar och summerar därför inte till 100.

Intressant är också hur kriminalvårdare respektive kriminalvårdsinspektörer skattar vilka arbetsuppgifter som de ägnar sig för lite respektive för mycket åt.

Med beaktande av målen för verksamheten vill kriminalvårdarna ägna sig mer åt påverkansarbete och omvårdande arbete och arbeta mindre med klientadministration.

Tabell 3 Anser du att du ägnar dig för lite, lagom eller för mycket åt de olika arbetsuppgifterna utifrån vad som skulle vara bästa för att nå målen för verksamheten? (Bas: Kriminalvårdare.)

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 %

Bas: 1 336

Kriminalvårdsinspektörerna vill ägna sig mer åt arbetsledning och "övrig tid". Det är för mycket av personaladministration, övrig administration och möten inom ramen för personalansvar (till exempel utvecklingssamtal, arbetsplatsträffar etc). Även interna möten upplevs som en aktivitet som det finns för mycket av.

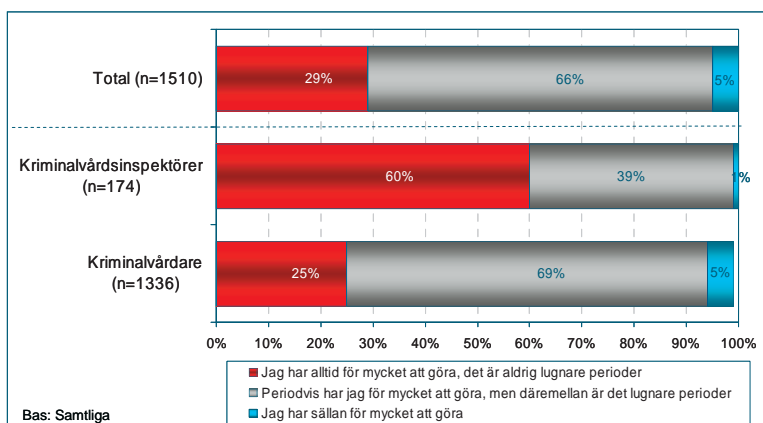
Tabell 4 Anser du att du ägnar dig för lite, lagom eller för mycket åt de olika arbetsuppgifterna utifrån vad som skulle vara bästa för att nå målen för verksamheten? (Bas: Kriminalvårdare.)

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 %

Bas: 174

Cirka tre av tio medarbetare upplever att de har för mycket att göra, det är aldrig lugnare perioder. Två av tre har periodvis för mycket att göra, men däremellan är det lugnare perioder, vilket är den arbetssituation som de flesta upplever mest positiv. Upplevelsen av arbetsbelastning stämmer helt överens med värden från Synovates riksundersökning. Arbetsbelastningen är dock betydligt högre bland kriminalvårdsinspektörerna, en vanlig situation bland chefer. I denna grupp upplever 60 procent att de alltid har för mycket att göra, det är aldrig lugnare perioder.

Diagram 8 Arbetsbelastning. Resultat för kriminalvårdare respektive kriminalvårdsinspektörer



Effektivitet och arbetsorganisation

Stora delar av undersökningen fokuserar arbetsorganisation, samarbete och ledning och styrning ute på häkten och anstalter.

Resultat från djupintervjuerna

I djupintervjuerna ställdes en fråga om vilket stöd/vilka förändringar som skulle behöva genomföras för att arbetet skulle kunna bedrivas mer effektivt.

Bland de intervjuade cheferna var det en utbredd uppfattning att besluten i arbetet behöver flyttas, så att de som arbetar med klienterna får större ansvar och befogenheter. Bättre IT-stöd är ett vanligt önskemål bland intervjuade i samtliga roller.

Andra, mindre vanliga önskemål är bättre administrativt stöd (häktes-/anstaltschefer och kriminalvårdsinspektörer) med befogenheter att anställa administrativ personal (häktes-/anstaltschefer).

Alla rollerna önskar bättre lokaler. Lokalerna gör arbetet ineffektivt, t.ex. därför att verksamheten finns på flera våningar och i flera byggnader, vilket försvårar bemanningen av arbetsplatsen. När det gäller lokalerna kritiserar flera regionchefer byggprocessen, där de upplever för litet inflytande. Transporterna får också kritik. På grund av platsbrist sker transporter över hela landet, vilket inte upplevs som vare sig säkert, humant eller effektivt.

Bland regioncheferna finns önskemål om färre underställda för cheferna och bättre samverkan med andra aktörer (t.ex. arbetsförmedlingen, psykiatri, beroendevården och kommunerna).

Resultat från enkätundersökningen

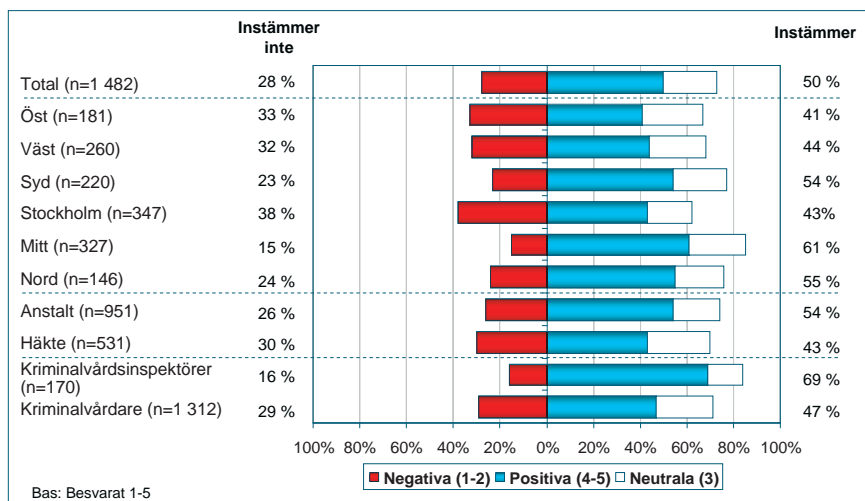
I den kvantitativa undersökningen ställdes olika frågor om arbetsorganisation, samarbete och ledarskap som kan vara av vikt för att kunna bedriva arbetet effektivt. Flera frågor används i Synovates modell för medarbetarundersökningar. I de fall resultaten avviker anmärkningsvärt från de riksresultat Synovate har för denna medarbetarmodell, så kommenteras detta.

Stöd för att arbeta effektivt

Inledningsvis ställdes en fråga om hur medarbetarna bedömer det stöd de får för att kunna utföra sitt arbete effektivt. I denna subjektiva skattning ger endast hälften betygen "mycket bra" eller "ganska bra". Drygt en av fyra svarar "mycket dåligt" eller "dåligt".

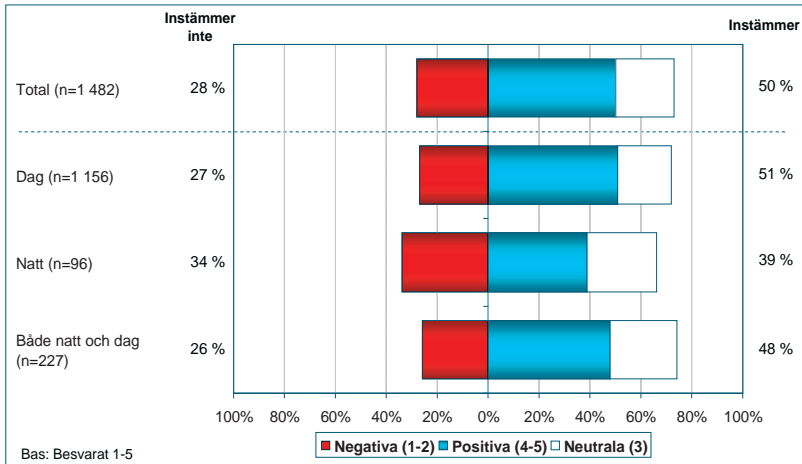
Andelen positiva är högre bland kriminalvårdsinspektörer och anställda vid anstalter, jämfört med kriminalvårdare och anställda vid häkten. Bland regionerna är andelen positiva högre vid regionerna Nord, Mitt och Syd än vid Stockholm, Väst och Ost.

Diagram 9 Om du skulle ge ditt häkte/din anstalt ett betyg när det gäller det stöd du har för att bedriva arbetet effektivt, vilket betyg ger du då? Resultat efter region, häkte/anstalt och befattning



En annan skillnad i svarsmönster är att de e som arbetar dag är mer positiva än de som arbetar natt.

Diagram 10 Om du skulle ge ditt häkte/din anstalt ett betyg när det gäller det stöd du har för att bedriva arbetet effektivt, vilket betyg ger du då? Resultat efter dag- eller nattjänstgöring



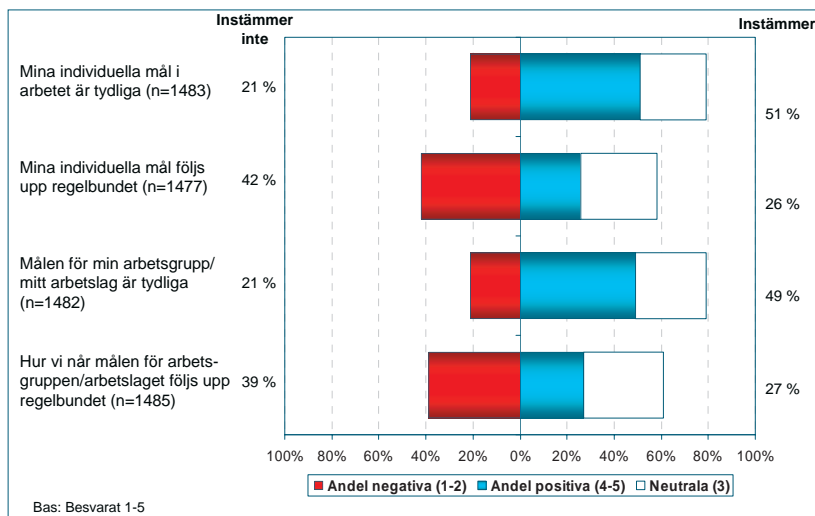
Mål

Att förstå målen för verksamheten och sin egen uppgift i det arbetet är både viktigt för medarbetarengagemanget och därmed också effektiviteten. Endast cirka hälften av medarbetarna upplever att de individuella målen i arbetet respektive målen för arbetsgruppen/arbetslaget är tydliga. Cirka två av tio tar avstånd från påståendet och anser inte att målen är tydliga. Det gäller särskilt de individuella målen.

När det gäller uppföljningen av målen är resultaten ännu lägre; endast en av fyra anser att de individuella målen respektive målen för arbetsgruppen/arbetslaget följs upp. Cirka fyra av tio anser inte det.

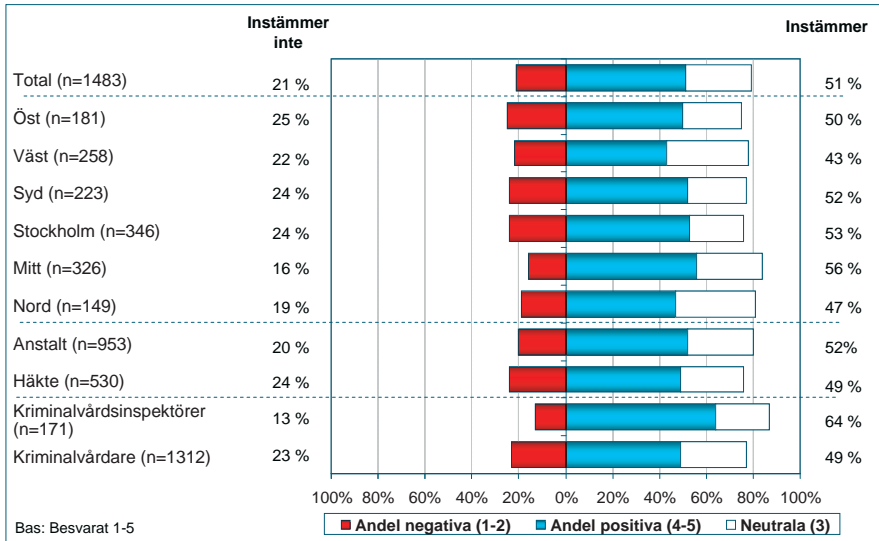
I frågan om tydlighet i målen är resultaten i ungefärlig nivå med Synovates riksundersökning, men uppföljning av mål får betydligt lägre resultat inom Kriminalvården. I riksundersökningen är andelen som instämmer i att målen följs upp cirka 40 procent för individuella mål och cirka 45 procent för målen för arbetsgruppen. Andelen negativa i de respektive frågorna är också lägre i riksundersökningen, cirka 25–30 procent.

Diagram 11 Hur väl stämmer påståendena? Områdena individuella mål och verksamhetsmål



Vid en jämförelse är kriminalvårdsinspektörerna, som ju också är ansvariga för verksamhets- och individuella mål i den egna arbetsgruppen/arbetslaget, oftare positiva i frågorna än kriminalvårdarna. Anställda vid anstalterna är också oftare positiva än anställda vid häktena. Bland regionerna har Nord och Väst lägre resultat i frågorna om mål och Mitt högre resultat.

Diagram 12 Mina individuella mål i arbetet är tydliga. Resultat efter region, häkte/anstalt och befattning

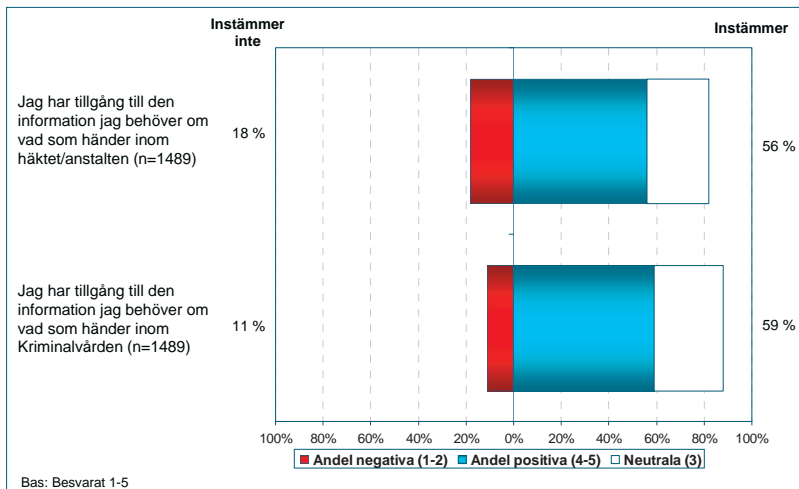


Information

Nästan sex av tio medarbetare anser att de får tillräcklig information om vad som händer inom häktet/anstalten respektive inom Kriminalvården.

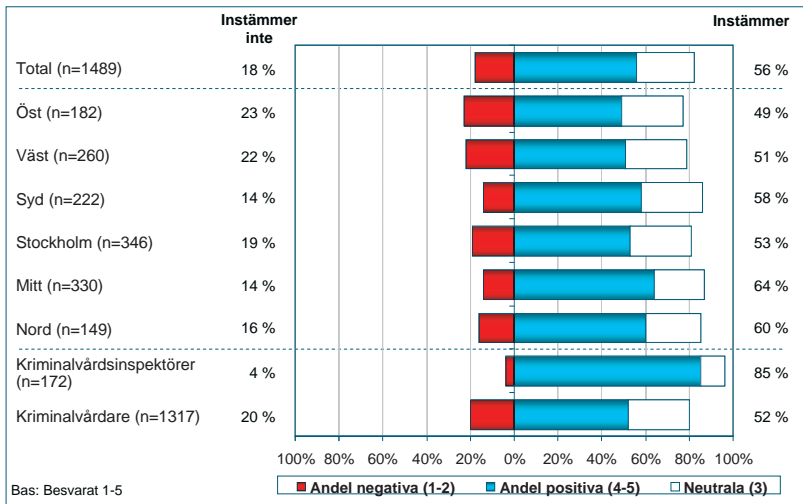
Resultaten för information inom häktet/anstalten ligger i nivå med Synovates riksundersökning, medan information inom Kriminalvården får mycket goda resultat jämfört med Synovates riksundersökning. I denna är endast knappt 50 procent är positiva till informationen inom den egna organisationen och drygt 20 procent negativa.

Diagram 13 Hur väl stämmer påståendena? Område information



Inte helt överraskande har kriminalvårdsinspektörerna högre resultat när det gäller informationsfrågorna än kriminalvårdarna. Det är inga skillnader mellan häkten och anstalter. Särskilt positiva i informationsfrågorna är medarbetarna inom regionerna Mitt och Syd. Lägre resultat får Väst och Öst.

Diagram 14 Jag har tillgång till den information jag behöver om vad som händer inom häktet/anstalten. Resultat efter region och befattning

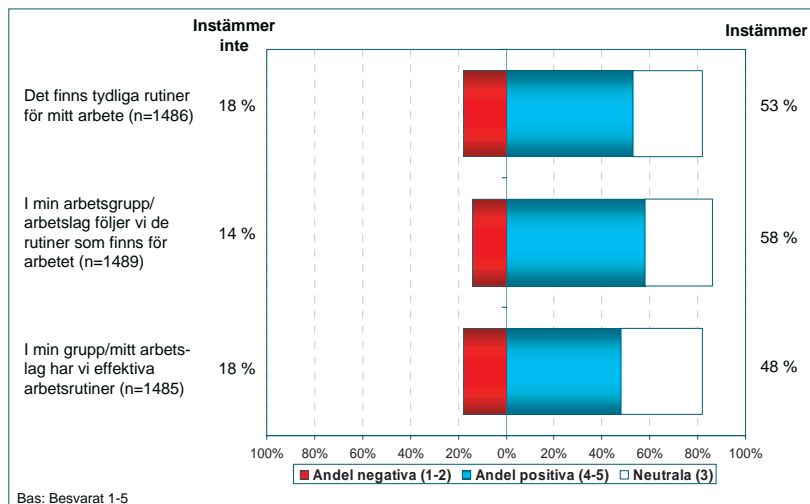


Arbetsrutiner

När det gäller förekomsten av rutiner i arbetet och att rutinerna följs är drygt hälften av medarbetarna positiva. Mera tveksam är man till om arbetsrutinerna är effektiva, här instämmer endast knappt hälften. Både i frågan om huruvida rutinerna finns och om de är effektiva är andelen negativa nästan tjugo procent.

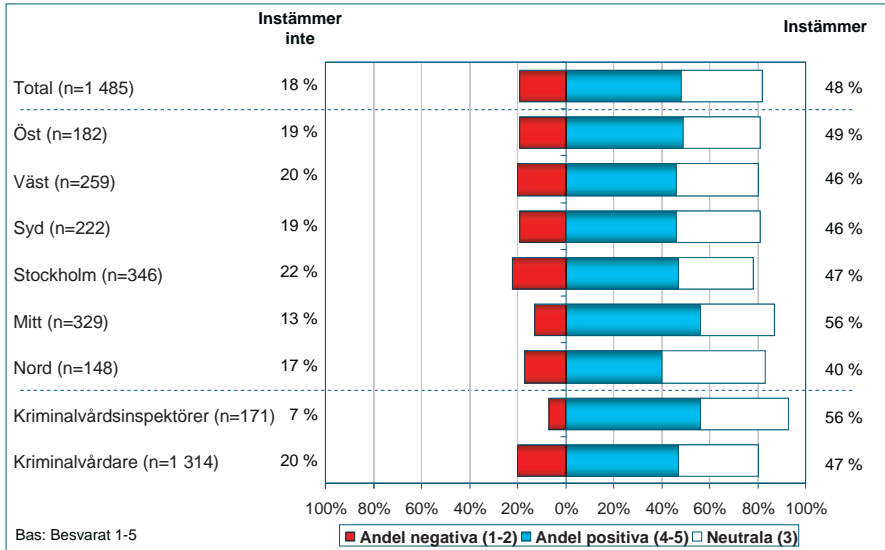
Resultaten är inte jämförbara med Synovates riksundersökning annat än i frågan om effektivitet i arbetsrutiner. I denna fråga ligger resultaten för Kriminalvården i nivå med riksundersökningen.

Diagram 15 Hur väl stämmer påståendena? Området arbetsrutiner



Kriminalvårdsinspektörerna anser i betydligt mindre utsträckning (36 procent) än kriminalvårdarna att de själva har tydliga rutiner i arbetet. Däremot är de oftare positiva till att rutiner följs i den egna arbetsgruppen/arbetslaget samt till effektiviteten i arbetsrutinerna. Återigen har Mitt ett mer positivt resultat än övriga regioner, cirka två av tre medarbetare i denna region anser att arbetsrutinerna är tydliga respektive följs. Även synen på effektiviteten i arbetsrutiner är mer positiv här. Det är inga skillnader mellan häkten och anstalter i frågorna om arbetsrutiner.

Diagram 16 I min arbetsgrupp/mitt arbetslag har vi effektiva arbetsrutiner. Resultat efter region och befattning



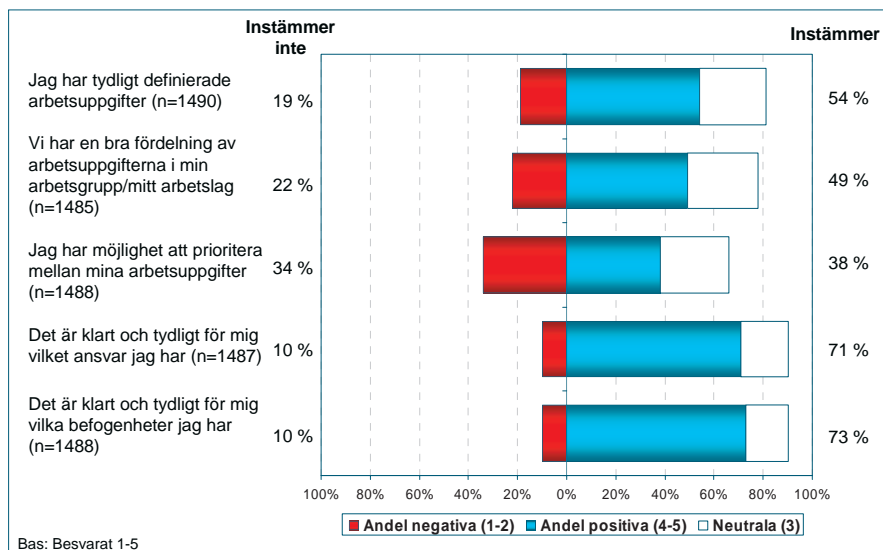
Arbetsuppgifter, ansvar och befogenheter

En rad frågor ställdes om arbetsuppgifter, ansvar och befogenheter. Arbetsuppgifterna betraktas som tydliga av cirka hälften av medarbetarna. Endast en av tre anser att de kan prioritera mellan sina arbetsuppgifter. Knappt hälften anser att fördelningen av arbetsuppgifter i arbetsgruppen/arbetslaget är bra.

När det gäller ansvar och befogenheter anser dock en klar majoritet att dessa är tydliga.

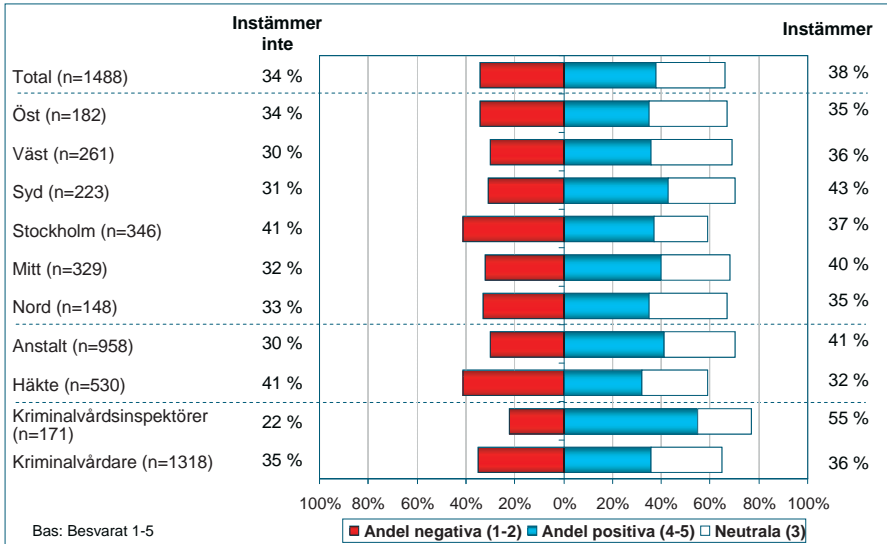
I frågorna om fördelning av arbetsuppgifter och tydlighet i ansvar och befogenheter ligger resultaten för Kriminalvården i nivå med riksundersökningen. Möjligheten att prioritera mellan arbetsuppgifter är dock betydligt lägre inom Kriminalvården. I riksundersökningen är andelen positiva i denna fråga cirka 60 procent och andelen negativa knappt 20 procent. Frågan om tydligt definierade arbetsuppgifter kan inte jämföras med riksundersökningen.

Diagram 17 Hur väl stämmer påståendena? Områdena arbetsuppgifter, ansvar och befogenheter



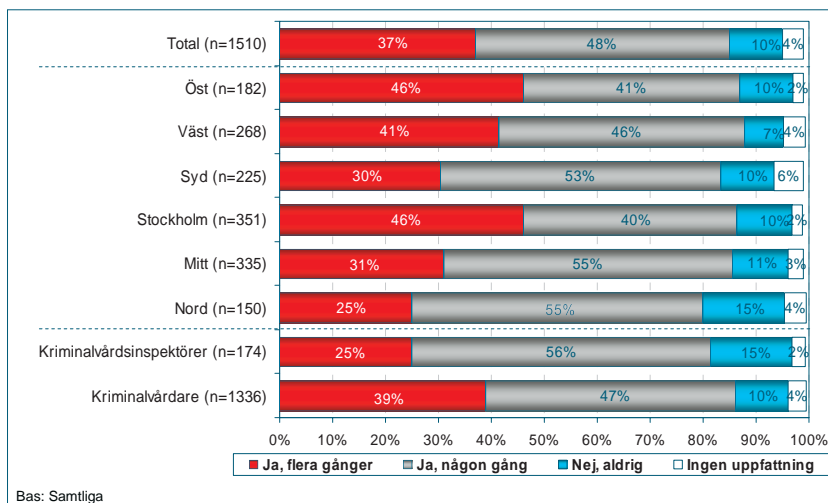
Vid en jämförelse är kriminalvårdsinspektörerna genomgående mer positiva än kriminalvårdare och av regionerna har Mitt ett mer positivt resultat genomgående. Stockholm och Syd har lägre resultat i frågan om fördelning av arbetsuppgifter och Stockholm även i frågan om att kunna prioritera mellan arbetsuppgifter. Den enda skillnaden mellan häkten och anstalter är att möjligheten att prioritera mellan arbetsuppgifter upplevs vara större bland anställda vid anstalter.

Diagram 18 Jag har möjlighet att prioritera mellan mina arbetsuppgifter. Resultat efter region, häkte/anstalt och befattning



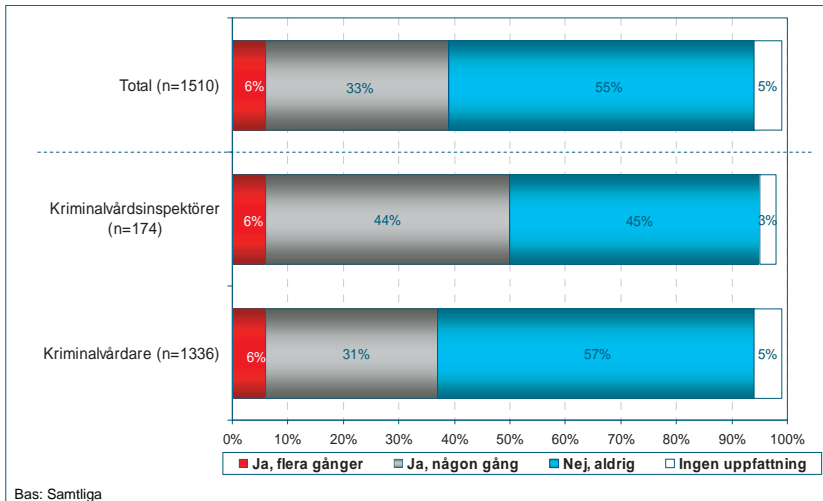
På frågan om medarbetarna någon gång upplevt att de saknar befogenheter, dvs. att besluten i arbetet borde fattas av dem själva/den roll han/hon har, men i stället måste fattas av någon annan roll/befattning, svarar nästan fyra av tio kriminalvårdare att det har hänt flera gånger. Andelen bland kriminalvårdsinspektörerna är 25 procent. Det är också skillnader mellan regionerna.

Diagram 19 Har du någon gång upplevt att du saknar befogenheter, dvs. att besluten i ditt arbete borde fattas av dig/din roll, men i stället måste fattas av någon annan roll/befattning? Resultat efter region och befattning



Det motsatta förhållandet, att medarbetarna måste fatta beslut i arbetet som de tycker borde fattas av någon annan roll/befattning, är mera ovanligt.

Diagram 20 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? Resultat efter befattning



Fastän arbetsuppgifterna inte är så tydliga, förefaller ansvar och befogenheter vara det. Samtidigt är inflytandet över arbetsuppgifterna lågt, så lågt att få anser att de kan styra sitt arbete genom prioriteringar. Flera har också upplevt för små befogenheter. Arbetsfördelningen bedöms därmed inte heller som optimal. Möjligen kan det formella ansvaret och befogenheterna vara begränsande och bidra till att arbetet inte sker så effektivt som det borde. Varken kriminalvårdare eller kriminalvårdsinspektörer är tillfreds med situationen.

Resultaten i frågorna om tydlighet i ansvar och befogenheter följer Synovates riksundersökning. Däremot ligger resultatet i frågan om att kunna prioritera mellan arbetsuppgifter betydligt lägre än i riksundersökningen. Även upplevelsen av tillräckliga befogenheter avviker negativt, även om resultaten inte är helt jämförbara i dessa frågor.

Upplevelsen av för små befogenheter och brist på möjlighet att prioritera mellan arbetsuppgifter finns generellt inom Kriminalvården, det är inga skillnader mellan medarbetare med olika utbildningsnivåer eller olika arbetsuppgifter på detaljnivå. Den enda grupp som upplever större handlingsutrymme är kriminalvårdsinspektörerna, men för en chefsgrupp är resultaten ändå låga.

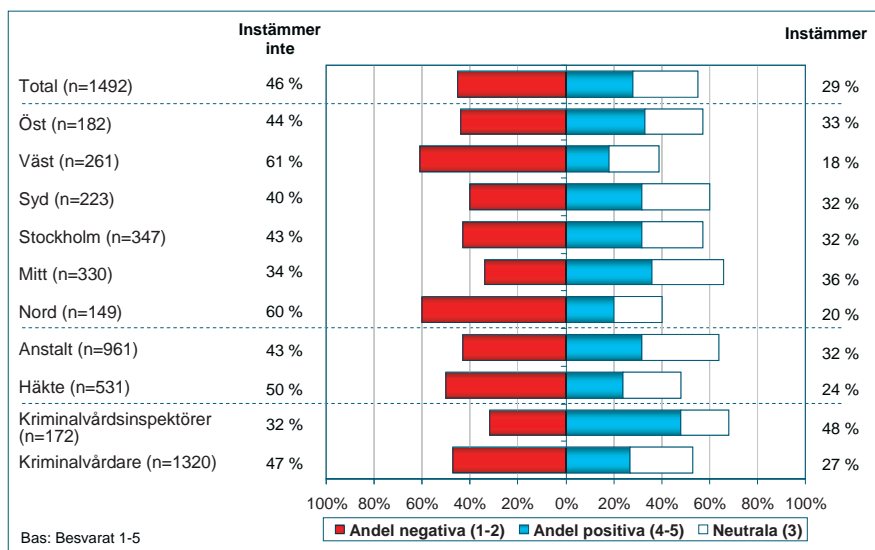
Lokaler

Utredningen har i delbetänkanden redan visat på brister i lokal-försörjningen inom Kriminalvården. Bristande ändamålsenlighet i lokaler kan i hög grad bidra till en ineffektiv verksamhet. Synovate ställde därför frågan i undersökningen, för att få ett måttal på hur medarbetarna uppfattar lokalerna jämfört med andra möjliga effektivitetshinder.

Resultaten bekräftar utredningens tidigare slutsatser. Nästan hälften av medarbetarna tar avstånd från påståendet att lokalerna de arbetar i är ändamålsenliga. Kritiken är mer utbredd bland kriminalvårdare och bland anställda vid häkten än bland kriminalvårdsinspektörer och anställda vid anstalter. Av regionerna är andelen negativa störst i Nord och Väst, men tillfredsställelsen med lokaler är generellt mycket låg.

Frågan ställs inte i Synovates riksundersökning.

Diagram 21 Lokaler jag arbetar i är ändamålsenliga. Resultat efter region, häkte/anstalt och befattning



Arbetsituation; IT-system

Arbetsorganisationen har stor betydelse för effektiviteten, men bör också stödjas av IT-system. Inom Kriminalvården används IT-system för exempelvis personal- och klientadministration (verkställighetsplanering), statistik etc.

Resultat från djupintervjuerna

Djupintervjuerna ger en relativt entydig bild av en organisation som arbetar i ineffektiva system. Exempel på ineffektivitet är att KLAS och FRAS (systemen för klientadministration vid häkten/anstalter respektive frivården) inte är synkroniserade och att samma uppgifter behöver läggas in flera gånger i olika system. Vidare brister IT-support stundtals. Arbetet med statistik stöds inte heller av systemen fullt ut, även om det också finns kompetensbrist och brist i kvalitetssäkringen som hindrar en effektiv rapportering och ett effektivt användande av statistik.

En annan insikt från intervjuerna är att Kriminalvården är en relativt "IT-omogen" organisation, där IT ibland betraktas som något "nytt" och där kraven på fungerande IT möjligen är lägre än vad de borde vara i förhållande till hur det fungerar. Många har också "vant sig" vid icke fungerande system.

Djupintervjuerna visade också på ett relativt lågt engagemang för statistik och uppföljning med hjälp av statistik. Frågor om statistik ställs inte i den kvantitativa undersökningen, men den brist på målstyrning och uppföljning som undersökningen visar tyder snarare på att statistiken är nödvändig att utveckla.

Resultat från enkätundersökningen

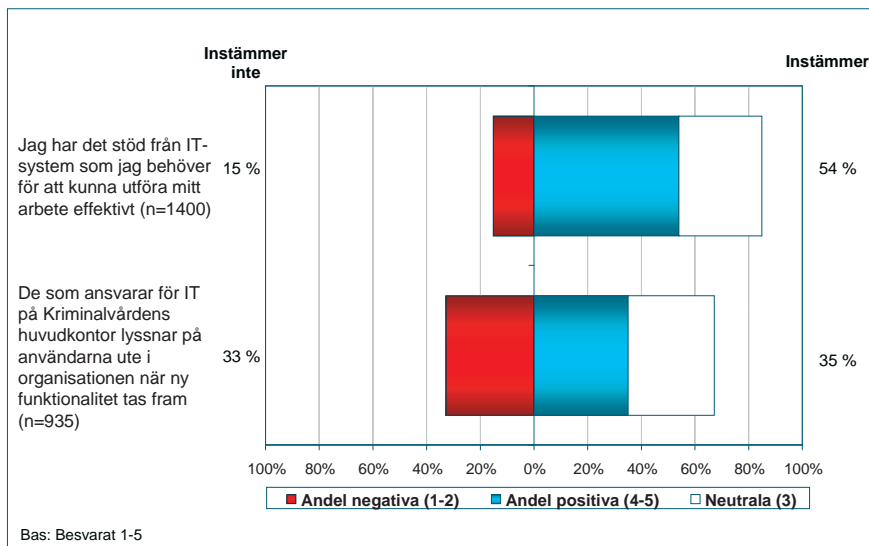
I enkätundersökningen uppger 87 procent att de arbetar i IT-system varje dag. Endast två procent uppger att de aldrig gör det.

Av samtliga medarbetare uppger hälften att de som tagit ställning (det interna bortfallet på frågan är sju procent) att de har det stöd från IT-system som de behöver för att kunna utföra arbetet effektivt. I frågan om huruvida de som ansvarar för IT på Kriminalvårdens huvudkontor lyssnar på användarna när ny funktionalitet tas fram avstår 38 procent av medarbetarna från att ta ställning. Av

dem som tar ställning anser endast en av tre att huvudkontoret lyssnar på användarna. Lika stor andel anser inte det.

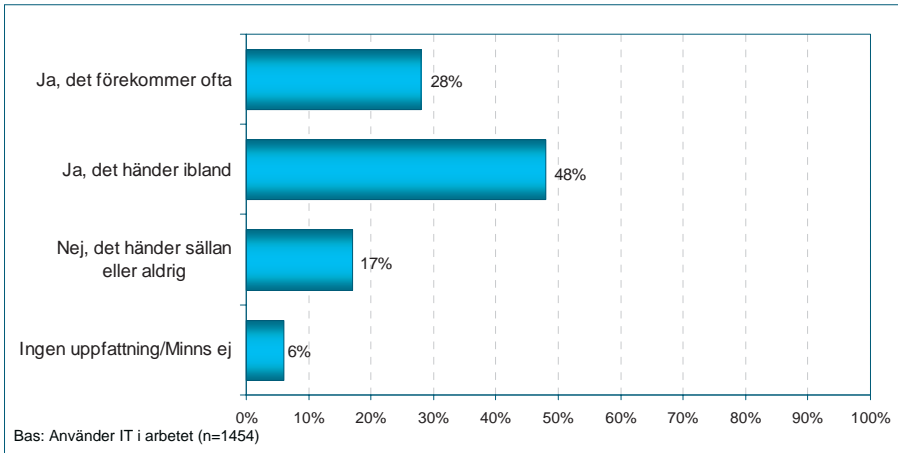
De frågor om IT som ställs i Kriminalvårdens undersökning har inte ställts i Synovates riksundersökning, så jämförelser är inte möjliga. Frågan om man har det stöd från IT-system som man behöver för att utföra arbetet effektivt möjligen kan dock möjligen jämföras med frågan i Synovates riksundersökning om att ha tillräckliga tekniska hjälpmedel för att kunna arbeta effektivt. I riksundersökningen ger två av tre de tekniska hjälpmedlen godkänt i detta avseende, ett mer positivt resultat än Kriminalvårdens bedömning av IT-systemen.

Diagram 22 Hur väl stämmer påståendena? Område IT-system



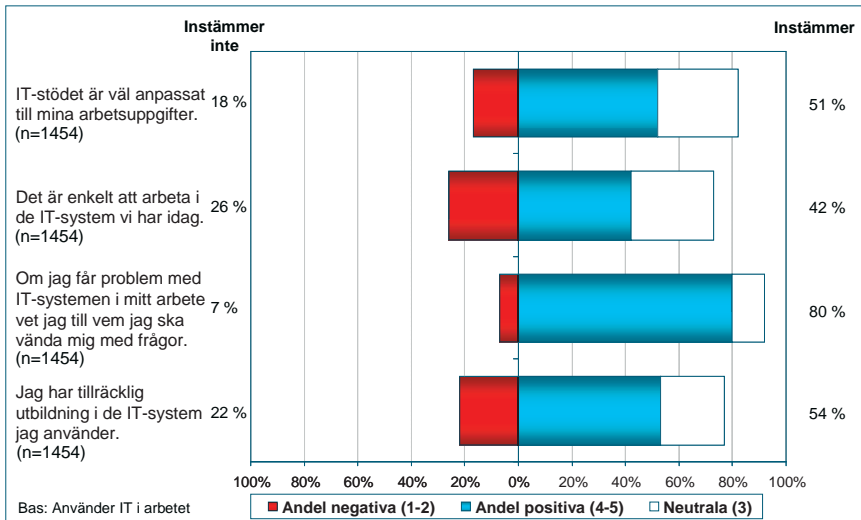
Av dem som använder IT tycker bara hälften att IT-stödet är väl anpassat till de egna arbetsuppgifterna. Användarvänligheten hos IT-systemen får ännu svagare omdömen. De allra flesta vet dock vart de ska vända sig med frågor om de får problem med IT.

Diagram 23 Hur väl stämmer påståendena? Område IT-system



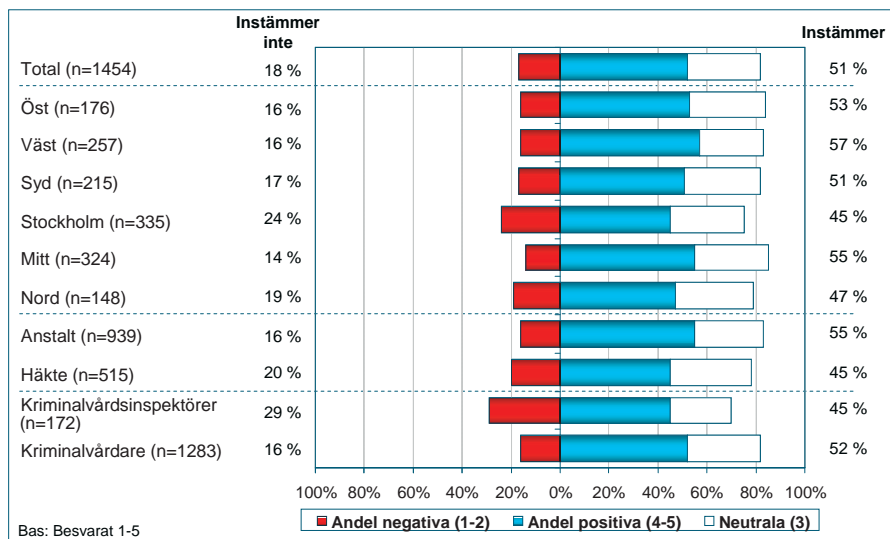
Drygt en av fyra uppger att de ofta behöver fylla i samma uppgift flera gånger i de IT-system de använder.

Diagram 24 Förekommer det att du behöver fylla i samma uppgift flera gånger i de IT-system du använder?



Kriminalvårdsinspektörerna anser i mindre utsträckning än kriminalvårdarna att IT-systemen är anpassade till de egna arbetsuppgifterna. I övrigt skiljer sig inte svaren åt mellan kriminalvårdare och kriminalvårdsinspektörer. Anställda vid anstaltarna är generellt mer positiva till IT-systemen än anställda vid häkten. Det gäller också regionerna Mitt och Syd jämfört med framför allt Stockholm.

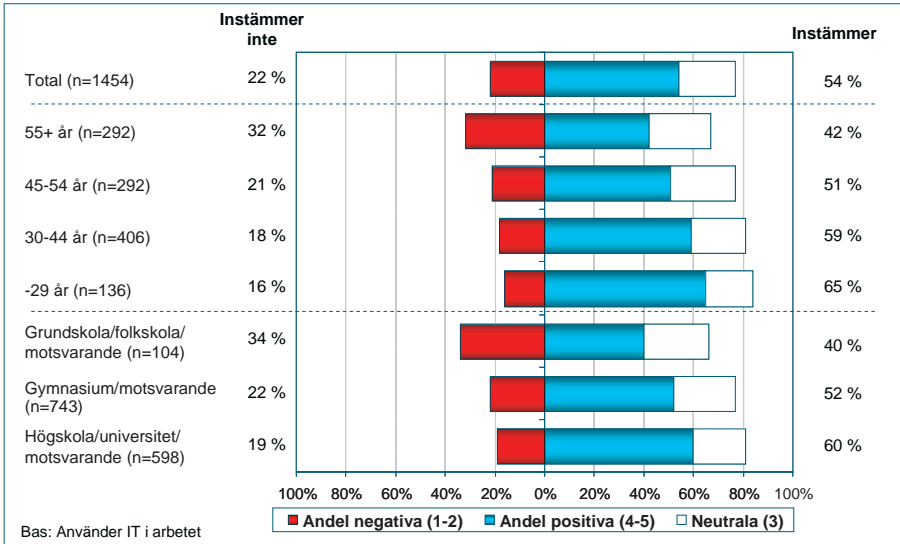
Diagram 25 IT-stödet är väl anpassat till mina arbetsuppgifter. Resultat efter region, häkte/anstalt och befattning



De som har en högskole-/universitetsutbildning använder IT något oftare och uppger i större utsträckning att de har den utbildning i systemen som de behöver respektive att de vet vart de kan vända sig med frågor. Däremot är inte deras bedömning av systemen i sig mer positiv än bland dem med lägre utbildning.

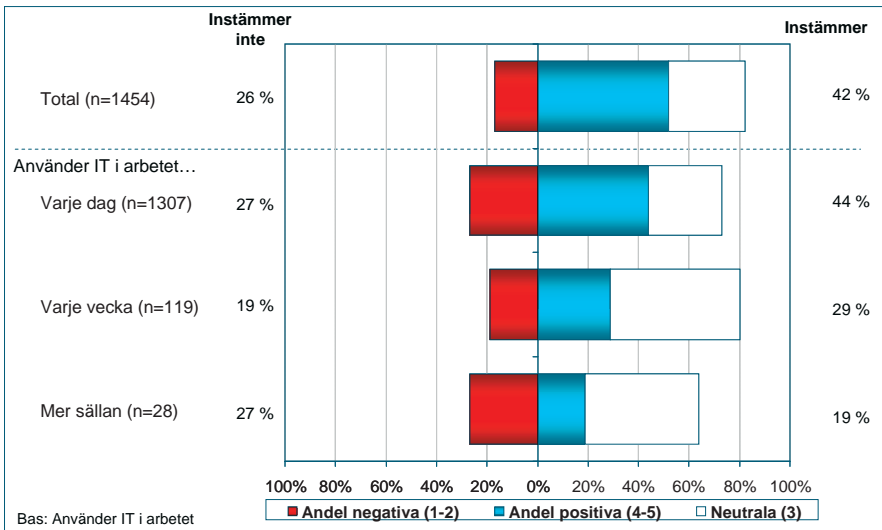
När det gäller frågan om tillräcklig utbildning i IT-systemen går en tydlig skiljelinje mellan åldersgrupperna.

Diagram 26 Jag har tillräcklig utbildning i de IT-system jag använder. Resultat efter ålder och utbildningsnivå



Slutligen ger de som använder IT varje dag positiva omdömen i frågorna om IT i större utsträckning än de som använder IT mer sällan. Resultaten är dock låga oavsett nyttjandegrad.

Diagram 27 Det är enkelt att arbeta i de IT-system vi har i dag. Resultat efter IT-användning



Arbetsituation; kompetens och kompetensutveckling

Frågor om kompetensnivåer och kompetensutveckling har ställts i bägge undersökningarna.

Resultat från djupintervjuerna

I djupintervjuerna kommer den förbättrade internutbildningen och chefsutvecklingen upp spontant. En baksida av detta, som cheferna påtalar, är att det ibland kan vara svårt att bedriva en god verksamhet när många är borta på utbildningar.

Akademiseringen av vårdarrollen finns det delade meningar om. Flera menar att alla arbetsuppgifter inte är lämpliga för akademiker och att det därför inte är realistiskt att enbart anställa akademiker. Akademiker har per automatik inte alltid rätt kompetens och det kan vara svårt att motivera en akademiker som inte upplever sig få tillräckligt utmanande arbetsuppgifter.

När det gäller karriärvägar anses chefsutvecklingen uppmuntras. Däremot är karriärmöjligheterna för dem som inte vill bli chefer otydliga. Karriärmöjligheterna för vårdarna anser cheferna är för dåliga. Vårdarna kan få nya arbetsuppgifter, som t.ex. kontaktmannaskap, men det finns ingen löneutveckling. Kriminalvårdarna själva problematiserar dock inte detta i så stor utsträckning. Någon konstaterar att det går att göra karriär, i synnerhet om personen i fråga är intresserad av personal-, organisations- eller behandlingsfrågor. Det är en fråga om individuell motivation snarare än att karriärvägarna helt saknas.

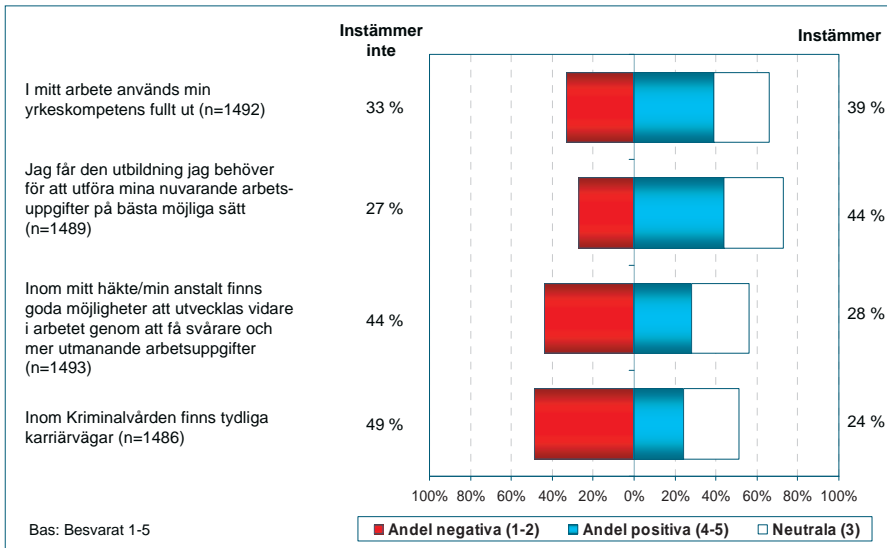
Resultat från enkätundersökningen

Kriminalvården får låga resultat på frågan om huruvida medarbetarnas yrkeskompetens används fullt ut. Andelen som instämmer är endast 39 procent. Ännu lägre resultat får utvecklingsmöjligheter genom svårare och mer utmanande arbetsuppgifter och karriärvägar.

Frågan om huruvida den egna yrkeskompetensen används fullt ut får lägre resultat i Kriminalvården än i Synovates riksundersökning, där andelen positiva är cirka 50 procent. Avvikelsen gentemot riksundersökningen är ännu större i frågan om utveckling genom att få svårare och mer utmanande arbetsuppgifter. I riksundersökningen är cirka 45 procent positiva i denna fråga och endast cirka

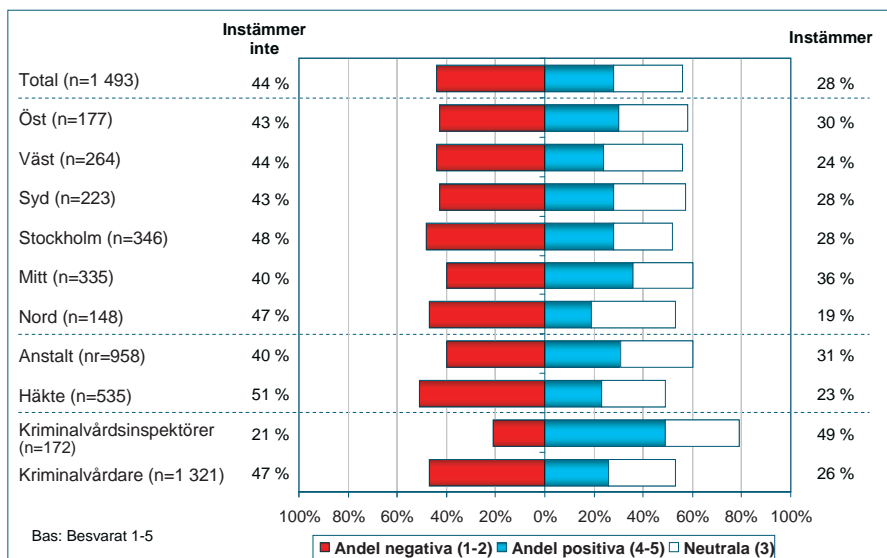
25 procent negativa, dvs. skillnader mellan undersökningarna på nästan 20 procentenheter. I frågan om utbildning för att utföra nuvarande arbetsuppgifter på bästa möjliga sätt är resultaten inom Kriminalvården i nivå med riksundersökningen. Frågan om karriärvägar ställs inte i riksundersökningen.

Diagram 28 Hur väl stämmer påståendena? Områdena kompetens och kompetensutveckling



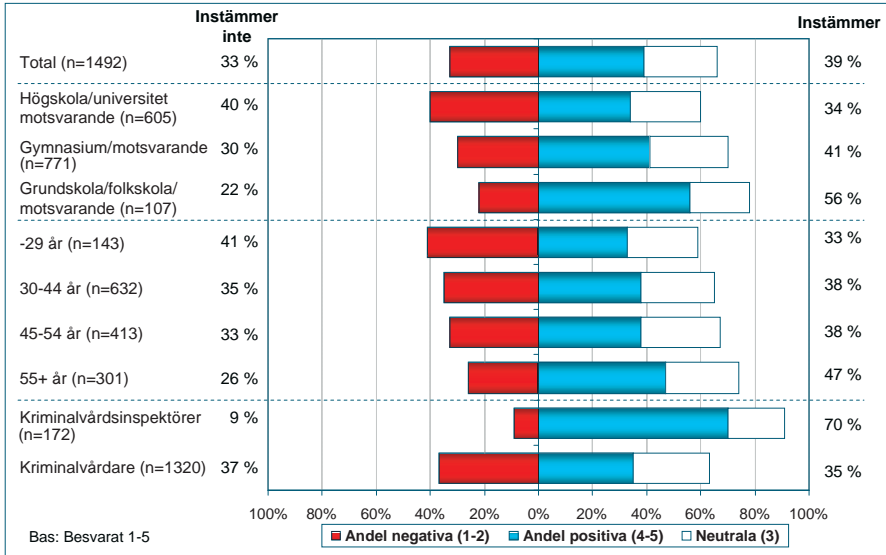
Tillvaratagande av kompetens och utvecklingsmöjligheterna betraktas allmänt mer positivt bland kriminalvårdsinspektörer och anställda vid anstalter än bland kriminalvårdare och anställda vid häkten. Det är också skillnader mellan regioner; region Mitt kommer bäst ut vid en jämförelse, medan region Nord får lägre resultat.

Diagram 29 Inom mitt häkte/min anstalt finns goda möjligheter att utvecklas vidare i arbetet genom att få svårare och mer utmanande arbetsuppgifter. Resultat efter region, häkte/anstalt och befattning



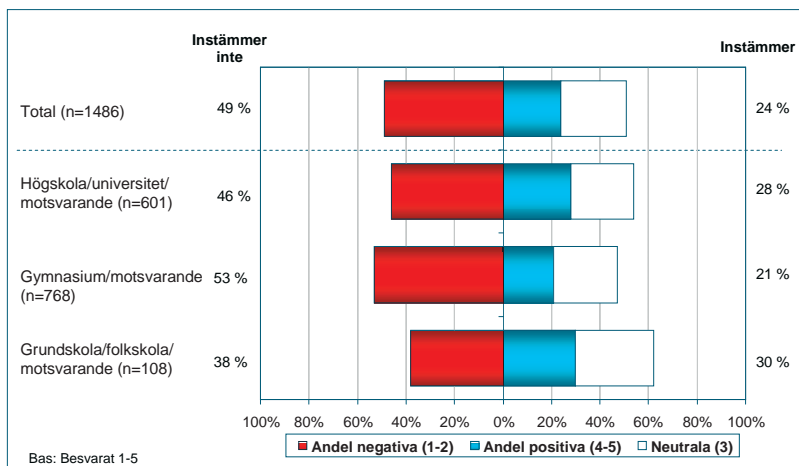
Andelen som inte anser att deras yrkeskompetens används fullt ut är högre bland yngre och högskoleutbildade. Störst är dock skillnaden mellan kriminalvårdare och kriminalvårdsinspektörer.

Diagram 30 I mitt arbete används min kompetens fullt ut. Resultat efter utbildningsnivå, ålder och befattning



Andra skillnader mellan utbildningsnivåerna är att högskole-/universitetsutbildade oftare tar avstånd från att de kan utvecklas genom att få svårare och mer utmanande arbetsuppgifter. Det bekräftar möjligen bilden av att arbetsuppgifterna i Kriminalvården inte alltid anses tillräckligt utvecklande i denna grupp. Gymnasieutbildade är allra mest negativa till Kriminalvårdens karriärvägar. Möjligen kan detta ha ett samband med Kriminalvårdens ambition att anställa fler högskoleutbildade. De gymnasieutbildade kan då få känslan av att karriärvägarna är stängda om de inte utbildar sig vidare på högskolan.

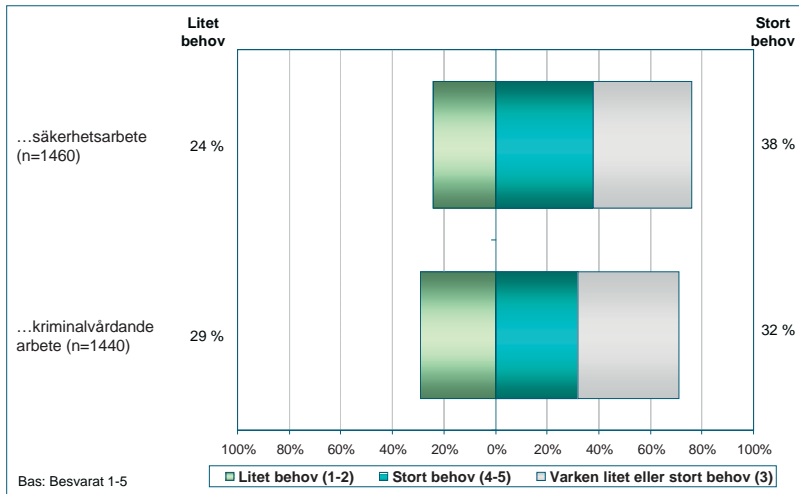
Diagram 31 Inom Kriminalvården finns tydliga karriärvägar. Resultat efter utbildning



Trots en stor satsning på utbildning på utbildning finns fortfarande ett stort behov av fler utvecklingsmöjligheter och karriärvägar i Kriminalvården. Den högre utbildningsnivå som eftersträvas bland de anställda måste också mötas av motsvarande arbetsuppgifter. Av de som besvarat undersökningen har fyra av tio en universitets-/högskoleutbildning, i de allra flesta fall i beteende- eller samhällsvetenskap.

Cirka en av tre medarbetare anser att de har ett stort behov av utbildning/fortbildning inom säkerhetsarbete respektive kriminalvårdsarbete.

Diagram 32 Hur bedömer du ditt behov av utbildning/fortbildning inom följande områden...



Behovet av utbildning inom säkerhet är större bland anställda vid häkten än bland anställda vid anstalter. Män efterfrågar något oftare än kvinnor utbildning i kriminalvårdande arbete.

Arbetsituation; samarbete

Samarbetet mellan medarbetare kan hindra eller bidra till effektivitet. I dessa frågor, som främst ställdes i den kvantitativa undersökningen, är andelen positiva hög.

Resultat från djupintervjuerna

I djupintervjuerna belystes samverkan främst ur ett chefsperspektiv. Flera regionchefer ansåg att samverkan mellan Kriminalvårdens olika delar behöver utvecklas, framför allt behöver frivårdens ansvar för klientresan bli tydligare. Arbetet med detta pågår.

Samverkan mellan de olika nivåerna inom Kriminalvården (huvudkontor, region, anstalt/häkte) behöver också bli bättre. Ibland finns en bristande förståelse för varandras verksamheter. Detta är ett återkommande tema i intervjuerna på samtliga chefsnivåer.

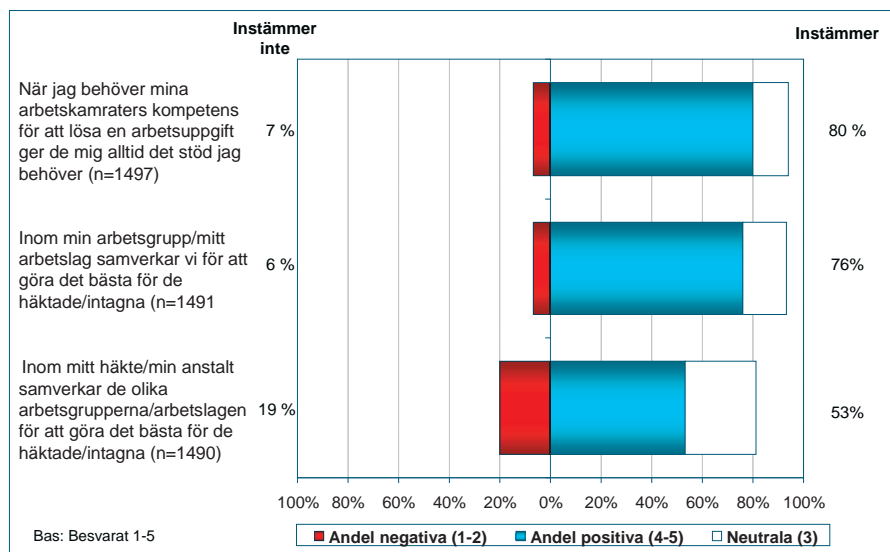
På anstalts-/häktesnivå pekar man på att det emellanåt kan finnas revir mellan olika delar av verksamheten, t.ex. sysselsättning kontra avdelning/säkerhet.

Resultat från enkätundersökningen

På häkten/anstalter upplever medarbetarna samverkan med de närmaste kollegorna inom arbetsgrupp/arbetslag som mer väl fungerande än samverkan mellan arbetsgrupper/arbetslag. Detta är ett vanligt svarsmönster i undersökningar bland medarbetare.

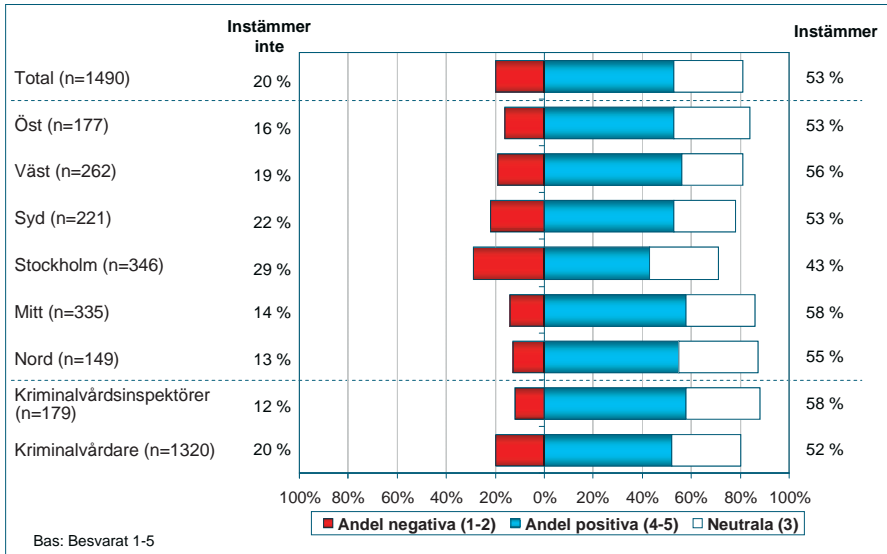
Resultaten ligger över nivån i Synovates riksundersökning i frågan om stöd från arbetskamrater för att lösa en arbetsuppgift, där andelen positiva i riksundersökningen endast är knappt 70 procent. Övriga frågor ställs inte i riksundersökningen.

Diagram 33 Hur väl stämmer påståendena? Området samarbete



Kriminalvårdarna är något mindre positiva i frågan om samverkan mellan arbetsgrupper/arbetslag än kriminalvårdsinspektörer. Det finns också skillnader mellan regionerna. Här har region Stockholm det svagaste resultatet. Resultaten skiljer sig inte mellan häkten och anstalter.

Diagram 34 Inom mitt häkte/min anstalt samverkar de olika arbetsgrupperna/arbetslagen för att göra det bästa för de häktade/intagna. Resultat efter region och befattning



Arbetsituation; närmaste chef

I ledning och styrning av verksamheten har närmaste chef en viktig roll. Chefen har ansvaret för att skapa förutsättningar för effektivitet och delaktighet i organisationen.

Resultat från djupintervjuerna

I djupintervjuerna ställdes endast några få frågor om närmaste chef. Svaren präglades av viss försiktighet från de intervjuades sida. Närmaste chef upplevs ofta som relativt avlägsen. Kritiken som framkom handlade ofta om bristande närvaro bland medarbetarna, att chefernas tid i stället går åt till möten och administration. Detta är något som även kriminalvårdsinspektörerna själva bekräftar; att tiden till verksamhet och medarbetare har krympt.

Kriminalvårdsinspektörerna och även häktes- och anstaltscheferna upplevde ofta stödet från sin närmaste chef positivt.

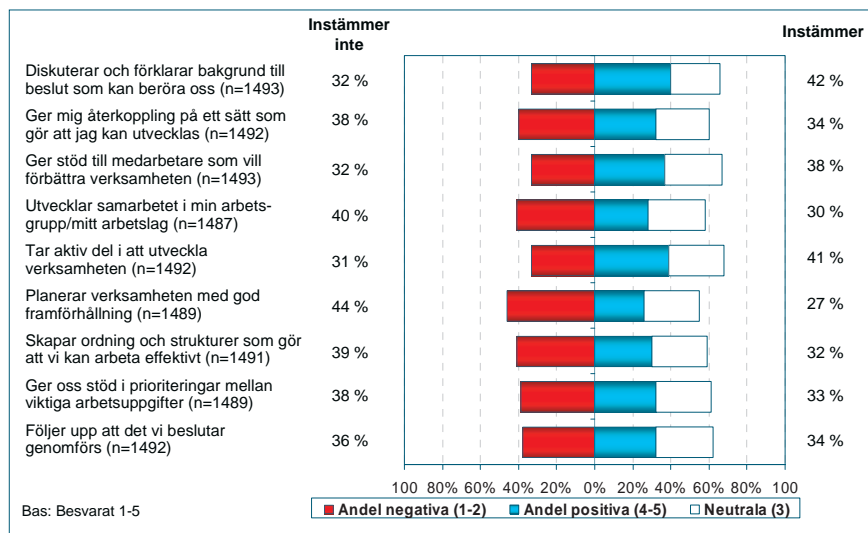
Resultat från enkätundersökningen

I bedömningen av närmaste chef i enkätundersökningen är resultaten genomgående låga. Andelen positiva varierar mellan 25 och 40 procent.

Samtliga frågor om närmaste chef får lägre resultat i Kriminalvården än i Synovates riksundersökning. Skillnaden är i de flesta fall strax under 10 procentenheter. Ännu större skillnader är det i frågan om att planera verksamheten med god framförhållning, där andelen negativa ligger på knappt 35 procent i riksundersökningen.

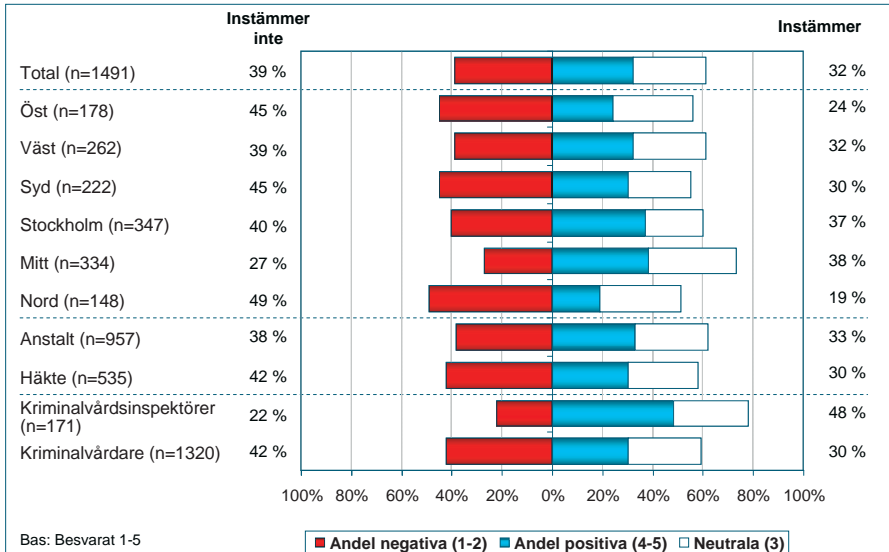
Allra mest kritiska är medarbetarna när det gäller att planera verksamheten med god framförhållning och utveckling av samarbetet i arbetsgruppen/arbetslaget. Bäst betyg får cheferna när det gäller att diskutera och förklara bakgrund till beslut och att ta aktiv del i att utveckla verksamheten, men även i dessa frågor är andelen positiva låg. Ledarskapet tycks lysa med sin frånvaro.

Diagram 35 Hur väl stämmer påståendena? Området närmaste chef



Genomgående är kriminalvårdsinspektörerna mer positiva till ledarskapet hos närmaste chef, men för att vara chefer som bedömer en chef på högre nivå är resultaten ändå låga. Hälften har lägre resultat än anstalter och bland regionerna är andelen positiva särskilt låg vid regionerna Nord och Öst.

Diagram 36 Min närmaste chef skapar ordning och strukturer som gör att vi kan arbeta effektivt. Resultat efter befattning, häkte/anstalt och region



Kriminalvårdens ledning

I och med enmyndighetsreformen 2006 genomfördes en stor förändring av ledning och styrning inom Kriminalvården, då alla verksamheter inom Kriminalvården blev en enda myndighet. Denna förändring belystes främst i djupintervjuerna. I den kvantitativa enkätundersökningen ställdes frågor om hur kriminalvårdare och kriminalvårdsinspektörer bedömer Kriminalvårdens ledning.

Resultat från djupintervjuerna

I djupintervjuerna intervjuades fem av de sex regioncheferna, samt ytterligare en chef i Kriminalvårdens ledning, utvecklingschefen. Dessa fick ge sin syn på ledning och styrning inom Kriminalvården och förändringen sedan myndighetsreformen. Även häktes- och anstaltscheferna fick kommentera detta ämne och fastän frågorna inte ställdes lika explicit kom området upp även bland kriminalvårdsinspektörerna.

I alla chefsled uttalar man sig mycket positivt om enmyndighetsreformen i bemärkelsen att det blivit mer "ordning och reda". Ansvar och befogenheter har tydliggjorts. Ibland tar besluten längre tid, men de blir också bättre, när synen på viktiga frågor samordnas. Det går också betydligt bättre att kraftsamla och samla kompetens i viktiga frågor som säkerhet, behandlingsprogram etc.

Avigsidan av detta goda är att flera upplever en topp- och detaljstyrning från huvudkontoret. Regionchefer påpekar att de blir informationsbärare ut till verksamheterna i stället för att vara en strategisk samtalspartner i besluten. Huvudkontoret styr inte bara vad, utan också hur. Regioners och anstalters/häktens möjlighet att omprioritera eller att göra förändringar i själva genomförandet av åtgärderna blir kraftigt kringskurna. Även om det är positivt med tydligheten i organisationen, råder det ibland tveksamheter kring om besluten verkligen fattas på rätt plats/av rätt roll. Förankringen med verksamheterna bedöms som för svag.

Uppdraget från huvudkontoret kommer också med alldeles för kort framförhållning, menar både häktes-/anstaltschefer och kriminalvårdsinspektörer. Det finns ingen förståelse för verksamheten, utan tiden rinner ut då häkten/anstalter utsätts för "mailbombning" från huvudkontoret. Allt är viktigt, det finns inga prioriteringar mellan olika åtgärder. Många åtgärder ska genomföras på kort tid, vilket genererar alltmer administration och möten, i stället för en långsiktig utveckling av verksamhet och medarbetare i förhållande till målen. Det finns en stark motsättning mellan verksamheter och huvudkontor i detta avseende och den bekräftas också av flera regionchefer.

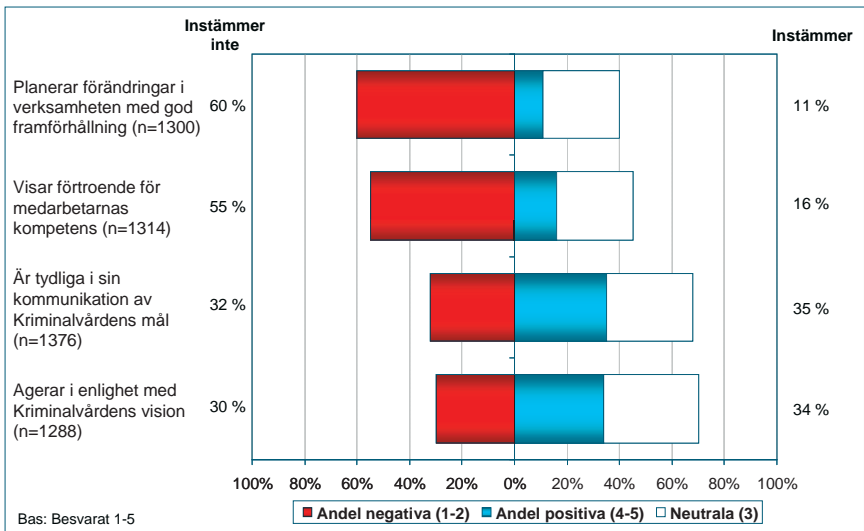
Resultat från enkätundersökningen

Resultaten från djupintervjuerna bekräftas när kriminalvårdare och kriminalvårdsinspektörer bedömer Kriminalvårdens ledning i enkätundersökningen. I de olika frågorna avstår mellan 9 och 15 procent att ta ställning. Bland dem som tar ställning är kritiken utbredd, inte minst när det gäller Kriminalvårdens förmåga att planera förändringar i verksamheten med god framförhållning och att visa förtroende för medarbetarnas kompetens. I dessa frågor överstiger andelen negativa hälften av de anställda.

Frågorna är inte helt jämförbara med Synovates riksundersökning annat än i frågan om kommunikationen av Kriminalvårdens

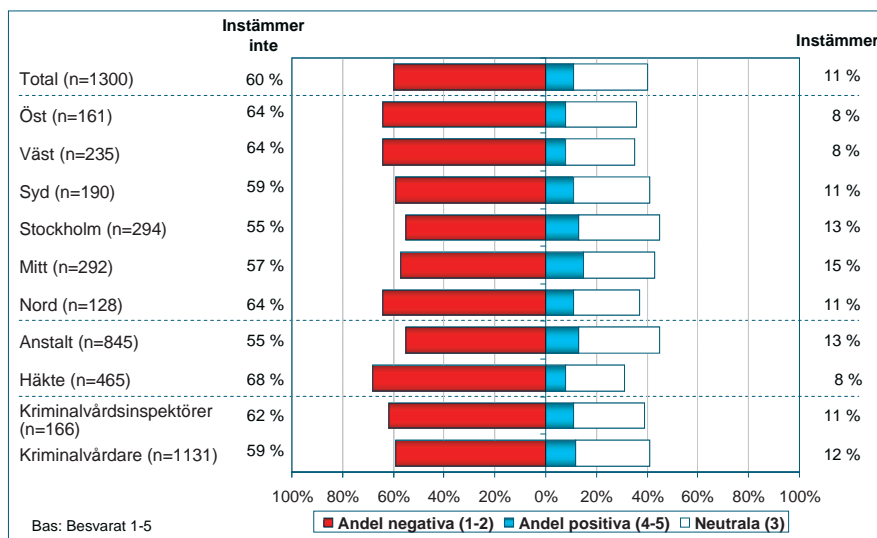
mål. I denna fråga är resultaten endast strax under resultaten i riksundersökningen. Det är normalt att bedömningen av en företagsledning/motsvarande får lägre resultat än bedömningen av närmaste chef. Resultaten för Kriminalvårdens ledning i frågorna om planering med god framförhållning och förtroende för medarbetarnas kompetens får dock vid en jämförelse med närbesläktade frågeställningar som Synovate använder betraktas som exceptionellt låga.

Diagram 37 Hur väl stämmer påståendena? Området Kriminalvårdens ledning



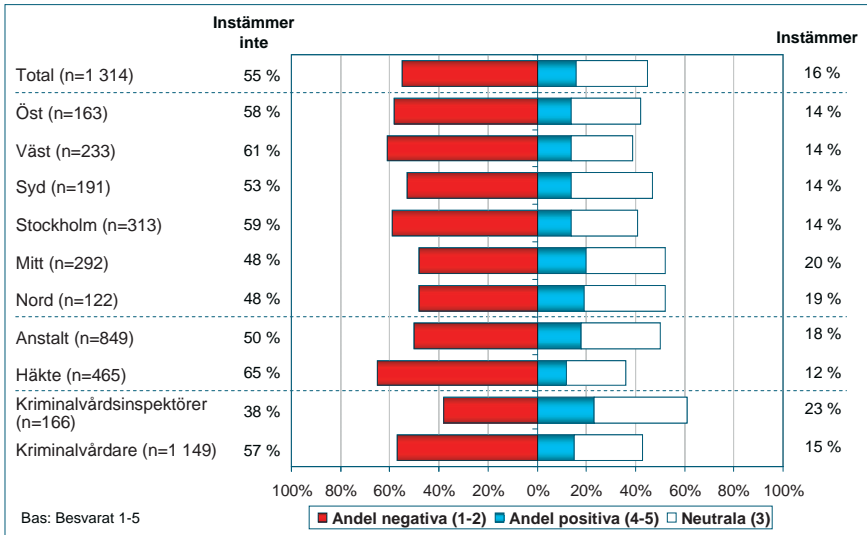
Genomgående är kriminalvårdsinspektörerna och anställda vid anstalter något mer positiva till Kriminalvårdens ledning, men andelen positiva är låga även i dessa grupper. I frågan om framförhållning i planeringen av verksamheten är det inte några skillnader alls mellan kriminalvårdare och kriminalvårdsinspektörer, andelen negativa är cirka 60 procent i bägge grupperna.

Diagram 38 Kriminalvårdens högsta ledning planerar förändringar i verksamheten med god framförhållning. Resultat efter befattning, häkte/anstalt och region



Det är något större skillnad i frågan om huruvida ledningen visar förtroende för medarbetarnas kompetens. Här är kriminalvårdsinspektörerna negativa i något mindre utsträckning, men andelen positiva är ändå mycket låg.

Diagram 39 Kriminalvårdens högsta ledning visar förtroende för medarbetarnas kompetens. Resultat efter befattning, häkte/anstalt och region



Allmänna synpunkter på Kriminalvården

Av den kvalitativa förstudien framgick, vilket även framgår ovan, att utskick från huvudkontoret försvårar arbetet på häktena/anstalterna, då de ordinarie målen för verksamheten får stå tillbaka för andra beslut, som ofta skall genomföras med kort varsel. Denna aspekt berörs även i de öppna svaren i undersökningen:

Som kvinsp. blir arbetsbördan ibland ohållbar på grund av utskick/uppdrag från regionen. Det sker ingen samordning utan flera stora uppdrag kan komma samtidigt från flera håll. Svårt att prioritera. (Kriminalvårdsinspektör).

De olika enheterna på HK samarbetar inte vilket gör att vi får olika direktiv om samma sak [...] (Kriminalvårdsinspektör)

Detta bidrar till att skapa en osäkerhet i verksamheten kring vilka mål den egentligen skall uppnå. Det råder även en viss förvirring kring hur styrningen i organisationen fungerar, då enheter inom huvudkontoret inte samarbetar, samtidigt som dessas relation till regionerna är oklar. Det leder även till att ledarskapet tenderar att kännetecknas av kortsiktighet och medarbetarna ser inte de lång-

siktiga målen för verksamheten. Sammantaget bidrar alla dessa processer till att skapa en otrygg organisation.

Att medarbetarna upplever att förtroendet för deras kompetens är bristande kan vara en kombination av att de känner att de har svårt att påverka verksamheten och på den toppstyrning som Kriminalvården och dess högsta ledning kritiserar för. Toppstyrningen anses bl.a. medföra att kriminalvårdsinspektörernas roll inskränks, att besluten inte har förankring i verksamheten och att medarbetarna känner låg delaktighet. Nedan följer ett par citat från personer som anser att Kriminalvården är för toppstyrd:

Tråkigt att kriminalvården blivit toppstyrd. Ingen chef får ta egna beslut. Allt ska vidare uppfåt för beslut. (Kriminalvårdare)

Mycket ordergivning. Svårt att vara med och bidra/utveckla verksamheten. Få vågar eller har möjlighet att vara kreativa. Mycket göra, och lite hur i högsta ledningsarbetet. (Kriminalvårdsinspektör)

Kriminalvårdarna är även kritiska till sina anställningsvillkor (främst lönen), vilket kan få följande konsekvenser:

Det finns väldigt många kompetenta och duktiga vårdare och chefer, men de kommer sällan till tjänsterna där man kan använda sig av deras kunskaper och erfarenheter. Jag tycker att Kriminalvården är på väg åt rätt håll, fast ett problem är att man tappar kunnig personal. Detta beror på att det är svårt att göra karriär och att lönen inte är i nivå för det arbete som man gör. (Kriminalvårdare)

Det är stor omsättning av personal i dag. Man känner sig inte värdesatt. Om kriminalvården vill ha kompetent, välutbildad personal måste man höja statusen genom utbildning. Lönen är viktig. Den visar hur man värdesätts i sitt arbete. I dag hör man ofta: jag får bara betalt för att låsa in och upp. Ju mera man satsar på människor som har ett hjälpbehov, ju mindre kostar de i långa loppet. (Kriminalvårdare)

Metodbeskrivning

Djupintervjuer

Djupintervjuerna fördelades på följande sätt i olika målgrupper:

Tabell 5 Fördelning av djupintervjuer per målgrupp

Målgrupp	Häkte	Anstalt	Totalt
Kriminalvårdare	2	3	5
Kriminalvårdsinspektörer	2	3	5
Häktes-/anstaltschefer	2	3	5
Regionchefer			5
Utvecklingschef			1
<i>Totalt</i>			<i>21</i>

Intervjuerna på häkten och anstalter spreds på olika säkerhetsklasser.

15 av de 21 djupintervjuerna genomfördes per telefon och resterande 6 var besöksintervjuer.

Intervjuerna var semistrukturerade. Tillsammans med Effektivitetsutredningen arbetades en frågeguide fram, som sedan användes i intervjuerna. Frågeområdena i djupintervjuerna var:

- Kriminalvårdens mål
- Säkerhetsarbetet
- Det kriminalvårdande arbetet
- Styrning och ledning
- Tidsanvändning
- IT och statistik
- Kompetensutveckling

Kvantitativ enkätundersökning

Målgrupp för undersökningen var kriminalvårdare och kriminalvårdsinspektörer i samtliga regioner (sex regioner). I målgruppen kriminalvårdare drogs ett slumpmässigt urval inom varje region (cirka 400 i urvalet i varje region, förutom region Nord där samtliga kriminalvårdare ingick i urvalet). I målgruppen kriminalvårdsinspektörer genomfördes en totalundersökning. Undersökningsresultaten har

därför vägts så att varje region och yrkesgrupp (kriminalvårdare/kriminalvårdsinspektörer) får den inverkan på resultaten som de ska ha i förhållande till sin andel av hela målgruppen.

Datainsamlingen pågick från och med 16 april till och med 19 maj 2009. Två påminnelser gick ut under fältperioden. Totalt skickades 2 530 frågeformulär ut. Av dessa räknas 51 som så kallat "A-bortfall", där adressen varit felaktig, intervjupersonen har slutat eller av något annat skäl inte har haft möjlighet att besvara formuläret. Totalt har 1 510 intervjupersoner svarat.

Svarsfrekvensen efter justering för A-bortfall är därmed 61 procent.

Svarsfrekvenserna är lägre bland kriminalvårdare än bland kriminalvårdsinspektörer. Region Stockholm har också en svarsfrekvens under genomsnittet, medan region Öst hade en svarsfrekvens över genomsnittet. Eftersom resultaten har vägts för befattning och region har effekterna av denna snedvridning justerats.

Tabell 6 Svarsfrekvenser efter rensning för A-bortfall i olika delmålgrupper. (Bas: Samtliga)

Målgrupp	Svarsfrekvens %
Kriminalvårdare	59
Kriminalvårdsinspektörer	79
Region Nord	59
Region Mitt	59
Region Stockholm	54
Region Syd	58
Region Väst	59
Region Öst	65
Häkten	62
Anstalter	61
<i>Totalt</i>	<i>61</i>



Bilaga 1, formulär kvantitativ enkätundersökning

Lämna dina synpunkter på arbetet inom Kriminalvården!

Regeringen har tillsatt en utredning som har till uppgift att se över Kriminalvårdens verksamhet. I utredningens slutrapport är frågor som rör ledning och styrning, personal, säkerhet och IT centrala. Utredningen har därför gett undersökningsföretaget Synovate (f.d. Temo) i uppdrag att genomföra en undersökning av hur chefer och medarbetare ser på arbetet i Kriminalvården.

Under våren har djupintervjuer genomförts med chefer och medarbetare inom Kriminalvården. Nu kommer ett slumpmässigt urval av kriminalvårdsinspektörer och kriminalvårdare att få möjlighet att lämna synpunkter i denna enkät. Du ingår i detta urval.

Dina svar kommer naturligtvis att behandlas helt konfidentiellt. Efter samråd med Kriminalvården har – av integritetsskäl – beslutats att enkäterna skickas till ditt arbetsställe. Synovates analys kommer endast att omfatta de viktigaste slutsatserna och rekommendationerna samt en sammanställning av resultaten i diagramform. Det kommer inte att gå att utläsa vad just du har svarat. Den sammanfattande analysen kommer att redovisas till utredningen.

Har du några frågor om syftet med eller innehållet i undersökningen så kan du kontakta utredningens sekretariat:

Christina Sundelöf, telefon: 076-824 54 81, e-post christina.sundelof@justice.ministry.se eller Johan Sørensson, telefon 076-765 00 57, e-post johan.sorensson@justice.ministry.se.

Har du tekniska frågor om ifyllandet eller genomförandet av undersökningen kan du kontakta:

Anders Stenström, Synovate, telefon 08-522 331 93, anders.stenstrom@synovate.com

Tack för din medverkan!

Mats Åhlund

Särskild utredare

**LÄS DET HÄR INNAN DU BÖRJAR FYLLA I FORMULÄRET!**

Vi vill göra dig uppmärksam på att formuläret kommer att läsas maskinellt. Vi ber dig därför att tänka på följande när du fyller i formuläret:

- Formuläret fylls i med en normal kulspetspenna (blå eller svart).
- Vi ber dig besvara varje enskild fråga genom att sätta ett tydligt kryss för det svarsalternativ som stämmer bäst överens med din personliga uppfattning eller erfarenhet, så här:
- Om du vill ändra ett svar, fyll då i rutan med det felaktiga svaret helt, och sätt ett kryss för det rätta svaret, så här:
- När du besvarat hela frågeformuläret använder du dig av det frankerade svarskuvertet och postar det till Synovate.



BAKGRUNDSFRÅGOR

1. Vilken är din huvudsakliga arbetsuppgift? (Ange endast ett svarsalternativ.)

- 1 Programledare
 2 Klienthandläggare
 3 Produktionsledare
 4 Kontaktman
 5 Säkerhetsarbete
 6 Samordnare
 7 Annan

2. Arbetar du dag eller natt?

- 1 Dag
 2 Natt
 3 Både dag och natt

3. Hur gammal är du?

- 1 -29 år
 2 30-44 år
 3 45-54 år
 4 55- år

4. Hur länge har du arbetat inom Kriminalvården?

- 1 Mindre än 1 år
 2 1-2 år
 3 3-4 år
 4 5 år eller längre

5. Vilken var din högsta utbildning innan du började arbeta inom Kriminalvården?

(Markera endast ett svarsalternativ.)

- 1 Grundskola/folkskola eller annan jämförbar utbildning → **GÅ TILL FRÅGA 7**
 2 Gymnasium eller annan jämförbar utbildning → **GÅ TILL FRÅGA 7**
 3 Högskola, universitet eller annan jämförbar utbildning

6. Ingick något av följande ämnen i dina högskolestudier?

- | | | Ja | Nej |
|---|----------------------------------|--------------------------|--------------------------|
| 1 | Sociologi | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 2 | Psykologi | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 3 | Juridik | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |
| 4 | Annat samhällsvetenskapligt ämne | <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> |



KRIMINALVÅRDENS MÅL

7. Hur väl tycker du att Kriminalvården lever upp till följande mål?

	Mycket dåligt	Ganska dåligt	Varken bra eller dåligt	Ganska bra	Mycket bra	Ingen uppfattning
Att minska återfallen i brott	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Att utdömda påföljder verkställs på ett humant sätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Att utdömda påföljder verkställs på ett säkert sätt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

DET KRIMINALVÅRDANDE ARBETET

8. Nu får du bedöma det kriminalvårdande arbetet på det häkte/den anstalt där du arbetar. Gör en bedömning även om du inte är direkt involverad med de häktade/intagna.

Vilket betyg ger du det kriminalvårdande arbetet som helhet på häktet/anstalten där du arbetar?

- 1 Mycket dåligt
- 2 Ganska dåligt
- 3 Varken bra eller dåligt
- 4 Ganska bra
- 5 Mycket bra
- 6 Ingen uppfattning

9. Vilket betyg ger du det kriminalvårdande arbetet på det häkte/den anstalt där du arbetar när det gäller...

	Mycket dåligt	Ganska dåligt	Varken bra eller dåligt	Ganska bra	Mycket bra	Ingen uppfattning
...att personalen tillbringar tillräcklig tid tillsammans med de häktade/intagna.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...personalens förhållningssätt till de häktade/intagna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...sysselsättning för de häktade/intagna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...studier för de häktade/intagna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...programverksamhet för de häktade/intagna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



10. Anser du att det kriminalvårdande arbetet skulle kunna förbättras och i så fall hur?

ARBETET MED SÄKERHET

11. Nu får du bedöma säkerhetsarbetet på det häkte/den anstalt där du arbetar. Bedöm om säkerheten är tillfredsställande med utgångspunkt från den säkerhetsnivå häktet/anstalten har.

Vilket betyg ger du säkerhetsarbetet som helhet på häktet/anstalten där du arbetar?

- 1 Mycket dåligt
- 2 Ganska dåligt
- 3 Varken bra eller dåligt
- 4 Ganska bra
- 5 Mycket bra
- 6 Ingen uppfattning

12. Känner du dig otrygg eller trygg i arbetet med de häktade/intagna?

- 1 Mycket otrygg
- 2 Ganska otrygg
- 3 Varken trygg eller otrygg
- 4 Ganska trygg
- 5 Mycket trygg
- 6 Ingen erfarenhet/ingen uppfattning



13. Vilket betyg ger du säkerhetsarbetet på det häkte/den anstalt där du arbetar när det gäller...

	Mycket dåligt	Ganska dåligt	Varken bra eller dåligt	Ganska bra	Mycket bra	Ingen uppfattning
...det fysiska och tekniska skyddet som t ex larm, stängsel, kameror etc	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...att regelverk, instruktioner och rutiner upprätthålls och efterlevs	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...kontrollåtgärder för att förhindra att narkotika kommer in på häk- tet/anstalten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...kontrollåtgärder för att förhindra brott inifrån häktet/anstalten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...att personalen är närvarande bland de häktade/intagna och kan förutse inci- denter	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... rutiner för att hantera hot och våld mellan häktade/intagna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
... rutiner för att hantera hot och våld gentemot personalen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...insatser mot självmord bland häkta- de/intagna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...åtgärder för säkra transporter av häk- tade/intagna	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

TILL DIG SOM ARBETAR PÅ EN ANSTALT, ÖVRIGA GÅR VIDARE TILL FRÅGA 15.

14. Vilket betyg ger du säkerhetsarbetet på den anstalt där du arbetar när det gäller...

	Mycket dåligt	Ganska dåligt	Varken bra eller dåligt	Ganska bra	Mycket bra	Ingen uppfattning
...riskbedömningar vid per- missioner.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

DINA ARBETSUPPGIFTER

15. Vilket av alternativen nedan stämmer bäst in på hur det är för dig på arbetet?

- 1 Jag har sällan för mycket att göra
- 2 Periodvis har jag för mycket att göra, men däremellan är det lugnare perioder
- 3 Jag har alltid för mycket att göra, det är aldrig lugnare perioder

**16. Hur är din arbetstid fördelad? Ange i procent. Summan ska bli 100 procent av den faktiska arbets-
tiden, även om du arbetar deltid. Arbetsuppgifterna e, f och g gäller endast chefer.**

% av hela arbets-
tiden



a.	Omvårdande arbete (d v s vårdarbete som inte är säkerhetsrelaterat)	_____ %
b.	Påverkansarbete (t ex motivations- och påverkansinsatser i form av samtal, bedrivande av brotts- och missbruksrelaterade program)	_____ %
c.	Säkerhetsarbete	_____ %
d.	Klientadministration	_____ %
e.	Chefsuppgifter: Personaladministration	_____ %
f.	Chefsuppgifter: Möten inom ramen för personalansvar, t ex utvecklingssamtal, leda APT-möten, möten i ledningsgrupp etc	_____ %
g.	Chefsuppgifter: Arbetsledning, t ex instruktion till personal/handledning	_____ %
h.	Interna möten	_____ %
i.	Övrig administration	_____ %
j.	Övrig tid	_____ %
	Summa	100 %

17. Hur är balansen i dina arbetsuppgifter? Anser du att du ägnar dig för lite, lagom eller för mycket åt de olika arbetsuppgifterna utifrån vad som skulle vara bäst för att nå målen för verksamheten? Arbetsuppgifterna e, f och g gäller endast chefer.

		För lite	Lagom	För mycket
a.	Omvårdande arbete (d v s vårdarbete som inte är säkerhetsrelaterat)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b.	Påverkansarbete (t ex motivations- och påverkansinsatser i form av samtal, bedrivande av brotts- och missbruksrelaterade program)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c.	Säkerhetsarbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d.	Klientadministration	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e.	Chefsuppgifter: Personaladministration	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f.	Chefsuppgifter: Möten inom ramen för personalansvar, t ex utvecklingssamtal, leda APT-möten, möten i ledningsgrupp etc	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g.	Chefsuppgifter: Arbetsledning, t ex instruktion till personal/handledning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h.	Interna möten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i.	Övrig administration	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j.	Övrig tid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



18. Om du skulle ge ditt häkte/din anstalt ett betyg när det gäller det stöd du har för att bedriva arbetet effektivt, vilket betyg ger du då?

- 1 Mycket dåligt
 2 Ganska dåligt
 3 Varken bra eller dåligt
 4 Ganska bra
 5 Mycket bra
 6 Ingen uppfattning

DIN ARBETSSITUATION: MÅL, INFORMATION OCH ARBETSORGANISATION

19. Hur väl stämmer påståendena?

	Stämmer inte alls (1)	2	3	4	Stämmer helt (5)
Mina individuella mål i arbetet är tydliga.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mina individuella mål följs upp regelbundet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Målen för min arbetsgrupp/mitt arbetslag är tydliga.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Hur vi når målen för arbetsgruppen/arbetslaget följs upp regelbundet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har tillgång till den information jag behöver om vad som händer inom häk- tet/anstalten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har tillgång till den information jag behöver om vad som händer inom Kriminalvården	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har tydligt definierade arbetsuppgifter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det finns tydliga rutiner för mitt arbete.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I min arbetsgrupp/mitt arbetslag följer vi de rutiner som finns för arbetet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
I min arbetsgrupp/mitt arbetslag har vi effektiva arbetsrutiner.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi har en bra fördelning av arbetsuppgifterna i min arbetsgrupp/mitt arbetslag.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har möjlighet att prioritera mellan mina arbetsuppgifter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är klart och tydligt för mig vilket ansvar jag har.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är klart och tydligt för mig vilka befogenheter jag har.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Lokalerna jag arbetar i är ändamålsenliga.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



20. Har du någon gång upplevt att du saknar befogenheter, d v s att besluten i ditt arbete borde fattas av dig/din roll, men i stället måste fattas av någon annan roll/befattning?

- 1 Ja, flera gånger
 2 Ja, någon gång
 3 Nej, aldrig
 4 Ingen uppfattning

21. Har du någon gång upplevt att du har för stora befogenheter, d v s att du måste fatta beslut i ditt arbete som du tycker borde fattas av någon annan roll/befattning?

- 1 Ja, flera gånger
 2 Ja, någon gång
 3 Nej, aldrig
 4 Ingen uppfattning

DIN ARBETSSITUATION: IT-SYSTEM

22. Använder du någon form av IT-system i ditt arbete?

- 1 Ja, varje dag
 2 Ja, inte varje dag men varje vecka
 3 Ja, men mer sällan än varje vecka
 4 Nej, aldrig → GÅ TILL FRÅGA 25

23. Hur väl stämmer påståendena?

	Stämmer inte alls (1)	2	3	4	Stämmer helt (5)
IT-stödet är väl anpassat till mina arbetsuppgifter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Det är enkelt att arbeta i de IT-system vi har idag.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Om jag får problem med IT-systemen i mitt arbete vet jag till vem jag ska vända mig med frågor.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag har tillräcklig utbildning i de IT-system jag använder.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

24. Förekommer det att du behöver fylla i samma uppgift flera gånger i de IT-system du använder?

- 1 Ja, det förekommer ofta
 2 Ja, det händer ibland
 3 Nej, det händer sällan eller aldrig
 4 Ingen uppfattning/Minns ej



25. Hur väl stämmer påståendena?

	Stämmer inte alls (1)	2	3	4	Stämmer helt (5)	Ingen upp- fattning (6)
Jag har det stöd från IT-system som jag behöver för att kunna utföra mitt arbete effektivt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
De som ansvarar för IT på Kriminalvårdens huvudkontor lyssnar på användarna ute i organisationen när ny funktionalitet tas fram.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

DIN ARBETSSITUATION: SAMVERKAN MED KOLLEGOR

26. Hur väl stämmer påståendena?

	Stämmer inte alls (1)	2	3	4	Stämmer helt (5)
När jag behöver mina arbetskamraters kompetens för att lösa en arbetsuppgift ger de mig alltid det stöd jag behöver.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inom min arbetsgrupp/mitt arbetslag samverkar vi för att göra det bästa för de häktade/intagna.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inom mitt häkte/min anstalt samverkar de olika arbetsgrupperna/arbetslagen för att göra det bästa för de häktade/intagna.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

DIN ARBETSSITUATION: KOMPETENS OCH KOMPETENSUTVECKLING

27. Hur väl stämmer påståendena?

	Stämmer inte alls (1)	2	3	4	Stämmer helt (5)
I mitt arbete används min yrkeskompetens fullt ut.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Jag får den utbildning jag behöver för att utföra mina nuvarande arbetsuppgifter på bästa möjliga sätt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inom mitt häkte/min anstalt finns goda möjligheter att utvecklas vidare i arbetet genom att få svårare och mer utmanande arbetsuppgifter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Inom Kriminalvården finns tydliga karriärvägar.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



28. Hur bedömer du ditt behov av utbildning/fortbildning inom följande områden?

	Mycket litet behov	Ganska litet behov	Varken stort eller litet behov	Ganska stort behov	Mycket stort behov	Ej aktuellt/ Ingen uppfattning
...säkerhetsarbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
...kriminalvårdande arbete	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

DIN ARBETSSITUATION: NÄRMASTE CHEF

29. Hur väl stämmer påståendena?

Min närmaste chef...

	Stämmer inte alls (1)	2	3	4	Stämmer helt (5)
Diskuterar och förklarar bakgrund till beslut som kan beröra oss.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ger mig återkoppling på ett sätt som gör att jag kan utvecklas.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ger stöd till medarbetare som vill förbättra verksamheten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Utvecklar samarbetet i min arbetsgrupp/mitt arbetslag.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Tar aktiv del i att utveckla verksamheten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Planerar verksamheten med god framförhållning.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Skapar ordning och strukturer som gör att vi kan arbeta effektivt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Ger oss stöd i prioriteringar mellan viktiga arbetsuppgifter.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Följer upp att det vi beslutar genomförs.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>


DIN ARBETSSITUATION: KRIMINALVÅRDENS LEDNING
30. Hur väl stämmer påståendena?
Kriminalvårdens högsta ledning...

	Stämmer inte alls (1)	2	3	4	Stämmer helt (5)	Ingen upp- fattning
Planerar förändringar i verksamheten med god framförhållning.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Visar förtroende för medarbetarnas kompetens.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Är tydliga i sin kommunikation av Kriminalvårdens mål.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Agerar i enlighet med Kriminalvårdens vision.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

31. Har du något annat du vill ta upp när det gäller hur arbetet fungerar inom Kriminalvården?
Skriv gärna ned det nedan.

TACK FÖR ATT DU TOG DIG TID ATT SVARA PÅ VÅRA FRÅGOR!

Granskning av Kriminalvårdens IT-verksamhet

XLENT strategy 2009-09-01

Sammanfattning

På uppdrag av Utredningen Kriminalvårdens effektivitet har XLENT Strategy genomfört en granskning av Kriminalvårdens IT-verksamhet. Granskningen har genomförts under sensvåren 2009. Inhämtning av uppgifter till analys och rapportering har huvudsakligen skett genom dokumentgranskning samt intervjuer med verksamhetsansvariga och nyckelpersoner inom IT. Granskningen har haft fokus på identifierade kritiska frågor förenade med ledning och styrning av IT-verksamheten. Djupare analyser av specifika utvecklingsprojekt har inte genomförts.

De viktigaste observationer och bedömningar som XLENT Strategy har gjort är:

- Styrning och ledning av Kriminalvårdens IT-verksamhet är mycket svag. IT-frågorna ligger långt ner på ledningens agenda och är till stor del marginaliserade inom organisationen. Under större delen av 2000-talet har IT-verksamheten saknat en fungerande ordinarie IT-chef. Att IT-funktionen på Kriminalvården ändå fungerar någorlunda bra beror sannolikt på att verksamheten är liten och beslutsvägarna korta. I nuläget finns dock ingen uppenbar spårbarhet mot myndighetsmål inom IT och verksamheten följs heller inte upp eller mäts i relation till några sådana mål.
- Det saknas viktiga strategier och styrdokument, och de som finns framtagna är ofta inaktuella. Samtidigt finns ett stort behov av principiella ställningstaganden gällande exempelvis operativsystem, sourcing- och driftslösningar, konsultanvändande, internet, mobilitet och informationssäkerhet.
- Informationssäkerhetsområdet är centralt för Kriminalvårdens arbete. Behovet av säkerhetsklassning av all information är stort för att därmed kunna garantera lagenlig sekretess, riktighet, tillgänglighet och spårbarhet. Detta kommer även få konsekvenser för hur IT-stöden kan utformas och användas.
- En viktig förutsättning för att IT-stöd ska kunna tas fram och implementeras framgångsrikt i en verksamhet är att verksamheten i sig är välbeskriven och att det är tydligt vem som ska göra vad. Det är också en nödvändig förutsättning för effektivt IT-stöd att först ha välfungerande, effektiva och tydliga processer för

de områden som ska stödjas. Den situationen råder tyvärr inte inom hela Kriminalvården i nuläget.

- Granskningen visar att verksamhetsnyttor sannolikt kan realiseras med hjälp av IT. Det kan öka kostnadseffektiviteten och frigöra resurser för annan verksamhet eller besparingar. En förutsättning för det är dock att processarbeten och förstudier först genomförs: det behövs såväl för att bedöma investeringar riktigt, som för att säkerställa att insatser prioriteras och sätts in där de ger bäst effekt.

Kritiska frågeställningar:

- Vad gör man inom IT på Kriminalvården?

Den pågående verksamheten inom IT är till största del av förvaltningskaraktär. Viss nyutveckling och systemuppgradering pågår dessutom.

Det pågår även övergripande samverkan inom det så kallade RIF-samarbetet, där Kriminalvården deltar.

- Hur ser ledning och styrning av IT-verksamheten ut?

Ledning och styrning sker genom samverkan mellan systemförvaltningen och IT-avdelningen. Inriktning av verksamheten inom beslutade budgetramar är i hög grad upp till cheferna på mellannivå i organisationen. Styrningen från Generaldirektören är mycket svag.

- Vilka styrdokument finns framtagna och hur är de implementerade?

Det vanligaste svaret på frågan är att det inte finns några styrdokument för verksamheten. Det man då avser är framför allt strategier och långsiktiga planer. Inom systemförvaltning och utvecklingsverksamheten finns arbetsmetoder och kortsiktiga utvecklingsplaner.

- Hur arbetar myndigheten med analyser och beslutsunderlag?

Analyser och beslutsunderlag för IT tas fram lokalt i organisationen och hanteras företrädesvis på enhetsnivå. I samband med budgetprocessen sker en prioritering och gallring av planerad verk-

samhet i relation till hela finansieringsbehovet för myndig-heten. Nyttokalkyler och beslutsunderlag för större förändringar är inte tillförlitliga så länge verksamhetsprocesserna inte är definierade i ett börkläge med modernt IT-stöd.

- Används IT effektivt i dag och kan man på ett kostnadseffektivt sätt utnyttja IT bättre?

IT kan användas effektivare och bedömningen är att orealiserade nyttor finns i verksamheten och att dessa kan öka kostnadseffektiviteten och frigöra resurser för Kriminalvården.

- Hur ser spårbarheten ut från de övergripande verksamhetsmålen ner till specifika aktiviteter inom IT?

Det finns varken någon formaliserad eller på annat sätt tydlig spårbarhet från övergripande mål ner i IT-verksamheten.

- Finns det hinder för effektivt resursutnyttjande inom IT-området?

Avsaknaden av processkartläggning mot börkläge, IT-omogen organisation och svagt intresse från Generaldirektören bedöms vara främsta hindren för effektiv användning av IT.

Inledning

Bakgrund

Utredningen Kriminalvårdens effektivitet ska följa upp och utvärdera effektiviseringsarbetet inom Kriminalvården. Utredningen leds av överåklagare Mats Åhlund.

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

Utredningen har lämnat två delbetänkanden och ett slutbetänkande ska lämnas senast den 1 oktober 2009.

XLENT Strategys uppdrag

XLENT Strategys uppdrag är att genomföra en granskning av Kriminalvårdens IT-verksamhet inom ramen för Utredningen Kriminalvårdens effektivitets arbete. Det övergripande syftet är att identifiera och analysera möjliga effektiviseringar inom IT-området och dess styrning. Om möjligt ska en bedömning av ekonomiska effekten av tänkbara effektiviseringar göras.

Kritiska frågeställningar som IT-granskningen ska besvara:

- 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?

Granskningen ska ge såväl en historisk tillbakablick på IT-området, som en bild av nuläget.

Metod och avgränsningar

Inhämtning av uppgifter till analys och rapportering har huvudsakligen genomförts genom inläsning av framtagna strategier och planer, uppföljning av utvecklingen på Kriminalvården samt intervjuer med verksamhetsansvariga och nyckelpersoner inom IT och myndighetsledning. Dokumentationen har till övervägande del valts ut av Kriminalvården själva, som svar på förfrågningar från utredningen.

Genomförda intervjuer:

Namn	Roll	Datum och plats
Lars Nylén	GD	2009-06-05 Norrtälje
Jan Plars	IT-chef (ny)	2009-06-01 Telefonintervju
Fredrik Wilhelmsson	Chef Systemförvaltning	2009-04-22 Norrköping
Berit Främberg	Systemutvecklingschef	2009-04-22 Norrköping
Lars-Åke Larsson	Chef Kundcenter	2009-04-22 Norrköping
Ulf Jonsson	Chef Klient- och säkerhetsenheten	2009-05-28 Telefonintervju
Linda Berglund	Systemförvaltare Heroma	2009-06-24 Telefonintervju

Som komplement till intervjuerna har även förtydliganden inhämtats och informationsutbyte skett via e-post med Jan Plars, Fredrik Wilhelmsson och Lars-Åke Larsson.

Förutom den direkta datainsamlingen har även information utbytts med analysgrupperna från Synovate och Riksrevisionen. Avstämningar och samverkan med Utredningen Kriminalvårdens effektivitet har skett löpande under granskningsuppdraget.

Informationsutbytet mellan de olika utredningsgrupperna har bidragit mycket till den generella förståelsen för verksamheten och ökat antalet observationer väsentligt. En nackdel skulle eventuellt kunna vara att bedömningar normeras och likriktas av sådant informationsutbyte. I det aktuella fallet är det emellertid inte troligt, då observationerna genomgående varit mycket samstämmiga.

Granskningen har genomförts i enlighet med Utredningen Kriminalvårdens effektivitets uppdrag, med fokus på identifierade kritiska frågor. Genomgången omfattar inte djupare analyser av enskilda utvecklingsprojekt.

Historisk tillbakablick över IT-verksamheten

Utvecklingen av IT-verksamheten på Kriminalvården har beskrivits i många olika sammanhang. I fokus för befintliga historiebetydeligheter ligger oftast det klientadministrativa stödet. Klientadministrationen är central för verksamheten och den är dessutom mycket informationstung. Dokumenteringen av hela klientresan görs dessutom av många olika aktörer under lång tid. Övergripande har utvecklingen för det klientadministrativa systemstödet sett ut som följer:

1930-talet	<ul style="list-style-type: none"> • Centralt kriminalvårdsregister införs 1938 med "Stora kort" för varje klient
1950-talet	<ul style="list-style-type: none"> • Klientakten införs 1954
1970-talet	<ul style="list-style-type: none"> • Kumulativregistret (KUM) införs 1972. Detta var ett sekventiellt register som höll reda på klienternas alla verkställigheter. Utskrifter från KUM kallades verkställighetsdata (VD-sidor) och dessa bifogades in i klientakten. • Sökregistret (SÖK) sattes i drift 1975. Detta system gjorde att man kunde se en begränsad mängd informationen i KUM utan att göra utskrifter.
1990-talet	<ul style="list-style-type: none"> • I början av 1990-talet infördes de klientadministrativa systemen (KLAS) som fortfarande utgör grunden för dagens system. KLAS Häkte och KLAS Anstalt skapades i två olika projekt och såg därför olika ut. KLAS-systemen var fristående programinstallationer på alla anstalter och häkten. • Frivårdens klientadministrativa system (FRAS) infördes i mitten av 1990-talet. • Under 1990-talet påbörjades ett omfattande IT-projekt som skulle leda fram till ett helt nytt system för hela Kriminalvårdens behov: KLIS. På Skärtorsdagen 1999 kom pressmeddelande från Riksrevisionen som spådde att KLIS inte skulle leverera i tid, till rätt kvalitet eller kostnad. Dagen efter lades projektet ner.
2000-talet	<ul style="list-style-type: none"> • En ny version av KLAS sattes i drift i början av 2001. Senare samma år idriftsätts KLAS Frivård. • Samma datagallringsprinciper som i KUM införs, med gallring fem år efter sista provotidens utgång, dvs 7 år efter muck. Sedan 2005 gallras data först efter 10 år. • KUM/SÖK ersätts påsken 2003 med Kriminalvårdsregistret (KVR). Detta centraliserade system medgav möjlighet att läsa alla verkställigheter för en klient, samt information om händelser kopplade till varje verkställighet. • Bokningsfunktionen i KLAS idriftsätts 2003, som ersättning för det gamla platsplaneringssystemet. • Strafftidsberäkning införs 2004 som ny funktionalitet i KVR. • Löpande underhåll och förvaltning, samt viss nyutveckling pågår kontinuerligt. • FRAS-avvecklingen pågår och ska vara klar oktober 2009. • Kriminalvården deltar aktivt i RIF-samarbetet med övriga myndigheter inom rättsväsendet, för ökad automatisering och digitalisering av all klientdokumentation.

Även andra delar än klientadministrationen har behov av ett välfungerande IT-stöd för att kunna bedrivas effektivt. Speciellt viktiga områden för Kriminalvården är ekonomi- och personaladministration.

Som ekonomiadministrativt stöd använder myndigheten det i staten mycket vanliga systemet från Agresso. När det gäller personal-

administration hade Kriminalvården tidigare ett stordator-system (PIR/SLÖR). För att modernisera och effektivisera verksamheten avropades 2002 PA-systemet Palett via ramavtal upphandlat av ESV. Palett-systemet såldes vid den tidpunkten av företaget Parere AB. Det företaget har senare uppgått i WM-data som i sin tur har köpts upp av Logica. Palett-systemet saluförs nu under namnet Heroma. Systemet har visat sig ha ett antal fel som ännu inte rättats till och viktiga leveranser har också uteblivit. Exempelvis är funktionerna för rekrytering, kompetensmodulen och integrerad funktion för rese-räkningar ännu inte användbara. När det gäller statistikbearbetning så är det problem med långa svarstider och felaktig behörighetsstyrning. Den effektiviserings-potential som motiverade investeringen i systemet är därför inte fullt ut realiserad.

Styrning och ledning

Observationer

IT-organisationen på Kriminalvården har följande organisation:



Under större delen av 2000-talet har IT-verksamheten saknat en fungerande ordinarie IT-chef. Under kortare tid hade dock myndigheten en externt rekryterad chef som enligt respondenterna inte fungerade bra i Kriminalvårdens organisation. Övrig tid har rollen hanterats genom tillförordnande av en enhetschef inom IT. Delvis på grund av detta saknas viktiga strategier och styr-dokument, och de som finns är ofta inaktuella. Prioriteringen av insatser på IT-området är otydlig och verksamhetsplaner tas inte alltid fram. Den

långsiktiga planeringen av verksamheten är av förvaltningskaraktär snarare än verksamhetsutvecklande. Under våren 2009 har en ny IT-chef anställts. Vid granskningstillfället var detta så pass nytt att eventuella effekter av den nya ledningen för verksamheten ännu inte börjat märkas.

Verksamhetsprioriteringar

Prioritering mellan IT-insatser är viktig när resurserna är begränsade och behoven stora. Inom Kriminalvården har det under flera år funnits tankar om att prioriteringar ska ske i ett IT-råd, med representation från verksamheten och de olika delarna av verksamheten. IT-rådet ska enligt planen sammanträda 2–3 gånger per år. På den stående agendan finns frågor som uppdatering och fastställande av IT-strategin, samordning av IT-verksamheten, prioritering mellan systemområden, samt fastställande av VP för IT-området. Detta arbetsätt är emellertid inte alls implementerat, och i den mån prioriteringar mellan systemområden görs, så sker det i samband med den årliga budgetprocessen.

Styrdokument

Styrdokument används för att skapa en plattform för verksamheten att utgå ifrån. Utan styrdokument riskerar även små vägvalsfrågor skapa motsättningar eller låsningar i verksamheten. Inom IT förekommer många olika preferenser och ny teknologi utmanar ständigt gamla föreställningar. Det gör att behovet av styrdokument är betydligt större här än inom den övriga verksamheten.

Kriminalvården saknar såväl styrdokument som vision och IT-strategi. Det finns heller ingen IT-verksamhetsplan för 2009, annat än vad som står att finna i verksamhetsplanen för hela myndigheten, vilket är en mycket begränsad information. Samtidigt finns ett stort behov av principiella ställningstaganden gällande exempelvis operativsystem, sourcing- och driftslösningar, konsultanvändande, internet, mobilitet och informationssäkerhet.

Målbild för IT

För förvaltningsobjekt (programvaror eller tjänsteområden) finns tänkta utvecklingsplaner som är mer eller mindre detaljerade. Dessa planer är med nuvarande styrformer inte beslutade utan det är egentligen den årsvisa verksamhetsplaneringen som avgör om och när de genomförs.

En helhetsbild av IT-stödet på lite längre sikt (3–10 år) saknas och det finns heller ingen vision att sikta mot eller att anpassa objektsplaner efter.

Arbetsätt

Arbetsmetod och förvaltningsmodell för utvecklingsarbetet för de klientadministrativa systemen inom IT finns implementerade och bygger på anpassningar av det vanligt förekommande *Rational Unified Process* (RUP) (här kallat *Kriminalvårdens Rational Unified Process* (KRUP)). KRUP används dock inte i alla delar av systemförvaltningen.

Systemledning

IT-systemens gemensamma styrgrupp består av IT-chefen, en representant från utvecklingsenheten, en kriminalvårdschef och en stabschef från region väst.

Styrgrupperna för förvaltningsobjekten får riktlinjer och krav från respektive sakenhet. Det finns även en övergripande, operativ förvaltningssamordning där resurser fördelas, prioriteringar sker och problem löses. Alla releaser och förvaltningsobjekt lyder under denna samordning.

Det saknas viktiga styrdokument för verksamheten t.ex. en IT-strategi och tillhörande operativa planer. Verksamhetsmålen bryts inte ner till särskilda IT-mål.

Bedömningar

På den direkta frågan om hur ledningen för myndigheten styr IT-verksamheten är de vanligaste svaren: *inte alls* eller *vet inte*. Styrningen och ledningen av Kriminalvårdens IT-verksamhet är således mycket svag. IT-frågorna ligger långt ner på ledningens agenda och är till stor del marginaliserade inom organisationen. Orsakerna till det är troligen inte ointresse, utan snarare en bristande förståelse för hur IT kan användas för att effektivisera verksamheten.

Att IT-funktionen på Kriminalvården ändå fungerar någorlunda bra beror antagligen på att verksamheten är så liten och beslutsvägarna så korta: IT-enheten, systemägare och utvecklare arbetar tätt ihop. IT-organisationen har helt enkelt anpassat sig till den svaga styrningen från myndighetens ledning och hittat egna vägar för att organisera verksamheten och lösa problem.

Målstyrning

Alla verksamheter som bedrivs inom ramen för en myndighet bör ha god spårbarhet till uppdrag, styrdokument och mål för verksamheten som helhet. Det gäller även IT-funktionen. I nuläget finns ingen uppenbar spårbarhet mot myndighetsmål och IT-verksamheten följs heller inte upp eller mäts i relation till några sådana mål. Sannolikt kan effektiviteten öka om relevansen för kärnverksamheten tydliggörs.

IT-strategi

Den gamla strategin, som levde och utvecklades från 1999 till 2002, var viktig då myndigheten gick från decentraliserade applikationer och plattformar ute i landet, till centraliserade system. Den strategin är inte längre ett stöd för verksamheten. Nu finns ett antal mer eller mindre akuta frågor som kräver svar. För att få fram en ny och hållbar IT-strategi krävs dessutom en hel del utredningsarbete. Exempel på områden där en ny strategi behövs är:

- Informationssäkerhet – hur ska Kriminalvården arbeta med säkerhetsklassning, sekretess, riktighet, tillgänglighet och spårbarhet?

- Operativsystemsval – Microsoftprogram, open source eller annan lösning?
- Internet – vilken grad av tillgänglighet ska anställda och klienter ha?
- Mobilitet – hur hög mobilitet ska erbjudas och hur ska exempelvis transporttjänsten stödjas med IT?
- Vilka metoder och standarder ska användas?
- Drift – utbyggnad av egna datorhallar eller satsning på outsourcing?
- Vilka tekniska plattformar ska användas?

Det finns även frågor av mer operativ karaktär som följer av strategins inriktning, såsom:

- Vilka säkerhetslösningar (elektroniska signaturer etc) är lämpliga?
- Ska fler IT-tekniker anställas?
- Ska kriminalvårdare erbjudas egna arbetsplatser i lokalerna?

Vision och målbild för IT

Enheterna som arbetar med IT-frågor förefaller ha ett gott samarbete och en fungerande samordning av verksamheten. Den dagliga ledningen av IT sköts i former som liknar system-förvaltning, med mindre modifieringar och viss ny funktionalitet som införs efterhand. Avsaknaden av IT-strategi och målbild för olika tidsperspektiv gör dock att prioriteringar blir otydliga och ambitionsnivån anpassas efter vad man vill och förmår, snarare än vad verksamheten har behov av.

Drömmen om hur det perfekta IT-stödet skulle kunna fungera finns på flera håll i organisationen. Det scenariot består av sådant som ökad automatisering, mindre dubbelarbete i IT-systemen, papperslösa klientakter, effektivare administration och mer frigjord tid som kan komma klienterna tillgodo. Dessa visioner borde relativt enkelt kunna tecknas ned och tillsammans med lagkrav etc utgöra ett första steg mot en långsiktig målbild för IT. Denna målbild kan sedan utvecklas och förfinas systematiskt vartefter konsekvensanalyser genomförs.

Verksamhetsmålen bör brytas ner även till IT-funktionens arbete. En målbild och strategi för IT bör formuleras så snart som möjligt. Konsekvensutredningar bör finnas för de strategiska vägvalen.

Verksamhetens stöd av IT

Observationer

IT-stödet som erbjuds de olika delarna av verksamheten har vuxit fram över tid och har ofta skräddarsytt efter Kriminalvårdens arbetssätt. Faktumet att personalen till stor del kommer från kärnverksamheten, i kombination med att IT-utvecklingen gått i makligt tempo, har erbjudit ett fungerande IT-stöd till relativt liten kostnad. Stödsystemen är dock inte helt användarvänliga.

Informationssäkerhet

Informationssäkerhetsområdet är centralt för Kriminalvårdens arbete. Säkerhetsklassning av information måste genomföras för att garantera lagenlig sekretess samt riktighet, tillgänglighet och spårbarhet. Granskningen visar att informationssäkerheten har uppenbara brister. En sådan brist handlar om informationsklassning, som utgör grunden för kravställen på såväl funktionalitet i programvaran som teknik. Den enda information som i dag har säkerhetsklassning är den som är kopplad till underrättelseverksamheten. För sådan information finns interna domäner i säkerhetsregistret. Övrig information, oavsett typ, är inte klassad. Även tekniskt är merparten av informationen i systemen inte speciellt svåråtkomlig, då näten hänger ihop fysiskt och databaser är gemensamma för många olika datatyper. En annan brist är att information kan läggas in och ändras av olika användare utan tillräcklig spårbarhet. Det kan leda till att information i systemen inte alltid ses som fullständigt tillförlitlig, vilket i sin tur kan leda till osäkerheter, dubbelarbete eller felaktig myndighetsutövning.

Målnedbrytning

Spårbarheten från de övergripande verksamhetsmålen ner till specifika aktiviteter inom IT är otydlig. Nedbrytningen av målen är inte formaliserad och eventuell koppling till kärnverksamhetens mål är därmed slumpmässig eller indirekt uppkommen.

På det personaladministrativa området har (som nämndes i historieavsnittet) leveranserna inte skett enligt specifikation. Resultatet är att funktioner som bör ha IT-stöd för att fungera effektivt, såsom reseräkningshantering och statistikbearbetning, fortfarande till stor del sköts manuellt. Så har situationen sett ut under en längre tid, men konsekvenserna är inte tillräckligt utredda. Kanske är det mer kostnadseffektivt att helt byta spår än att fortsätta resonera med en leverantör som har problem att leverera?

En viktig förutsättning för att IT-stöd ska kunna tas fram och implementeras framgångsrikt i en verksamhet är att den i sig är välbeskriven och att det är tydligt vem som ska göra vad. Det är således en nödvändig förutsättning för effektivt IT-stöd att först ha välfungerande, effektiva och tydliga processer för de områden som ska stödjas. Den situationen råder tyvärr inte på Kriminalvården i nuläget, utan arbetssätten skiljer sig åt mellan regionerna och alla verksamhetsområdens arbetssätt är inte väldefinierade. Det är också oklart hur de processer som faktiskt finns beskrivna efterlevs.

Stora delar av administrationen är fortfarande pappersbaserad och dubbelarbete i systemen är vanligt förekommande.

Bedömningar

Säkerhetsklassning

Mycket av den information som hanteras i Kriminalvårdens system är av känslig karaktär. Den innehåller såväl integritetskänslig information för intagna klienter, som information med annat säkerhetsinnehåll. I klientakterna finns en stor del sådan information tillgänglig för många användare. En informationsklassning bör genomföras och påföljande säkerhetslösningar implementeras. Det är antagligen nödvändigt för att lagkrav ska uppfyllas.

Verksamhetskrav

Generaldirektören ser av allt att döma på IT som en sido-verksamhet, för framförallt IT-chefen att hantera efter bästa förmåga. Generaldirektören förväntar sig uttryckligen att IT-funktionen ska marknadsföra nya möjligheter och sälja in funktionalitet och projekt till övriga organisationen. Samtidigt finns inte den nödvändiga kommunikationen och kompetensen att identifiera möjligheterna med IT och formulera önskemål för stödfunktionalitet inom kärnverksamheten. Sammantaget skapar Kriminalvårdens synsätt och kompetens en situation där verksamheten och dess behov inte driver den interna IT-utvecklingen. Detta i sin tur gör att prioriteringar riskerar att bli fel och att effektiviseringspotentialer inte identifieras och realiserar.

Kriminalvårdens tillvägagångssätt för att motverka detta är att till största del anställa personal från kärnverksamheten in i IT-organisationen. Det förfarandet är dock inte långsiktigt hållbart eftersom det riskerar att gå ut över behoven av IT-kompetens. Det finns en risk att IT-utvecklare kravställer och tar fram system utifrån egna idéer om vad som är bäst för verksamheten, snarare än de stödfunktioner och lösningar som de aktiva i verksamheten verkligen efterfrågar.

En del av den potential som finns inom IT beror naturligtvis på hur den gemensamma informationshanteringen inom rättsväsendet, det så kallade RIF-samarbetet, utvecklar sig. Ökad elektronisk hantering av domar och andra dokument ökar möjligheterna till automatisering. Det är dock inte en anledning att vänta och se, då det kan dröja länge innan nya former för överlämning av information och ärenden mellan myndigheter införs.

Verksamhetsprocesser

Ett kostnadseffektivt IT-stöd förutsätter att verksamhetsprocesserna i sig är väldokumenterade, effektiva och implementerade i verksamheten. Om så inte är fallet är såväl design som realistiska nyttovärderingar av IT-investeringar ogenomförbara. Den rådande bristen på tydlighet i processerna avspeglar sig i oklarheter rörande IT-systemens funktionalitet och tillämpning. I Kriminalvårdens fall räcker dock knappast att bara beskriva nuvarande processer på ett tydligt sätt. För att se den fulla potentialen med ett modernt IT-

stöd bör en processöversyn genomföras, där realistiska tekniska möjligheter tas med i utformningen av nya effektivare verksamhetsprocesser.

I Synovates nyligen genomförda enkät på myndigheten uppger endast cirka hälften av de tillfrågade att IT-stödet är väl anpassat till de egna arbetsuppgifterna. Användarvänligheten i IT-systemen får ännu lägre betyg. Även om detaljerade interna förordningar är framtagna, så efterfrågas lathundar och manualer för systemen. Användarvänligheten sjunker då det är oklart vem som ska fylla i vad i systemen. Det är även svårt eller omöjligt att se vem som har fyllt i uppgifter i ärenden och när de har gjort det. I en miljö där många användare jobbar i samma system, som exempelvis i fallet med KLAS, är det en stor brist. När flera system också behöver startas parallellt och samma uppgifter fyllas i flera gånger ökar även risken för fel.

Med rätt IT-stöd kan verksamheten effektiviseras. Alla förutsättningar för effektivisering med hjälp av IT finns dock inte på plats. Framförallt krävs effektiva och välbeskrivna processer.

Kompetenssituation och konsultberoende

Observationer

IT-organisationen består till stor del av personal som tidigare har arbetat i andra delar av Kriminalvården. Det betyder att verksamhetskunskapen här är ovanligt hög. Den formella IT-kompetensen är däremot något lägre än normalt, med relativt få systemvetare och civilingenjörer.

Just nu uppger några respondenter att man är underbemannad och personberoende inom IT. Den bilden är dock inte entydig och det är därför något oklart om det råder kompetensbrist inom IT, förutom inom informationssäkerhetsområdet där kompetens till stor del saknas. En rekrytering pågår för att förbättra den situationen. Antalet användare i systemen, informationens känslighet och de alltför externa kontakterna talar för att en hel del arbete kopplat till informationssäkerhet troligen behöver göras.

Konsultberoende

Antalet anställda och mängden konsulter som används i verksamheten är inte resultatet av strategiska beslut utan beror på historiska och nuvarande utfall av budgetarbete och den årliga verksamhetsplaneringen. Förhållandet mellan egen personal och konsulter varierar med vad rådande ledarskap inom IT tycker passar bäst för tillfället. Ambitionen just nu är att minska antalet konsulter inom IT, då det anses för dyrt att hålla dagens nivå med konsulter.

Den tekniska förvaltningen av KLAS-systemet outsourcades till Sirius IT för 10 år sedan och det fungerar enligt uppgift bra.

Med nuvarande ambitionsnivå är kompetenssituationen inom IT acceptabel, med undantag för informationssäkerhetsområdet.

Bedömningar

Kompetenssammansättningen förefaller tämligen väl avpassad för verksamheten i den omfattning den i dag bedrivs. Det område som avviker från det är informationssäkerhet där mycket behöver göras. Det medvetandet finns inom myndigheten och åtgärder är på gång.

Konsultberoende

Behovet av konsulter inom IT-verksamheten beror helt på ambitionsnivån i relation till egen kompetens och egna resurser. Med stor sannolikhet finns möjligheter att öka effektiviteten avsevärt med hjälp av moderna IT-stöd. För att modernisera och lyfta IT-verksamheten till en nivå där kostnadseffektiviteten för hela myndigheten förbättras och tid kan frigöras till klientarbete eller besparingar, kommer troligen mer personal eller fler konsulter än i dag behövas. Det är då även väsentligt att myndighetens beställarkompetens och förmåga att utforma moderna arkitekturlösningar stärks.

För att realisera hela potentialen i kärnverksamheten finns behov av att tillföra myndigheten ytterligare IT-kompetens.

Ekonomisk planering och IT-kostnader

Observationer

Kriminalvårdens IT-verksamhet är budgeterad till 107 miljoner kronor för 2009, vilket givet myndighetens storlek är förhållandevis lite. Detta har visats i jämförande studier som myndigheten själv genomfört. Det är ju i sig något positivt och det är inte självklart att högre kostnader skulle innebära bättre IT-stöd. IT-kostnaderna måste därför ställas i relation till verksamhetens erhållna stöd och sättet på vilket IT-verksamheten bedrivs.

Budgetering och planering

Den ekonomiska planeringshorisonten följer budgetprocessen. Myndigheten vet alltså ungefär ett år i förväg vad IT kommer att kosta, eller snarare omvänt, dvs vilket utrymme IT har till sitt förfogande. Då IT-verksamheten i stort sett handlar om förvaltning och uppgradering av befintliga system, fungerar det arbetssättet. Vid större utvecklingsprogram eller andra förändringar behövs oftast en längre planeringscykel.

Kriminalvårdens IT-stöd levereras till förhållandevis låg kostnad. Den ekonomiska planeringshorisonten är cirka ett år och följer budgetprocessen.

Bedömningar

Att jämföra IT-kostnader mellan myndigheter är vanskligt då verksamheterna kan variera kraftigt dem emellan och därmed också lagkrav och behov av IT-stöd. Dessutom är ju IT per definition en stödfunktion som i de allra flesta fall inte har något egenvärde. Skillnaderna i synsätt mellan myndigheterna är därför stor. De kan vara allt från att IT är ett nödvändigt ont och en kostnadspost med hög risk som helst ska hållas till ett minimum, till att IT ska lösa alla upptänkliga problem, minska myndighetskostnaden kraftigt och att det mesta kan automatiseras.

Kriminalvårdens kostnadseffektivitet

Då det finns ett stort behov av administration, dokument- och ärendehantering och stöd till kärnverksamheten, så finns det även ett tydligt samband mellan IT-stöd och verksamheten, som vid rätt grad av automatisering ger kostnadseffektivitet. I Kriminalvårdens fall har IT-verksamheten hållits på en mycket sparsam nivå under lång tid. Därmed har troligen ett utrymme för effektiviseringar skapats. Detta kan exemplifieras med nedanstående figur där även Kriminalvårdens nuläge har illustrerats.



Bedömningen är alltså att orealiserade verksamhetsnyttor sannolikt finns och att dessa kan öka kostnadseffektiviteten och frigöra resurser för Kriminalvården. Som tidigare beskrivits krävs dock att processarbeten och förstudier först genomförs för att säkerställa att insatser sätts in där de får bäst effekt.

Ekonomisk planering

Den ekonomiska planeringen för IT-verksamheten hanteras på samma sätt som verksamheten i övrigt. Det gör att planeringshorisonten blir mycket kort – som bäst ungefär ett och ett halvt år. Det är önskvärt med ett längre perspektiv för att undvika suboptimeringar och tillfälliga lösningar som på längre sikt skapar kostnader eller problem.

Konteringsstrukturen för IT behöver även ses över i de fall långsiktiga större utvecklingsprogram ska genomföras. En konteringsstruktur anpassat till IT-projekt behövs även för att planering, genomförande och uppföljning ska bli effektiv och risker minimeras.

IT kan åstadkomma ökad kostnadseffektivitet. Den ekonomiska planeringshorisonten för IT bör inte begränsas till den årliga budgetplaneringen.

Rekommendationer för ökad effektivitet

Följande aktiviteter skulle ge en ökad effektivitet i verksamheten och även ge ledningen ett gott beslutsunderlag för fortsatt utvecklingsarbete.

1. Stärk styrning och ledning inom IT

- IT är ett viktigt redskap för generaldirektören att driva verksamheten kostnadseffektivt och med hög kvalitet.
- IT-organisationen bör alltid hållas bemannad på chefsnivå.
- Bygg styrningen på de befintliga strukturer som redan fungerar.
- Skapa relevans i verksamheten genom att bryta ned myndighetsmål till mål även för IT, och följ upp.

2. Ta fram styrdokument och strategier för verksamheten

- Genomför översyn och framtagande av i stort sett samtliga styrdokument och strategier.
- Genomför konsekvensanalyser innan stora förändringar av inriktningar beslutas.

3. Genomför ett arbete inom informationssäkerhet

- Sammanställ lagkrav.
- Genomför säkerhetsklassning av all information.
- Säkerställ sekretess, riktighet, tillgänglighet och spårbarhet.
- Beskriv konsekvenser och krav på IT-systemen och användande.

4. Genomför en genomgripande processöversyn

- Genomför översyn av samtliga verksamhetsprocesser som stöds av IT.
- Kontrollera efterlevnad i organisationen.
- Identifiera eventuella konsekvenser för IT-stöden.

5. Genomför IT- investeringsanalyser baserade på kvalitetssäkrade processbeskrivningar

- Genomför investeringsstudier.
- Ta fram en utvecklingsplan baserad på identifierade verksamhetsnyttor.
- Klassificera verksamhetsnyttor och formulera hur de ska tillvaratas vid realisering.
- Genomför prioriteringar.

6. Genomför effektiviseringsåtgärder baserat på ovanstående punkter.

Referenser

1. Diverse historiska styrdokument, arbetsmaterial och rapporter från Kriminalvården
2. Delbetänkanden från Utredningen Kriminalvårdens effektivitet
3. Synovate rapporten Effektivitet i Kriminalvården – Undersökningar bland chefer och medarbetare inom Kriminalvården för utredningen Kriminalvårdens effektivitet

Kontaktuppgifter

Mats Feldtmann

Principal, Public Services

Tel +46 8 519 510 00

Fax +46 8 519 511 50

Mobil +46 736 88 96 63

E-post mats.feldtmann@xlent.se

XLENT Strategy

Regeringsgatan 67

111 56 Stockholm

Kriminalvårdens vision och
värdegrund "Bättre ut"




Kriminalvården

"Bättre ut"

*Kriminalvårdens
vision och värdegrund*





En vision är en positivt laddad bild av en önskvärd framtid. Den ger mening och identitet och förmedlar en bärande värdegrund. Samtidigt är den en målbild som ger vägledning och inspiration.

Förord

Kriminalvården utvecklas nu i hög takt. Allmänhet och uppdragsgivare har stora förväntningar på Kriminalvården. Beaktande av samhällsskydd och hänsyn till brottsoffer har blivit mer framträdande i verksamheten.

Brottsligheten ändrar karaktär över tid. Gängbildningar och kriminella nätverk försvarar klientarbetet. Alla verksamhetsgrenar har fått allt fler klienter. En tydlig plan för verkställigheten och bra och meningsfullt innehåll i den är en grundsten för att verkställigheten ska vara human och återfallsförebyggande. Förändrad lagstiftning kräver nytänkande och nya rutiner.

Kriminalvården är från och med år 2006 en myndighet vilket innebär ökade krav på enhetlighet, effektivitet och inre samverkan. Som en myndighet förväntas vi också kunna styras effektivare och snabbare anpassas när behoven förändras.

Med visionen visar vi vägen framåt för Kriminalvården. Den vilar på ett arbete som gjorts tillsammans med ett stort antal medarbetare från hela landet och från alla verksamhetsgrenar. Den hjälper den erfarna kriminalvårdaren att utvecklas och underlättar för nya medarbetare att ta till sig den värdegrund och kultur som framgent utgör grunden för hur vi tar ansvar för och utför vårt samhällsuppdrag. Kriminalvård är ett mycket viktigt och svårt arbete som är värt att utföra på ett bra och förtroendeingivande sätt.

Norrköping, september 2007

Lars Nylén
generaldirektör

V I S I O N

"Bättre ut"

Kriminalvården är brottsförebyggande, ökar människors trygghet och bidrar till ett tryggare samhälle.

Kriminalvården inger förtroende.

Kriminalvårdens klienter är bättre rustade att leva ett liv utan kriminalitet och missbruk efter verkställd påföljd. Vårt arbete innebär en positiv skillnad för klienterna.

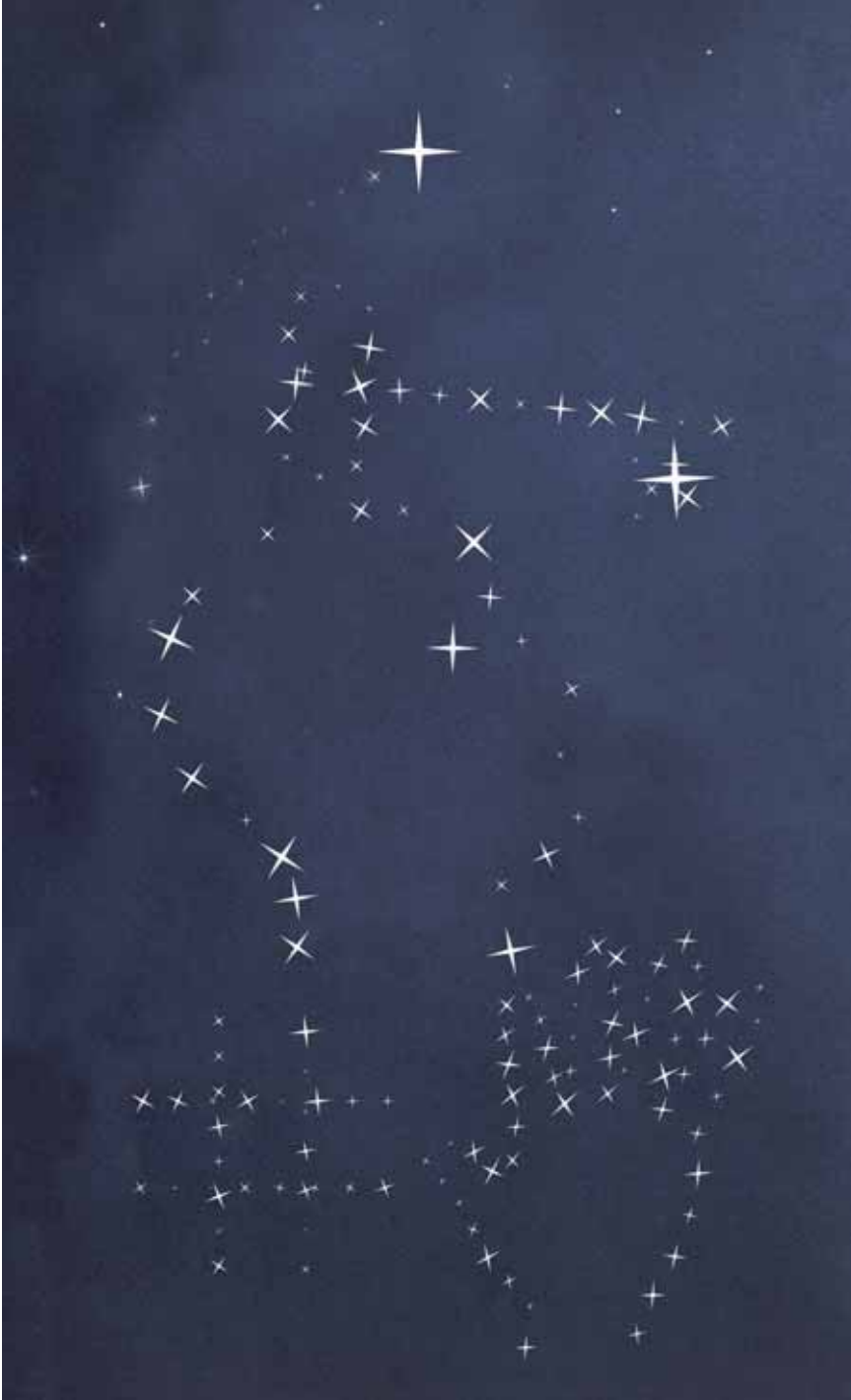
Vi påverkar aktivt utvecklingen av Kriminalvårdens uppdrag.

Kriminalvårdens vision sammanfattas i devisen "Bättre ut".

Uppgifter

Kriminalvårdens uppgifter är att genom frivård och fängelser verkställa de påföljder som domstol dömer ut, driva häkten och utföra transporter samt göra personutredningar i brottmål. Uppgifterna ska utföras på ett säkert och humant sätt, så att lagföring kan ske effektivt och återfall i brott förebyggs.

Kriminalvården ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställighet förhindras, missbruket av droger bekämpas, innehålllet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov och att frigivningen förbereds.



Värdegrunden

I Kriminalvården samarbetar vi för kvalitet, effektivitet, säkerhet och positiv påverkan.

Vårt arbete ger klienterna möjligheter till utveckling och förändring. Vi är tydliga och korrekta och goda förebilder. Klientarbetet bygger på kunskap, smidighet och inlevelse utan avkall på den egna integriteten.

Vi känner ansvar för och är stolta över vårt samhällsuppdrag och är lojala med verksamhetens syfte och mål.

Vi känner engagemang och delaktighet i arbetet och förstår den egna arbetsinsatsens betydelse för helheten.

Vi utför vårt arbete så att förtroendet för Kriminalvården stärks.

Nyckelord

Klientnära – personligt men inte privat

Professionellt – kunskap och tydliga värderingar

Rättssäkert – korrekt och förutsägbart

Pålitligt – samhällsskydd och säkerhet



VISIONER FÖR
FEM STRATEGISKA OMRÅDEN

Kriminalvården bedrivs med god säkerhet och ordning och gällande regler följs. Det skapar förtroende för vår verksamhet och är samtidigt en förutsättning för det återfallsförebyggande arbetet.

Personalen är kompetent, medveten och pålitlig och har god professionell kontakt med klienterna. Varje medarbetare tar ansvar för säkerheten. Det klientnära arbetet förlitar sig på ett gott säkerhetsarbete och ett anpassat skalskydd. Modern teknik underlättar arbetet.

Genom god klientkunskap placeras och bemöts klienterna vid varje tidpunkt rätt utifrån säkerhetskrav och individuella behov.

Vi analyserar kritiska faktorer och agerar tidigt mot förhållanden som kan hota ordningen och säkerheten. Vi hindrar brottsliga aktiviteter i anstalter och häkten. Beredskapsplaner, som är aktuella och övade, vägleder oss vid incidenter.

Vi accepterar inte hot, trakasserier eller våld mot anställda, anhöriga eller intagna.

Samarbete inom Kriminalvården och nära samverkan med polisen och andra är nödvändigt för ett förutseende skyddsarbete och anpassade klientinsatser.





VISIONER FÖR FEM STRATEGISKA OMRÅDEN

Utredande, uppsökande och motivationshöjande insatser bereder väg för rätt påföljd, anstaltsplacering och insatser.

Varje klient är väl medveten om vad som förväntas under verkställigheten och har en plan som uppmuntrar till skötsamhet och till att ta ansvar för egna handlingar och utveckling. Planen aktiverar den intagne i anstalt. Den bygger på riskbedömning, ger ett meningsfullt innehåll i verkställigheten och är återfallsförebyggande.

Brotts- och missbruksrelaterade program erbjuds alla motiverade klienter i frivård och anstalt. Programmen är evidensbaserade och ackrediterade. För varje klient i anstalt och häkte ordnas sysselsättning i form av arbete, studier eller annan strukturerad verksamhet. Sysselsättningen är kvalitetssäkrad.

Inom Kriminalvården tolereras inga droger. Tester och visitationer spårar narkotika. Narkotikahundar avskräcker och hindrar insmuggling av narkotika i häkten och anstalter.

Säkerhets- och påverkansarbetet skapar tillsammans ett säkert och gott anstaltsklimat och motverkar negativa influenser mellan intagna.

Återfall i brott och missbruk förebyggs genom effektiva och bra frigivningsförberedelser och genom samarbete med andra myndigheter och organisationer i en samarbetande behandlingskedja.

Behandlings- och påverkansarbetet följs upp individuellt och utvärderas utifrån ett återfallsperspektiv.





V I S I O N E R F Ö R
F E M S T R A T E G I S K A O M R Å D E N

Ett etiskt förhållningssätt genomsyrar verksamheten.

De anställda är lämpade för yrket, utbildade och kompetenta i sina yrkesroller. De är insatta i kriminalvårdens regelverk, mål och uppdrag.

Vi tar ansvar för vårt samhällsuppdrag. Vi utvecklar kontinuerligt våra yrkeskunskaper och deltar fortlöpande i samtal om etik och säkerhet. Vi har god klientkontakt och är goda förebilder för klienterna. Vi är uppmärksamma på oegentligheter och agerar snabbt om de skulle inträffa.

Ett engagerat, kunnigt, reflekterande och klientnära ledarskap är grunden för en framgångsrik kriminalvård. Vi lär av framgångar och misstag och har en god vilja och förmåga att utveckla verksamheten. Kvalitén bevisar sig i detaljerna.

Kriminalvården har rätt bemanning med rätt kompetens på rätt ställe vid varje tidpunkt. Arbetsformerna motverkar tristess och likgiltighet, som följd av rutinarbete.





VISIONER FÖR
FEM STRATEGISKA OMRÅDEN

Tilldelade resurser används på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Det finns en helhetssyn på verksamheten. Vi fokuserar på möjligheter och fortlöpande utveckling.

Det finns ett omfattande utbud av alternativ till fängelse som frivården initierar och verkställer med hög trovärdighet, effektivitet och med rätt resurser.

Det råder balans mellan efterfrågan och tillgång på platser. Våra häkten och fängelser är säkra och humana institutioner. De är moderna och lättarbetade. De är utformade för en god inre differentiering och flexibel användning. Den fysiska miljön bidrar till behandlings- och påverkansarbete samt en effektiv verksamhet. Miljön är rökfri.

Väl underhållna häkten och anstalter och främjar vårt kriminalvårdsarbete. Säkerhetstekniken och övrig teknik är modern, i gott skick och skapar effektivitet i arbetet.

Kriminalvårdens utbyggnadsprogram utgör en unik möjlighet att förnya och höja kvalitén i kriminalvården.

Vi arbetar för en god miljö.





Utveckling

V I S I O N E R F Ö R
F E M S T R A T E G I S K A O M R Å D E N

Kriminalvårdens verksamhet är kunskapsbaserad. Brottslighetens utveckling följs noga. Kunskap om klienternas komplexa sociala problem, beteendestörningar, missbruk och kriminalitet och om framgångsrika metoder utgör underlag för Kriminalvårdens olika insatser.

Ständig utveckling av evidensbaserade program och andra kunskapsbaserade insatser skapar kvalitet och effektivitet i arbetet. Förmågan att göra riskbedömningar liksom frigivningsförberedelser och utslussning ur anstalt utvecklas fortlöpande.

Kriminalvårdens utveckling sker i samverkan med forskare och universitet och genom internationella kontakter.

Informationsarbetet kommunicerar en saklig och lättbegriplig bild av Kriminalvårdens verksamhet. Det ger bra underlag för beslutsfattare, media och allmänhet och skapar förtroende för vårt sätt att genomföra vårt samhällsuppdrag.





Nollvisioner

Inga rymningar.

Inga droger.

Inga kriminella aktiviteter.

Inget våld, inga hot eller trakasserier.

Kriminalvårdens logotyp

I kriminalvårdens vapen ingår två nycklar. De är tänkta som en tidslinje där silvernyckeln låser in det tidigare livet och där guldnyckeln öppnar för det nya. Nycklarnas tre taggar kan ses som symboler för våra tre verksamhetsgrenar, som måste samverka för att vi ska nå verksamhetsmålen, ”Bättre ut”.



Kriminalvården

www.kriminalvardens.se
601 80 Norrköping
Tel: 011-496 30 00
Fax: 011-496 36 40

Best. nr. XXXX
Fax: 011-496 35 17

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.
14. Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. Ju.
15. Kraftsamling!
– museisamverkan ger resultat.
+ Bilagor. Ku.
16. Betänkande av Kulturutredningen.
Grundanalys
Förnyelseprogram
Kulturpolitikens arkitektur. Ku.
17. Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. Ju.
18. Två rapporter till Grundlagsutredningen. Ju.
19. Aktiv väntan – asylökande i Sverige. Ju.
20. Mer järnväg för pengarna. N.
21. Redovisning av kommunal medfinansiering. Fi.
22. En ny alkohollag. S.
23. Olovlig tobaksförsäljning. S.
24. De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. N.
25. Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. Fi.
26. Det växande vattenbrukslandet. Jo.
27. Ta klass. U.
28. Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. U.
29. Fritid på egna villkor. IJ.
30. Skog utan gräns? Jo.
31. Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. N.
32. Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. S.
33. Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. Fi.
34. Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. Ju.
35. Moderna hyreslagar. Ju.
36. Främja, Skydda, Övervaka
– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. IJ.
37. Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. Ju.
38. Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. S.
39. En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. N.
40. En ny modell för arbetsmiljötillsyn. A.
41. Bättre och snabbare insättningsgaranti. Fi.
42. Vattenverksamhet. M.
43. Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. U.
44. Integritetsskydd i arbetslivet. A.
45. Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. M.
46. Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. Ju.
47. God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? A
48. Koncessioner för el- och gasnät. N.

49. Bättre samverkan. Några frågor kring samspelet mellan sjukvård och socialförsäkring. S.
50. Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. Fi.
51. Avskaffande av filmcensuren för vuxna – men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. Ku.
52. Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. U.
53. Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. Jo.
54. Uthållig älgförvaltning i samverkan. Jo.
55. Ett effektivare smittskydd. S.
56. Den nya migrationsprocessen. Ju.
57. Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. M.
58. Skatteförfarandet. Fi.
59. Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. Fi.
60. Återvändandedirektivet och svensk rätt. Ju.
61. Modernare adoptionsregler. Ju.
62. Skatt på fluorerade växthusgaser. Fi.
63. Totalförsvarspåbudsplikt och frivillighet. Fö.
64. Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? U.
65. Moderniserade skatteregler för ideell sektor. Fi.
66. Signalspaning för polisiära behov. Ju.
67. Försvarsmaktens helikopter 4 – frågan om vidmakthållande eller avveckling. Fö.
68. Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU) + bilaga. S.
69. En ny ransonerings- och prisregleringslag. Fö.
70. Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. Ju.
71. EU, Sverige och den inre marknaden – En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. UD.
72. Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. Ju.
73. Vägval för filmen. Ku.
74. Höghastighetsbanor – ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. N.
75. Folkbokföringen. Fi.
76. Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. Ju.
77. EU:s Viseringskodex. Ju.
78. Ökad säkerhet i domstol. Ju.
79. Några begravningsfrågor. Ku.
80. Kriminalvården – ledning och styrning. Ju.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]
Grundlagsskydd för digital bio och andra yttrandefrihetsrättsliga frågor. [14]
Kommunal kompetenscatalog.
En problemorientering. [17]
Två rapporter till Grundlagsutredningen. [18]
Aktiv väntan – asylsökande i Sverige. [19]
Förenklingar i aktiebolagslagen m.m. [34]
Moderna hyreslagar. [35]
Enklare beslutsfattande i ekonomiska föreningar. [37]
Försenad årsredovisning och bokföringsbrott, m.m. [46]
Den nya migrationsprocessen. [56]
Återvändandedirektivet och svensk rätt. [60]
Modernare adoptionsregler. [61]
Signalspaning för polisiära behov. [66]
Utvärdering av buggning och preventiva tvångsmedel. [70]
Insyn och integritet i brottsbekämpningen – några frågor. [72]
Svenskt rättsväsende i internationella uppdrag, m.m. [76]
EU:s Viseringskodex. [77]
Ökad säkerhet i domstol. [78]
Kriminalvården – ledning och styrning. [80]

Utrikesdepartementet

- EU, Sverige och den inre marknaden
– En översyn av horisontella bestämmelser inom varu- och tjänsteområdet. [71]

Försvarsdepartementet

- Ransonerings och prisreglering i krig och fred. [3]
Totalförsvarsplikt och frivillighet. [63]

- Försvarsmaktens helikopter 4
– frågan om vidmakthållande eller avveckling. [67]
En ny ransonerings- och prisregleringslag. [69]

Socialdepartementet

- En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]
En ny alkohollag. [22]
Olovlig tobaksförsäljning. [23]
Socialtjänsten. Integritet – Effektivitet. [32]
Ingen får vara Svarte Petter. Tydligare ansvarsfördelning inom socialtjänsten. [38]
Bättre samverkan. Några frågor kring samspelen mellan sjukvård och socialförsäkring. [49]
Ett effektivare smittskydd. [55]
Lag om stöd och skydd för barn och unga (LBU). + Bilaga. [68]

Finansdepartementet

- Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]
Redovisning av kommunal medfinansiering. [21]
Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning. [25]
Skatterabatt på aktieförvärv och vinstutdelningar. [33]
Bättre och snabbare insättningsgaranti. [41]
Nytt pensionssystem för den statsunderstödda scenkonsten. [50]
Skatteförfarandet. [58]
Skatteincitament för gåvor till forskning och ideell verksamhet. [59]
Skatt på fluorerade växthusgaser. [62]

Moderniserade skatteregler för ideell sektor.
[65]

Folkbokföringen. [75]

Utbildningsdepartementet

Ta klass. [27]

Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt. + Bilagor. [28]

Klinisk forskning – ett lyft för sjukvården. [43]

Staten och imamerna. Religion, integration, autonomi. [52]

Flickor och pojkar i skolan – hur jämställt är det? [64]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]

Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. [8]

Det växande vattenbrukslandet. [26]

Skog utan gräns? [30]

Fiskevård i enskilt vatten. En översyn av lagen om fiskevårdsområden. [53]

Uthållig älgförvaltning i samverkan. [54]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Vattenverksamhet. [42]

Områden av riksintresse och Miljökonsekvensbeskrivningar. [45]

Myndighet för hållbart samhällsbyggande – en granskning av Boverket. [57]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]

Mer järnväg för pengarna. [20]

De statliga beställarfunktionerna och anläggningsmarknaden. [24]

Effektiva transporter och samhällsbyggande – en ny struktur för sjö, luft, väg och järnväg. [31]

En ny kollektivtrafiklag. + Bilagor. [39]

Koncessioner för el- och gasnät. [48]

Höghastighetsbanor.

Ett samhällsbygge för stärkt utveckling och konkurrenskraft. [74]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Fritid på egna villkor. [29]

Främja, Skydda, Övervaka

– FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. [36]

Kulturdepartementet

Kraftsamling!

– museisamverkan ger resultat. + Bilagor. [15]

Betänkande av Kulturutredningen.

Grundanalys

Förnyelseprogram

Kulturpolitikens arkitektur. [16]

Avskaffande av filmcensuren för vuxna

– men förstärkt skydd för barn och unga mot skadlig mediepåverkan. [51]

Vägval för filmen. [73]

Några begravningsfrågor. [79]

Arbetsmarknadsdepartementet

En ny modell för arbetsmiljötillsyn. [40]

Integritetsskydd i arbetslivet. [44]

God arbetsmiljö - en framgångsfaktor? [47]