

Kommittédirektiv



En flexibel och effektiv kriminalvård

Dir.
2014:99

Beslut vid regeringssammanträde den 26 juni 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera kostnadseffektiviteten i Kriminalvården samt föreslå hur det återfallsförebyggande arbetet kan utvecklas och förstärkas, bl.a. genom nya former för samverkan med andra myndigheter och aktörer.

Utredaren ska bl.a.

- redovisa hur Kriminalvårdens kostnader för anstalt, häkte, frivård respektive transporttjänst har utvecklats sedan 2004 (för tiden fram till 2008 behöver kostnaderna redovisas endast översiktligt),
- analysera om fördelningen av kostnaderna är ändamålsenlig och avspeglar regeringens prioriteringar,
- utifrån en internationell jämförelse bedöma om Kriminalvårdens resurser används på ett kostnadseffektivt sätt,
- studera framgångsrika internationella exempel på återfallsförebyggande insatser och
- kartlägga och analysera Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete och utifrån en jämförelse med några relevanta länder bedöma om arbetet bedrivs effektivt samt om formerna för samverkan är effektiva och ändamålsenliga.

Kriminalvårdens uppgifter

Kriminalvården har till uppgift att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra transporter och personutredningar i brottmål. Kriminalvården ska verka för att lagföring kan ske och påföljder verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt samt att återfall i brott förebyggs. Myndigheten ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov. Kriminalvårdens verksamhet är fördelad på verksamhetsområdena anstalt, häkte, frivård och transporttjänst samt ska bedrivas utifrån ett antal prioriterade områden. De prioriterade områdena är intern styrning och kontroll, säkerhet, flexibilitet och beredskap för variationer i klienttillströmning, återfallsförebyggande arbete, ungdomar samt samverkan.

Uppdraget att granska och analysera kostnadsutvecklingen inom Kriminalvården

Under 2000-talets första år skedde en betydande ökning av anstalts- och häktespopulationen. Samtidigt inträffade ett antal uppmärksammade rymningar från landets säkraste anstalter. Detta tydliggjorde att häktes- och anstaltsplatser, såväl till antal som till struktur, måste utformas så att dessa motsvarar verksamhetens krav på en human, säker och effektiv kriminalvård. Kriminalvården inledde därför en omfattande projektering och nyproduktion av häkten och anstalter. I samband med detta gjordes även en rad kostsamma säkerhetsinvesteringar.

Enligt de prognoser som Kriminalvården tog fram över klientutvecklingen bedömdes antalet klienter öka även i ett längre perspektiv. Den ökande beläggning som inledde 2000-talet kulminerade emellertid omkring 2005 och de prognoser och antaganden som låg till grund för Kriminalvårdens lokalförsörjning har i efterhand visat sig missvisande.

Medelbeläggningen i häkte och anstalt har från 2005 minskat från år till år och låg 2012 drygt 9 procent under 2004 års nivå.

Som ett resultat av stora kostnadsökningar under 2000-talet, bl.a. på lokalförsörjningsområdet, tog regeringen initiativ till en rad effektivitetsgranskningar av Kriminalvården som visade på brister i den interna styrningen och kontrollen. Regeringens styrning av Kriminalvården har därför inriktats på att åstadkomma en verksamhet som bedrivs inom givna ekonomiska ramar samt att förbättra den interna styrningen och kontrollen. Vidare bedriver Kriminalvården sedan en tid på eget initiativ ett omfattande arbete med att utveckla och effektivisera organisationen. Syftet är att stärka myndighetens förmåga att organisera, leda, styra, följa upp och prognostisera verksamheten.

Samtidigt som en rad åtgärder vidtagits för att åstadkomma en bättre styrning och kontroll har förutsättningarna för verksamheten sett över en längre period förändrats genom en delvis ändrad klientsammansättning. Bland annat har en utvidgad användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll inneburit att andelen klienter i anstalt med längre strafftider ökat. Förändringar i brottsstruktur och strafftider påverkar givetvis förutsättningarna för att bedriva en ändamålsenlig verksamhet, inte minst på det återfallsförebyggande området. Vidare aktualiserar det frågan om hur kostnaderna mellan verksamhetens olika delar bör fördelas.

Mot bakgrund av de stora tillskott som regeringen har tillfört Kriminalvårdens anslag under den senaste tioårsperioden samt de delvis ändrade förutsättningar som hänger samman med förändringar i klientsammansättningen finns det skäl att göra en samlad analys av kostnadsutvecklingen inom Kriminalvårdens olika verksamheter. En sådan analys bör bl.a. ta sikte på om fördelningen av kostnaderna mellan anstalt och frivård är ändamålsenlig och återspeglar regeringens prioriteringar. Samma sak gäller för fördelningen av kostnader för säkerhetsinstallationer och lokaler i relation till kostnaderna för klientverksamheten.

För att få en uppfattning om kostnadseffektiviteten i Kriminalvården krävs att det finns ett adekvat jämförelsematerial. Samtidigt påverkas kostnadseffektiviteten i verksamheten av förhållanden i omvärlden som ligger utanför Kriminalvårdens kontroll. Exempelvis påverkar brottsutvecklingen och effektiviteten hos rättskedjans myndigheter i övrigt på ett avgörande sätt förutsättningarna för verksamheten. Det kan också finnas ett värde i att komplettera jämförelser över tid med en internationell utblick. I uppdraget bör därför ingå att göra en jämförande studie av Kriminalvårdens kostnadsutveckling med några jämförbara länder. I en sådan studie bör bl.a. ingå att analysera hur Kriminalvårdens fördelning av kostnader mellan olika verksamheter framträder vid en internationell jämförelse. Utifrån en sådan jämförelse ska utredaren bedöma om Kriminalvårdens resurser används på ett kostnadseffektivt sätt.

Utredaren ska därför

- redovisa hur Kriminalvårdens kostnader för anstalt, häkte, frivård respektive transporttjänst har utvecklats sedan 2004 (för tiden fram till 2008 behöver kostnaderna redovisas endast översiktligt),
- analysera om fördelningen av kostnaderna är ändamålsenlig och avspeglar regeringens prioriteringar,
- analysera utvecklingen av kostnaderna för lokalförsörjningen samt bedöma om den nuvarande häktes- och anstaltsorganisationen tillgodoser verksamhetens behov och lever upp till regeringens krav på flexibilitet och kostnadseffektivitet,
- utifrån en internationell jämförelse bedöma om Kriminalvårdens resurser används på ett kostnadseffektivt sätt samt
- lämna förslag till de eventuella förändringar av styrningen av Kriminalvården som behövs för att uppnå en ändamålsenlig och kostnadseffektiv verksamhet.

Uppdraget att analysera Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete

En av de största utmaningarna för framtidens kriminalvård är att hitta former för att bedriva ett framgångsrikt återfallsförebyggande arbete. De åtgärder som vidtas under verkställigheten ska grundas på väl underbyggd kunskap om vad som är verkningsfullt. Verkställigheten ska också planeras och utformas i samverkan med berörda myndigheter.

Regeringen har genom reformer på en rad viktiga områden skapat förutsättningar för ett effektivt återfallsförebyggande arbete. För Kriminalvårdens klienter har detta bland annat inneburit tillgång till arbetsmarknadsåtgärder och studier samt utökade möjligheter till utslussning. Den nya fängelselag som trädde i kraft den 1 april 2011 kompletterar de senaste årens reformarbete, bl.a. genom kravet på att varje intagen ska ha en individuellt utformad verkställighetsplan. Vidare använder Kriminalvården numera nationella brotts- och missbruksrelaterade behandlingsprogram, som utifrån en vetenskaplig bedömning anses ha effekt på risken för återfall i brott.

Trots regeringens satsningar och Kriminalvårdens kontinuerliga utveckling av det återfallsförebyggande arbetet är andelen klienter som återfaller hög. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet återfaller ungefär 40 procent av dem som döms för brott i Sverige inom tre år. Bland dem som döms till fängelse är risken för återfall ännu högre: två av tre återfaller inom tre år efter frigivningen. Statistiken visar att mycket återstår att göra när det gäller arbetet med att förebygga återfall i brott. En analys behöver därför göras av vilka återfallsförebyggande åtgärder som är framgångsrika och hur det återfallsförebyggande arbetet i högre grad kan anpassas till klienternas olika behov och förutsättningar. Arbetslinjen är av central betydelse för möjligheten till återanpassning, och arbetsdriftens betydelse för att förbättra klienternas förutsättningar på arbetsmarknaden är därför av särskilt intresse.

Merparten av de klienter som tas in i anstalt varje år avtjänar fängelsestraff som är kortare än ett år. En konsekvens av detta

är att Kriminalvården endast under en begränsad tid har möjlighet att vidta åtgärder som är anpassade till klienternas behov. För att nå framgång i det återfallsförebyggande arbetet, inte minst när det gäller ungdomar och personer som dömts för allvarlig brottslighet, är det vidare angeläget att samhällets insatser inte upphör när verkställigheten avslutas. Tvärtom framstår behovet av insatser och stöd som särskilt stort när den som avtjänat ett straff ska återgå till ett liv i frihet. Att förhindra återfall i brott kräver därför insatser som sträcker sig bortom rättsväsendets ansvarsområde. För att understryka dessa behov har regeringen också utpekat samverkan som prioriterat område i Kriminalvårdens regleringsbrev för 2014.

Det bör därför ingå i uppdraget att analysera hur Kriminalvårdens samverkan, både inom myndigheten och med andra aktörer, kan utvecklas för att åstadkomma ett bättre resultat i det återfallsförebyggande arbetet. En sådan analys bör bl.a. ta sikte på om det finns behov av förändrade eller nya former för samverkan med myndigheter och andra aktörer som kan leda till att fler aktörer blir delaktiga i ett aktivt utslussningsarbete på ett mer omfattande sätt och i ett tidigare skede, bl.a. Arbetsförmedlingen, kommunernas socialtjänster och ideella organisationer. Utredaren bör även överväga om samverkan i högre grad än i dag bör utgå från olika klientgruppers behov av återfallsförebyggande insatser, t.ex. klienter som står långt från arbetsmarknaden. Andra sådana grupper kan vara ungdomar och personer som dömts för allvarlig brottslighet.

För att bedöma om Kriminalvården bedriver ett effektivt återfallsförebyggande arbete krävs att det finns ett adekvat jämförelsematerial. Detta tillsammans med att det återfallsförebyggande arbetet skiljer sig åt i olika länder gör det relevant med ett internationellt perspektiv i analysen av Kriminalvårdens insatser. En sådan analys bör fokusera på skillnader i såväl organisation och arbetssätt som resurser och resultat. En fråga som särskilt bör belysas i en sådan jämförelse är vilka lärdomar som kan dras utifrån den norska s.k. importmodellen, där relevanta myndigheter erbjuder sina tjänster till intagna på anstalterna.

Utredaren ska därför

- studera framgångsrika internationella exempel på återfallsförebyggande insatser,
- kartlägga och analysera Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete och utifrån en jämförelse med några relevanta länder bedöma om arbetet bedrivs effektivt samt om formerna för samverkan är effektiva och ändamålsenliga samt
- lämna förslag till eventuella förändringar av det återfallsförebyggande arbetet och på förändrade eller nya former för samverkan med myndigheter och andra aktörer, bl.a. Arbetsförmedlingen, kommunernas socialtjänster och ideella organisationer.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för det allmänna och konsekvenserna i övrigt av förslagen. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras. Kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar ska redovisas enligt bestämmelserna i 14-15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Arbetsformer och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren samråda med och inhämta upplysningar från berörda myndigheter och organ, bl.a. Kriminalvården, Rikspolisstyrelsen, Statens

institutionsstyrelse, Socialstyrelsen, Arbetsförmedlingen och Sveriges Kommuner och Landsting.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2015.

(Justitiedepartementet)