



Riksrevisionens styrelses framställning om Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Kriminalvårdens planering av de intagnas verkställighet samt samverkan mellan ansvariga myndigheter inför frigivningen. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott – Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning* (RiR 2009:27).

Riksrevisionens granskning visar att grundläggande krav som kan ställas på Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott inte är uppfyllda. Det finns brister i såväl verkställighetsplaneringens kvalitet som i samverkan för Kriminalvårdens klienter.

Trots att det finns tydliga krav på att alla klienter ska ha en verkställighetsplan har de inte det, och granskningen visar att Kriminalvården inte uppfyller de krav som ställs på klienternas verkställighetsplanering. Bristerna i planeringen gäller kvaliteten, dokumentationen och uppföljningen.

Granskningen visar att det på flera sätt är svårt att få till stånd samverkan för Kriminalvårdens klienter, detta trots att det i ett samhällsekonomiskt perspektiv finns starka skäl för samverkan. Regeringen har inte gjort tillräckligt för att underlätta samverkan för Kriminalvårdens klienter. Det handlar bland annat om kommuners och landstings ansvar att samverka med Kriminalvården.

Styrelsen anser att regeringen bör se till att de krav på verkställighetsplanering som ställs i lagen om kriminalvård i anstalt uppfylls. Vidare bör regeringen ta initiativ till en översyn av befintlig lagstiftning för kommuner och landsting rörande krav på samverkan med Kriminalvården.

Styrelsen föreslår att riksdagen ger regeringen detta till känna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Innehållsförteckning.....	2
Styrelsens förslag	3
Riksrevisionens granskning.....	4
Bakgrund	4
Granskningens inriktning	5
Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser.....	6
Ekonomiska konsekvenser för samhället.....	6
Regeringens styrning av det återfallsförebyggande arbetet	7
Brister i verkställighetsplaneringens kvalitet påverkar effektiviteten i Kriminalvårdens arbete	8
Samverkan är inte enhetligt strukturerad och förutsägbar	11
Konsekvenser för Kriminalvårdens klienter	13
Riksrevisionens rekommendationer.....	13
Styrelsens överväganden	15
Verkställighetsplaneringen bör uppfylla lagens krav.....	15
Översyn av lagstiftningen för att möjliggöra samverkan.....	16
Styrelsens förslag.....	16

Styrelsens förslag

Med hänvisning till de motiveringar som framförs under Riksrevisionens styrelses överväganden föreslår Riksrevisionens styrelse följande:

1. Krav på verksamhetsplaneringen

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör säkerställa de krav på verksamhetsplanering som ställs i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt uppfylls.

2. Översyn av lagstiftningen för att möjliggöra samverkan

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad styrelsen anfört om att regeringen bör ta initiativ till en översyn av befintlig lagstiftning för kommuner och landsting rörande krav på samverkan med Kriminalvården.

Stockholm den 17 februari 2010

På Riksrevisionens styrelses vägnar

Tommy Waidelich

Ingrid Carlman

Följande ledamöter deltog i beslutet: Tommy Waidelich (s), Carina Adolfsson Elgestam (s), Ewa Thalén Finné (m), Alf Eriksson (s), Per Rosengren (v), Elisabeth Svantesson (m), Margareta Andersson (c), Helena Hillar Rosenqvist (mp), Torsten Lindström (kd), Lennart Hedquist (m) och Tina Acketoft (fp).

Riksrevisionens granskning

Riksrevisionen har granskat Kriminalvårdens planering av de intagnas verkställighet samt samverkan mellan ansvariga myndigheter inför frigivningen. Resultatet av granskningen har redovisats i rapporten *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott – Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning* (RiR 2009:27). Rapporten publicerades i december 2009.

Bakgrund

Kriminalvården har både uppgiften att verkställa utdömda påföljder på ett säkert, humant och effektivt sätt och att förebygga återfall i brott, dvs. den har det dubbla uppdraget att både *vårda och vakta*.

År 2008 dömdes knappt 10 000 personer till att avtjäna ett straff i svensk anstalt. Av dessa beräknas cirka 40 procent återfalla i brott inom tre år. Detta innebär stora kostnader för samhället. Varje återfall som kan förhindras innebär således en vinst inte bara för individen utan också för samhället. Kriminalvården har, utöver uppdraget att verkställa straff, som mål för sin verksamhet att minska återfall i brott. Det finns två viktiga förutsättningar för ett effektivt återfallsförebyggande arbete för klienter inom Kriminalvården: verkställighetsplanering och samverkan inför frigivning. För att minska risken för återfall ska Kriminalvården tillhandahålla en individanpassad verkställighet där klienterna får insatser utifrån sina behov. Kriminalvården själv uttrycker det som att rätt klient ska ha rätt insats i rätt tid. Detta kräver planering och det sker genom verkställighetsplaneringen.

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

Verkställighetsplaneringen är också en förutsättning för att matcha klientens behov med rätt insats i syfte att minska risken för återfall och därmed få effekter på återfallsfrekvensen. En avgörande faktor är också klientens egen motivation. Verkställighetsplaneringen är dessutom en förutsättning för att Kriminalvården ska kunna samverka ändamålsenligt med aktörer utanför Kriminal-

vården. I planeringen identifieras klientens behov och insatser och därmed också vilka Kriminalvården måste samverka med för att möta dessa behov.

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

Sedan lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt trädde i kraft 1974 har det funnits krav på att alla klienter ska ha en behandlingsplan. Under många år har Kriminalvården inte uppfyllt detta krav. Men andelen planer har ökat efter en ny föreskrift om planering av kriminalvårdspåföljd m.m. samt diverse insatser såsom IT-stöd, utbildning och förstärkt organisation.

Samtidigt som antalet fastställda planer ökade konstaterade dock Kriminalvårdens controllerfunktion i en rapport från 2006 att det förelåg kvalitetsproblem. Bland annat skiftade kvaliteten i verkställighetsplanerna mellan verksamhetsställen och mellan enskilda handläggare, och frivården kom in för sent i planeringen. Regeringen påpekade i budgetpropositionen för 2007 att det är anmärkningsvärt att det på många håll fortfarande kvarstår omfattande brister i verkställighetsplanernas kvalitet, detta särskilt mot bakgrund av att det är avgörande för en lyckad rehabilitering att de individuella behoven identifieras. I budgetpropositionen för 2008 ansåg regeringen att det inte är tillfredsställande att Kriminalvården trots utbildningsinsatser inte kommit till rätta med kvalitetsbristerna i verkställighetsplaneringen.

Mot bakgrund av iakttagelser inom ramen för den årliga revisionen rörande verkställighetsplanerna framhöll Riksrevisionen i en promemoria 2005, att Kriminalvården borde komma till rätta med de underliggande problemen till att verkställighetsplaner inte upprättas i tillräcklig omfattning. Under 2008 framförde Riksrevisionen att det fortfarande fanns brister i kvaliteten i verkställighetsplanerna, och att Kriminalvården inte hade redovisat kvalitetsstatusen på ett riktigt sätt i sin årsredovisning.

Efter en förstudie kunde Riksrevisionen sedan konstatera att det fanns fortsatta indikationer på kvalitetsbrister i planeringen. I praktiken fanns det också svårigheter att få till stånd samverkan inför klientens frigivning. Eftersom verkställighetsplanering och samverkan är centrala i Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete beslutade Riksrevisionen att inleda en granskning.

Granskningens inriktning

Riksrevisionens granskning har inriktats på två viktiga förutsättningar för att Kriminalvården ska kunna bedriva ett effektivt återfallsförebyggande arbete:

verkställighetsplanering och samverkan inför klientens frigivning. Granskningen har syftat till att besvara följande revisionsfrågor:

- Styr regeringen Kriminalvården enligt riksdagens intentioner så att det skapas goda förutsättningar för Kriminalvårdens planering av klientens verkställighet och för samverkan med berörda myndigheter inför klientens frigivning?
- Använder Kriminalvården verkställighetsplaneringen på ett effektivt sätt i det återfallsförebyggande arbetet?
- Genomför Kriminalvården en ändamålsenlig samverkan med berörda myndigheter inför klientens frigivning?

Riksrevisionen har undersökt hur verkställighetsplaneringen genomförs i praktiken, hur den samordnas, styrs och följs upp samt förutsättningarna för personalens arbete med planering. Planering och samverkan inför frigivning för klienter med anstaltspåföljd har granskats men däremot inte verkställighetsplanering och samverkan vid frivårdspåföljd. Granskningen har gällt Kriminalvården, regeringens styrning och Arbetsförmedlingens samverkan med Kriminalvården. Eftersom samverkan med kommuner och landsting återkom som en central förutsättning under förstudien har information från kommuner och landsting samlats in i granskningen.

I granskningen har material samlats in med såväl kvalitativa som kvantitativa metoder. En aktgranskning av Kriminalvårdens verkställighetsplaner har genomförts med utgångspunkt från de 4 953 klienter som frigavs från anstalt under perioden den 1 april 2008–30 september 2008. Materialet avgränsades till tre urvalsgrupper – långtidsdömda, återfallsbenägna och unga förstagångsdömda – för vilka en totalundersökning genomfördes. De tre grupperna omfattade 493 klienter och valdes, eftersom de är samhällsekonomiskt kostsamma.

För att belysa vikten av ett effektivt återfallsförebyggande arbete har Riksrevisionen låtit en konsult göra en samhällsekonomisk analys av det påverkansarbete och den samverkan som görs för Kriminalvårdens klienter.

Riksrevisionens iakttagelser och slutsatser

Den övergripande slutsats Riksrevisionen drar av granskningen är att Kriminalvården inte uppfyller de krav som ställs på klienternas verkställighetsplanering. Det finns brister både i kvaliteten, dokumentationen och uppföljningen av planeringen. Samverkan inför klienternas frigivning genomförs på ett sådant sätt att klienter inte får samma möjligheter till stöd i alla delar av landet. Sammantaget anser Riksrevisionen att de insatser som regeringen och ansvariga myndigheter gjort för verkställighetsplanering och samverkan inte är tillräckliga.

Ekonomiska konsekvenser för samhället

De kostnadsberäkningar som gjorts i Riksrevisionens samhällsekonomiska analys visar att en kriminell person i genomsnitt kostar samhället 1 miljon

kronor per år. Om en påverkansåtgärd gör att personen inte återfaller i brott efter frigivningen medför detta en intäkt i form av reducerad kostnad för samhället.

Eftersom det inte finns någon entydig forskning om vilken effekt olika behandlingsprogram och andra påverkansåtgärder har på återfallsfrekvensen utgår beräkningarna i stället från vilken nedgång i återfallsfrekvens som krävs för att kostnaden för en åtgärd ska kunna sägas vara motiverad och insatsen därigenom lönsam. Beräkningarna har gjorts avseende Riksrevisionens tre urvalsgrupper: unga förstagångsdömda, återfallsbenägna och långtidare.

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

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

Det går också att tänka sig mer intensifierade insatser för att lyfta fler ur kriminalitet. Eftersom kostnaderna för fortsatt kriminalitet för exempelvis kraftigt drogberoende är stora – mer än 10 miljoner kronor per klient – krävs det därför, trots att kostnaderna för Kriminalvården ökar, inte att återfallen minskar särskilt mycket för att en intensifierad påverkan ska löna sig. Av analysen framgår att intensifieringen av påverkan kräver mellan 0,9 och 4,5 procentenheters minskning av återfallsfrekvensen.

Regeringens styrning av det återfallsförebyggande arbetet

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

Regeringen har tillsatt en utredning för översyn av missbruks- och beroendevården (dir. 2008:48). Utredaren ska bland annat belysa kriminalvårdens roll så att möjligheterna till samverkan med huvudmännen inom missbruksvården ska stärkas för att ge en bra behandling till patienterna. Uppdraget ska redovisas senast den 15 november 2010. Riksrevisionen anser att utredningen har en

viktig roll att fånga upp och utreda möjligheterna att förbättra förutsättningarna för samverkan.

Regeringen betonar i budgetpropositioner betydelsen av samverkan mellan kriminalvård, arbetsförmedling och socialtjänst samt hälso- och sjukvård för Kriminalvårdens klienter. Det är dock endast Kriminalvården som har ett utpekat ansvar för att samverkan för Kriminalvårdens klienter kommer till stånd.

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

Riksrevisionen drar slutsatsen att det, utan tydliga krav från regeringen på övriga aktörers ansvar, finns en stor risk att samverkan i praktiken utvecklas mycket olika. Detta får i sin tur konsekvenser för de enskilda klienterna beroende på vilken kommun de tillhör.

Brister i verkställighetsplaneringens kvalitet påverkar effektiviteten i Kriminalvårdens arbete

Syftet med verkställighetsplaneringen är att minska risken för återfall i brott. Genom att utreda klientens behov ska rätt insats sättas in vid rätt tidpunkt till rätt klient. Kriminalvårdens klientarbete ska baseras på det som enligt forskning har effekter på återfallsfrekvensen. En stor andel av klienterna avtjänar dock kortare straff, vilket påverkar Kriminalvårdens möjlighet att förebygga återfall i brott.

Kriminalvården har säkerställt att samma plan följer klienten under verkställigheten

Granskningen har visat att Kriminalvården sedan 2001 har säkerställt att klienten har *en* plan som följer klienten under hela verkställigheten, oavsett vilken anstalt eller vilket frivårds kontor som klienten tillhör eller vilken kontaktman som är ansvarig. Detta är enligt Riksrevisionen en förutsättning för att kunna bedriva ett effektivt arbete inom Kriminalvården. Det har framgått i granskningen att Kriminalvården, under framför allt de senaste fyra åren, har arbetat aktivt med att förbättra verkställighetsplaneringen.

... men alla klienter har inte en plan

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

Kriminalvården uppfyller inte heller de krav som ställs i myndighetens föreskrift om verkställighetsplanering. Sammantaget visar Riksrevisionens aktgranskning att hälften av planerna inte fastställs i tid, att var fjärde plan inte revideras i den omfattning som den ska och att planerna i hälften av fallen inte fastställs inför frigivningen. I ett rättssäkerhetsperspektiv finns enligt Riksrevisionen därför en risk att klienter med likartade behov och förutsättningar behandlas olika. Dessutom kan klienten inte överklaga planen, vilket gör det viktigt med kontinuerlig omprövning.

Riksrevisionen har också funnit brister i Kriminalvårdens återrapportering till regeringen om andelen klienter som har en fastställd plan. Statistiken kan enligt Riksrevisionen inte anses vara rättvisande, eftersom den inte omfattar alla klienter som ska ha en verkställighetsplan.

... och det finns stora brister i kvaliteten

Riksrevisionens slutsats är att det finns omfattande brister i kvaliteten i Kriminalvårdens verkställighetsplanering. För att Kriminalvården ska kunna fullgöra sitt uppdrag bör, enligt Riksrevisionen, planerna vara logiskt sammanhängande där valet av insatser görs utifrån en risk- och behovsbedömning och uppsatta mål. Detta för att säkerställa en planering av god kvalitet där klienten får rätt insats. Men granskningen visar att kopplingen mellan de behov, mål och insatser som anges inte alltid kommer fram i verkställighetsplaneringen.

Enligt Riksrevisionens rapport finns det också kvalitetsbrister i verkställighetsplaneringens olika steg, såsom riskbedömningar, målformulering, uppföljning, dokumentation och utslussningsåtgärder.

... vilket gör att verkställighetsplaneringen inte bedrivs effektivt

Riksrevisionens slutsats är att kvalitetsbristerna i verkställighetsplaneringen är så omfattande att de påverkar Kriminalvårdens möjlighet att bedriva en effektiv verksamhet. Detta riskerar också att påverka förutsättningarna att minska återfallen i brott.

Kriminalvårdens prioriteringar av insatser för klienterna grundar sig bland annat på riskbedömningarna. Alla klienter ska inte ha lika mycket eller samma insatser. Kvalitetsbristerna i riskbedömningarna kan enligt Riksrevisionen medföra att fel klienter och behov prioriteras.

Verkställighetsplanen ska följa klienten under hela verkställigheten, oberoende av var i Kriminalvården klienten befinner sig. När en ny kontaktman utses för en klient ska han eller hon kunna arbeta vidare med klientens planering. Med de kvalitetsbrister som finns i planerna i dag samt den bristande tillförlitligheten i informationen är det inte ovanligt att planeringen görs om från början när en klient får en ny kontaktman. Detta innebär dubbelarbete.

Riksrevisionen konstaterar att frivårdens samordningsansvar för verkställighetsplaneringen i praktiken inte fungerar fullt ut. En förklaring till detta kan vara kulturella skillnader mellan anstalt och frivård. Bristande samordning innebär bland annat att kompetens, kunskap och kontakter som finns inom

anstalter och frivård inte utnyttjas maximalt. Detta innebär också dubbelarbete eftersom planering för klienten kan pågå på två ställen samtidigt.

Orsaker till bristerna

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

Riksrevisionen anser att ledningen inte varit tillräckligt tydlig i sin styrning. Föreskrifter, allmänna råd och utbildningsmaterial samt de utbildningsinsatser som genomförts har inte gett tillräcklig vägledning i det dagliga arbetet med planerna. Ledningen har inte tydliggjort vad som är en planering av god kvalitet och vad frivårdens samordningsansvar innebär.

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

Särskilda insatser i syfte att stödja verksamheten och förstärka verkställighetsplaneringens kvalitet har prövats inom Kriminalvården, men dessa har enligt Riksrevisionen inte varit tillräckliga. Den förstärkta organisationen är inte permanentad utan kvarstår så länge behov finns. Mot bakgrund av de brister som framkommit under granskningen menar Riksrevisionen att det är viktigt att Kriminalvården prioriterar fortsatt stöd för verkställighetsplaneringen.

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

Riksrevisionen anser att en samlad uppföljning är ett viktigt underlag för ledningens styrning men menar att granskningen visar på stora brister i Kriminalvårdens uppföljning av myndighetens arbete med verkställighetsplaneringen. De årliga granskningarna och uppföljningen av frivårdens samordningsansvar har inte genomförts på ett sätt som säkerställt god kvalitet.

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

Enligt Kriminalvården kommer en översyn av gällande föreskrifter avseende verkställighetsplanering att göras. Riksrevisionen anser inte att en översyn av föreskrifterna är tillräcklig för att lösa de brister som konstaterats i granskningen.

Samverkan är inte enhetligt strukturerad och förutsägbar

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

Kriminalvården tar inte kontakt i god tid

För att hinna få till stånd samverkan är det viktigt att kontakter tas i god tid inför frigivning. Riksrevisionens granskning visar att kontakter med externa aktörer i alltför hög utsträckning inte tas i god tid inför frigivningen. För 39 procent av de planer som Riksrevisionen gått igenom framgår det inte att några externa kontakter tagits inför frigivningen.

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

Strukturer för samverkan saknas

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

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

Kriminalvården lyfter fram några lyckade exempel på samverkansprojekt. I dessa fall har Kriminalvården samlokaliserat sig med ett landsting, en kommun eller Arbetsförmedlingen för att bättre kunna möta klientens behov genom att samordna aktörernas insatser. Genom samlokalisering behöver klienten inte slussas runt mellan olika aktörer i samma utsträckning utan flera kompetenser kan utreda parallellt. Detta bör kunna minska dubbelarbete, korta utredningsti-

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

Arbetsförmedlingen ger olika stöd i landet

Kriminalvårdens samverkan med Arbetsförmedlingen är den som, enligt Kriminalvården, fungerar bäst i praktiken. Riksrevisionen kan dock konstatera att det finns skillnader i Arbetsförmedlingens insatser i Kriminalvårdens sex regioner. Uppdraget är också olika prioriterat över landet. Vidare har Arbetsförmedlingen och frivården ännu inte slutit överenskommelser annat än i begränsad omfattning trots att behovet finns. Detta leder sammantaget till att klienterna inte får samma stöd i hela landet, vilket enligt Riksrevisionen inte är tillfredsställande. Många av Arbetsförmedlingens kontaktpersoner får inte arbeta det antal timmar de anser behövs. Riksrevisionen drar också slutsatsen att det inte gjorts en lämplig behovsanalys, vilket beror på brister i den centrala styrningen. Kontaktpersonerna uppger också att det är en annan typ av stöd som i första hand efterfrågas än det som det planeras för.

Orsaker till bristerna

Granskningen visar att det på flera sätt är svårt att få till stånd samverkan för Kriminalvårdens klienter, detta trots att det i ett samhällsekonomiskt perspektiv finns skäl för samverkan. Riksrevisionen anser att regeringen inte gjort tillräckligt för att underlätta samverkan för Kriminalvårdens klienter. Det handlar bland annat om kommuners och landstings ansvar att samverka med Kriminalvården.

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

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

Konsekvenser för Kriminalvårdens klienter

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

Avsaknad av samverkansstrukturer och hög grad av personberoende i samverkan innebär en risk för att klienter med likartade förutsättningar inte behandlas lika, och att klienten inte får de insatser som han eller hon behöver. Riksrevisionen anser att de brister som konstaterats i granskningen påverkar klienternas möjlighet att få ändamålsenliga frigivnings- och utslussningsåtgärder i anslutning till frigivningen. I dag frigges 45 procent av Kriminalvårdens klienter utan någon utslussningsåtgärd. I budgetpropositionen för 2010 anger regeringen att andelen klienter med utslussningsåtgärd måste öka.

Riksrevisionens granskning visar på skillnader mellan olika grupper. Bland annat framgår det av granskningen att var femte ung försttagängsdomd inte hade någon plan. Bristerna i Kriminalvårdens verkställighetsplanering och samverkan med andra aktörer inför frigivningen riskerar att medföra att de insatser som klienten fått under tiden i anstalt inte möts upp av något stöd vid frigivning. En annan risk är att stöd inte kommer till stånd direkt i anslutning till frigivning. I båda dessa fall riskerar Kriminalvårdens insatser att bli verkningslösa och klienten att återfalla i brott.

Riksrevisionens rekommendationer

Med anledning av slutsatser i granskningen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer.

Till regeringen

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

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

Till Kriminalvården

Kriminalvården lever inte upp till de krav som ställs på klienternas verkställighetsplanering. Samverkan inför klienternas frigivning genomförs på ett sådant sätt att klienter inte får samma möjligheter till stöd i olika delar av landet. Riksrevisionen rekommenderar därför Kriminalvården att

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

Till Arbetsförmedlingen

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

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

Styrelsens överväganden

Riksrevisionens styrelse har funnit att slutsatserna av den granskning som Riksrevisionen har redovisat i rapporten *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott* (RiR 2009:27) ska överlämnas till riksdagen i form av en framställning. I anslutning härtill vill styrelsen anföra följande.

Utgångspunkter

Styrelsen vill inledningsvis understryka att varje återfall i brott som förhindras är en vinst för samhället och för individen. I arbetet med att förebygga återfall i brott har självfallet Kriminalvården ett viktigt uppdrag. Det arbete som bedrivs inom myndigheten är av avgörande betydelse för att målet att minska brottsligheten och att öka människors trygghet ska uppfyllas.

Kriminalvårdens uppgift är – förutom att verkställa utdömda påföljder på ett säkert, humant och effektivt sätt – också att förebygga återfall i brott. Som granskningen visar, finns det två viktiga förutsättningar för att detta arbete ska vara effektivt, nämligen verkställighetsplanering och samverkan inför frigivning.

Det framgår tydligt av 1974 års lag om kriminalvård i anstalt att arbetet från början bör inriktas på åtgärder som förbereder den intagne för tillvaron utanför anstalten samt att vården ska planläggas och genomföras i nära samverkan mellan kriminalvårdens olika organ. Vidare framgår det tydligt att i den mån förverkligande av vårdens syfte kräver insatser av andra samhällsliga organ, ska kriminalvårdens organ samverka med dessa, liksom att planläggningen ska göras i samråd med den intagne. Av Riksrevisionens rapport framgår att dessa grundläggande krav i lagen om kriminalvård i anstalt inte är uppfyllda.

Mot bakgrund av det ovan anförda föreslår styrelsen följande.

Verkställighetsplaneringen bör uppfylla lagens krav

Syftet med verkställighetsplaneringen är att minska risken för återfall i brott. Genom att utreda klientens behov ska rätt insats sättas in vid rätt tidpunkt till rätt klient. Trots att det finns tydliga krav på att alla klienter ska ha en verkställighetsplan har de inte det, och granskningen visar att Kriminalvården inte uppfyller de krav som ställs på klienternas verkställighetsplanering. Det finns brister i såväl kvaliteten, dokumentationen som planeringen. Kriminalvårdens redovisning av andelen upprättade planer avser inte samtliga klienter som ska ha en fastställd plan.

Styrelsen anser att de brister i verksamhetsplaneringen som framkommit i granskningen visar att Kriminalvården inte bedriver denna planering effektivt. Det är därför enligt styrelsens uppfattning nödvändigt att regeringen säker-

ställer att verkställighetsplanering genomförs i enlighet med 1974 års lag om kriminalvård i anstalt.

Översyn av lagstiftningen för att möjliggöra samverkan

Samverkan med andra aktörer i samhället inför klientens frigivning är en förutsättning för ett effektivt återfallsförebyggande arbete. I granskningen framhålls att en stor andel av Kriminalvårdens klienter har problem med missbruk eller beroende och psykisk sjukdom och har därmed också ett stort behov av vård och rehabilitering, dvs. inom områden som kommuner och landsting ansvarar för. I lagstiftningen på dessa områden finns det dock inte några tydliga krav på kommuner och landsting att samverka med Kriminalvården. I granskningen visas också att nuvarande lagstiftning har visat sig inte vara tillräckligt för att få till stånd samverkan för Kriminalvårdens klienter.

Styrelsen anser att det är väsentligt att en ökad samverkan mellan Kriminalvård, kommuner och landsting kommer till stånd för att förbättra arbetet med att förebygga återfall i brott. Styrelsen anser därför att regeringen bör ta initiativ till en översyn av lagstiftningen för att möjliggöra att samverkan i arbetet med Kriminalvårdens klienter förbättras.

Styrelsens förslag

Mot bakgrund av dessa överväganden föreslår styrelsen sammanfattningsvis att riksdagen begär att regeringen

- säkerställer att de krav på verksamhetsplanering som ställs i lagen (1974:203) om kriminalvård i anstalt uppfylls samt
- tar initiativ till en översyn av befintlig lagstiftning för kommuner och landsting rörande krav på samverkan med Kriminalvården.