

ANPASSNINGEN AV FÅNGVÅRDSVÄSENDETS PERSONAL

Ändamålet med revisionen har varit att klarlägga huruvida fångvårdsväsendets personal har anpassats till förändringarna i fångvårdsväsendets verksamhetsmiljö och till de nya betoningar av målsättningarna som fångvården tillägnat sig mot slutet av 1990-talet. På vilket sätt har dessa förändringar kommit till synes i personalens volym och struktur samt i utvecklandet av personalens beredskap att svara på förändringarna i fångvårdsarbetets innehåll och nya verksamhetsformer? Samtidigt har uppmärksamhet fäst vid det, hur resultatstyrningen och sättet för dess förverkligande inom fångvårdsväsendet har stött anpassningen. Den tidsmässiga utgångspunkten för revisionen har varit året 1994, då vid revisionsverket utarbetades en revisionsberättelse över resultatutfallet av fångvårdsväsendets personalanvändning, och avslutningstidpunkten året 1999.

Antalet fångar har minskat under hela 1990-talet i överensstämmelse med den trend som rådde redan på 1980-talet. Ändringarna i personalstyrkan har emellertid inte svarat mot denna förändring, vilket har lett till en avsevärd ökning av de årliga omkostnaderna räknat per fånge. År 1994 var de årliga bruttoomkostnaderna per fånge 199 200 mark och år 1999 var de 252 600 mark. Den nominella ökningen var således 26,8 procent.

Samtidigt har fångklientelet fått en märkbart svårare beskaffenhet: ökningen av antalet för vålds- och narkotikabrott dömda fångar och av en alltmer yrkesmässig kriminalitet, försöken att fortsätta den kriminella verksamheten från fängelset, antalet utländska fångar, fångarnas rusmedelsproblem och försämrade hälsotillstånd samt utslagenhet och flerfaldiga problem

Det existerande anstaltsbeståndet är till betydande del föråldrat, och svarar till sina funktionella egenskaper inte mot dagens krav. Dessa omständigheter orsakar säkerhetsproblem samt svårigheter med att ordna övervakning och för fångarna avsedda aktiviteter.

Enligt fångvårdsväsendets principprogram och resultatmål är strävan att vid fångvårdsanstalterna minska på återfallsbrottsligheten och att avbryta en sådan utslagningsutveckling som leder till fortsatt kriminalitet.

Som nya verksamhetsformer har vid fångvårdsanstalterna under senare år tagits i bruk för fångarna avsedda rehabiliteringsprogram för rusmedelsmissbrukare samt handlingsprogram vilka syftar till att lära ut sådana kunskaper och färdigheter som gör det lättare att klara sig i friheten utan att begå brott.

De ovannämnda faktorerna bör beaktas när man bedömer personalbehovet. Vid revisionen har emellertid konstaterats, att med beaktande av den synnerligen långa oavbrutna period av minskande antal fångar, under vilken personalstyrkan hölls i stort sett oförändrad, har man inom fångvårdsväsendet varit

förhållandevis oförberedd på att genomföra de personalminskningar som sedermera blivit nödvändiga av ekonomiska skäl. En motsvarande bristande beredskap kan observeras också i utvecklandet av personalstrukturen, som i synnerhet på 1990-talet aktualiserades till följd av fångklienteletts svårare beskaffenhet och de av nya målsättningar initierade förändringarna av fångvårdsarbetets innehåll.

Vid revisionen har framkommit följande omständigheter, vilka inverkar på anpassningen av personalen till verksamhetssätten enligt de antagna målsättningarna. Många anstalter fungerar med samma personal- och organisationsstruktur som tidigare, trots att en betydande förändring har inträffat i fångvårdens innehåll och målsättningar. Detta tenderar att leda till att verksamheten fortgår enligt gamla invanda modeller. Särskild uppmärksamhet borde därför fästas vid anstalternas inre arbetsfördelning och vid tjänstehierarkins funktionalitet och ändamålsenlighet. Detta ankommer framför allt på anstalternas ledning. Fångvårdens centralförvaltning bör emellertid vid behov fästa anstaltsledningens uppmärksamhet vid de medel som den har till förfogande för att få arbetsordningar och arbetsfördelningar att svara mot fångvårdens behov. Centralförvaltningen borde också fästa uppmärksamhet vid hur resultatstyrningen förverkligas vid anstalterna. Ett fullödigt bruk av medel för resultatstyrning skulle befrämja omfattandet av principprogrammet och de nya betoningarna av målsättningarna samt känslan av ansvar för den egna arbetsinsatsen.

Vid revisionen har framkommit, att personalen har upplevt att den fått otillräckligt stöd för att tillämpa fångvårdens principprogram och de på basis av detta antagna målsättningarna på den praktiska handlingens plan. Detta kommer till synes i att personalen inte vet hur de inverkar på arbetets innehåll. Denna ovisshet orsakar för sin del trötthet hos personalen och yppar sig som att personalen inte ännu har tillägnat sig de nuvarande målsättningarna på ett sätt som skulle främja deras förverkligande.

Ett hinder som hämmar en ändamålsenlig användning av personalen är att övervakningspersonalens avlöning till stor del utgörs av tillägg som betalas för skiftesarbete. Detta försvårar också införandet av nya verksamhetsformer och åstadkommandet av ansvars känsla och vi-anda, som fångvårdsväsendet ansetts sakna. Revisionsverket har påskyndat reformen av avlöningssystemet på justitieministeriets förvaltningsområde.

Revisionsverket har ansett det vara viktigt att genomföra de projekt som avser en reform av grundutbildningen inom fångvården. Då fångvårdsarbetets innehåll förändras och uppgifterna blir alltmer krävande, behövs allt mångsidigare utbildat yrkesfolk. I fråga om fortbildningen är det viktigt att stöda sådan utbildning som ordnas av enskilda anstalter eller tillsammans av anstalterna inom respektive fångvårdsregioner. Detta är viktigt för att den erbjudna utbildningen och dess innehåll bättre än för närvarande skall svara mot det praktiska behovet, i synnerhet på övervakningspersonalens och förmännens nivå. Samarbetet och kontakterna mellan fångvårdens centralförvaltning och Utbildningscentralen för fångvården bör ytterligare utvecklas. Eftersom en stor del av fångvårdsväsendets personal har genomgått en synnerligen knapp grundutbildning, bör uppmärksamhet alljämt fästas vid fortbildning och vid att uppgöra och genomföra personliga utvecklingsplaner. Att inrätta en yrkeshögskoleexamen för fångvården

skulle på ett märkbart sätt förbättra fängsvårdens konkurrenskraft i jämförelse med andra närstående branscher.

Trots att fängsvårdsväsendet satsat på verksamhet som upprätthåller personalens arbetsförmåga och på tidig rehabilitering kan inverknings inte ännu märkas särdeles klart. I verksamheten har man numera förskjutit tyngdpunkten mot åtgärder som upprätthåller hela arbetsamfundets välbefinnande och förbättrar arbetsklimatet. Denna trend bör enligt revisionsverkets mening fortsättas och man bör sörja för att regelbundet följa upp dess effekter.

Vid revisionen har kunnat konstateras att justitieministeriets fängsvårdsavdelnings verksamhet med att leda och utveckla fängsvården i viss mån har varit bristfällig. De största problemen har varit förknippade med både den strategiska och den långsiktiga ledningen och med förverkligande och slutförande av utvecklingsplaner.

Justitieministeriet och dess fängsvårdsavdelning har på 1990-talet initierat flera betydande utvecklings- och reformprojekt. Deras slutförande har emellertid ofta försenats eller så har de tills vidare inte genomförts i sin helhet. Ändå hade många av dem kunnat erbjuda möjligheter till att råda bot på inom fängsvårdsväsendet alltfjämt förekommande problem eller till att lindra deras inverknings. Den operativa ledningen av fängsvården har tagit en stor del av fängsvårdsavdelningens personals arbetsinsats i anspråk. Därtill har det stora antalet projekt inte gjort det möjligt att tillräckligt grundligt koncentrera sig på enskilda projekt. Förverkligandet och uppföljningen har varit bristfälliga. Revisionsverket har ansett att man med en klarare prioritering av projekten bättre hade kunnat säkerställa att projekten och reformerna slutförs och förverkligas i praktiken.

Vid revisionen har även klarlagts på vilket sätt systemet med resultatstyrning har stött åtgärderna i syfte att anpassa personalen. Revisionsverket har ansett att resultatstyrningen inte har haft en tillräcklig styrande effekt på anstaltens verksamhet eller på av fängsvårdsarbetets innehållsmässiga förnyelse på anstaltsplanet. En behövlig utveckling av personalstrukturen och en rättvis och ändamålsenlig fördelning av personalresurserna är sådant som styrningssystemet bör ha medel att inverka på. Revisionsverket har ansett det vara viktigt att systemet med resultatstyrning alltfjämt utvecklas.

I detta utvecklingsarbete är det väsentligt att flera vid revisionstidpunkten pågående projekt också förs igenom på det praktiska planet. En fortsatt utveckling av modellen för regionindelning och regiondirektörer så, att detta i praktiken skulle förverkliga målsättningarna att effektivisera resultatstyrningen samt en ändamålsenlig arbetsfördelning och samverkan mellan anstalterna, är ett betydelsefullt projekt. En definiering av grunderna för fördelningen av fängselernas driftsanslag samt en klarläggning av grunderna för dimensioneringen av fängsvårdsväsendets personal torde för egen del medföra önskvärda förbättringar av systemet.

Justitieministeriet har uttalat, att i samband med förnyelsen av förvaltningen av verkställighet av straff kommer också arbetsfördelningen mellan centralförvaltningen och anstalterna samt frågorna gällande behörighet och ansvarsfördelning att fastställas klarare än tidigare. Behovet av en sådan klarläggning är på basis av revisionen helt uppenbart.

Sett mot denna bakgrund har revisionsverket ansett att den lag om verkställighet av straff, som träder i kraft den 1.8.2001, innebär en behövlig och ändamålsenlig förändring av fängvårdens förvaltning.