

Revisionsverkets ställningstaganden

Minskning av återfallsbrottsligheten under och efter strafftiden

Syftet med revisionen var att klarlägga hur väl Justitieministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten har agerat när de har försökt minska och förhindra återfallsbrottsligheten under verkställandet av straff och kontinuum därefter. Dessutom utredde revisionsverket på vilket sätt och under vilka betingelser arbetet utförs i brottspåföljdsregionerna. Vid revisionen utredde revisionsverket också samarbetet och nätverken mellan olika förvaltningsområden och mellan statliga myndigheter, kommuner och andra intressenter för att uppnå målet för minskning av återfallsbrottsligheten.

Justitieministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten har främjat målet på många sätt. En del nya straffformer har införts, innehållet i verkställandet av straff har omarbetats så att det ska motsvara målet, återfallsbrottsligheten har följts upp och organisationen har utvecklats så att den ska stöda målet. Samtidigt har verksamheten dock anpassats till de ekonomiska villkoren, vilket har gjort det svårare att uppnå målet för minskning av återfallsbrottsligheten.

Det behövs samarbete för att återfallsbrottsligheten ska minska

Målet för minskning av återfallsbrottsligheten bygger på lagstiftningen och är också ett samhälleligt effektmål för Justitieministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten. För att återfallsbrottsligheten ska kunna minska behövs det dessutom såväl samarbete som överskrider gränserna mellan de statliga förvaltningsområdena som insatser av kommuner och organisationssektorn.

På grund av allt knappare resurser är det ännu viktigare att samhällets service- och stödsystem fungerar och erbjuder ett kontinuum för de åtgärder som har inletts under verkställandet av straff. På så sätt kan man säkerställa att de satsningar som har gjorts på åtgärderna under straffet ger resultat. Utifrån observationerna vid revisionen är det därför viktigt att resurserna och åtgärderna för att minska återfallsbrottsligheten ska kunna samlas ihop i samarbete mellan ministerierna och de centrala ämbetsverken så tidigt som möjligt och särskilt när ramarna för statsfinanserna och budgeten bereds.

Behörigheterna och arbetsfördelningen mellan centralförvaltningen och regioncentra behöver förtydligas

Ansvarsfördelningen och rollerna mellan Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltning och regioncentrum är otydliga. Detta har lett till att styrningen och beslutsfattandet är långsamma och arbetsrutinerna oenhetliga. Därför har de lokala enheterna på egen hand löst tillämpnings- och tolkningsproblem och prioriteringsfrågor. Av centralförvaltningen väntas en starkare strategisk styrning av fältet för brottspåföljdssektorn samt uppdaterade tillämpningsanvisningar och föreskrifter som beaktar de praktiska behoven. Av regioncentrum väntas en tydlig operativ styrning i fråga om innehållet i verkställandet. Dessa kan garantera kvaliteten vid verkställandet och jämlikheten på anstalterna.

Skillnaderna i verksamhetssätten försvagar jämlika förutsättningar att avtjäna straff

De rutiner och verksamhetssätt som tillämpas inom brottspåföljdssektorn varierar mellan olika regioner och enheter. Det har varit svårt att skapa enhetliga rutiner på grund av en organisation med tre steg, problem med fördelade behörigheter och med styrningen samt de tre relativt självständiga brottspåföljdsregionerna. Dessutom har rutinerna påverkats av de starka anstaltskulturerna och utmaningarna vid utbildningen inom brottspåföljdsområde. Flera av de upptäckta problemen beror på att styrning eller viktiga processbeskrivningar saknas. Genom att fortsätta profileringen av fängelser och samla fångaktiviteter är det möjligt att anpassa sig till de problem som minskade resurser och utnyttjandet av sakkännedom vållar. En möjlighet att främja goda rutiner och utveckla verksamhetssätten är att inkludera arbetsrotation i brottspåföljdsarbetet.

Samarbetsnätverken och servicekontinuum ska kunna säkerställas ännu bättre med Brottspåföljdsmyndighetens mer aktiva grepp

I det praktiska arbetet har det varit oklart vem som är det ansvariga organet som har till uppgift att samla ihop Brottspåföljdsmyndighetens aktörer, kommunerna och olika organisationer inom den tredje sektorn för att vidta stödåtgärder och skapa kontinuum för enskilda brottspåföljds klienter eller för att inleda nätverkssamarbete mellan de nämnda samarbetsparterna.

Servicekontinuum i samband med frigivning används på olika sätt i olika enheter och regioner. Fångar som frigives motiveras att sköta sina ärenden, men på vilket sätt frigivningsskedet lyckas beror också på hur Brottspåföljdsmyndighetens enheter, kommunerna och olika organisationer fungerar och hur rutinerna för nätverkssamarbetet i den aktuella regionen har utformats. Ju tidigare informationsutbyte och samarbete inleds under strafftiden och i frigivningsskedet, desto bättre fungerar servicekontinuum. Nu finns det brister i dessa omständigheter.

Brottspåföljdsmyndigheten bör ansvara för att bilda lokala samarbetsnätverk. Brottspåföljdsmyndighetens enheter och regioncentra behöver i samarbete komma överens om en sådan arbetsfördelning genom vilken förutsättningarna för nätverkssamarbete kan utvecklas på ett riksomfattande enhetligt sätt och konkreta verksamhetsmodeller skapas för det lokala samarbetet. Som ett led i utvecklingsarbetet behöver rutinerna för nätverkssamarbete beskrivas i form av en process så att alla aktörer känner till sina ansvarsområden.

Rutinerna för nätverkssamarbete bör vara enkla och omfatta alla enheter. I praktiken kan nätverkssamarbete bedrivas till exempel på det sätt som har tillägnats i projektet *I samarbete för ett liv utan brott*, men modellen bör omfatta hela landet. Det finns också skäl att öka användningen av övervakad frihet på prov ytterligare på ett systematiskt och enhetligt sätt i olika delar av landet. Att öka antalet friheter på prov är en naturlig del av nätverkssamarbetet.

Kommunerna är en nödvändig samarbetspartner i frigivningsskedet. Brottspåföljdsmyndigheten har ett lämpligt tillfälle att utveckla nätverkssamarbetet nu när den nya socialvårdslagen gäller och uppgifterna med grundläggande utkomststöd överförs till Folkpensionsanstalten vid ingången av 2017.

Uppmärksamhet bör läggas vid att stöda utbildningsvägar

När det gäller att säkerställa tillgången till enhetlig fängelseundervisning ska man ännu noggrannare fundera på om Brottspåföljdsmyndigheten ska kunna fördela sina resurser mellan programverksamheten, utbildningen och arbetsverksamheten så att utbildningsvägar kan stödas på bättre sätt än nu. Dessutom är det av största vikt att fortfarande sträva efter att påverka grunderna för systemet för styrning och finansiering av utbildning och att skapa och upprätthålla samarbetsrelationer med utbildningsanordnare.

Revisionsverkets rekommendationer

1. Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltning bör förtydliga ansvars- och arbetsfördelningen mellan centralförvaltningen och regioncentra. Samtidigt bör centralförvaltningen skärpa sin strategiska styrning och vägleda regioncentra att utveckla den operativa styrningen.
2. Brottspåföljdsmyndighetens centralförvaltning och regioncentra bör enligt en i samarbete överenskommen arbetsfördelning utveckla förutsättningarna för nätverkssamarbete. Rutinerna för nätverkssamarbete bör beskrivas i form av en process så att alla aktörer känner till sina ansvarsområden.
3. Brottspåföljdsmyndigheten bör mer aktivt säkerställa den informationsförmedling som behövs mellan Brottspåföljdsmyndigheten och dess samarbetspartner vid ordnande av tjänster och stöd.
4. Justitieministeriet och Brottspåföljdsmyndigheten bör bidra till att målet för minskning av återfallsbrottsligheten beaktas redan när ramar för statsfinanserna och budgeten upprättas och bestäms, för att samarbetet mellan statens förvaltningsområden för att uppnå målet ska förverkligas på bättre sätt.
5. Brottspåföljdsmyndigheten bör överväga att koncentrera funktioner till vissa regioner och anstalter för att effektivisera användningen av resurser och bevara sakkännenheten. Brottspåföljdsmyndigheten bör också överväga att inkludera en regelbunden arbetsrotation i arbetet för att verksamhetssätten ska kunna vara enhetliga.