

Justitiedepartementet

Kriminalvården

601 80 Norrköping

Uppdrag att ta fram en plan för hur tillämpad forskning och utveckling kan omsättas i praktisk verksamhet för att minska återfall i brott

Regeringens beslut

Som ett led i regeringens satsning för att öka effektiviteten i rättsväsendet uppdras åt Kriminalvården att

- analysera hur och i vilken omfattning befintlig kunskap omsätts i konkret verksamhetsutveckling i Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete,
- analysera på vilket sätt och i vilken omfattning personalens erfarenheter och behov av ytterligare kunskap omsätts i metodutvecklingsarbetet inom Kriminalvården och föreslå åtgärder för hur detta ska kunna utvecklas,
- göra en internationell utblick över hur forsknings- och utvecklingsverksamhet används inom kriminalvården i andra jämförbara länder, lyfta fram goda exempel och jämföra med hur verksamheten bedrivs i Sverige, samt
- mot bakgrund av kartläggningen och analyserna utforma en plan för hur den kunskap som finns med betydelse för det återfallsförebyggande arbetet kan integreras i den ordinarie styrningen och ledningen inom Kriminalvården.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2012.

Skälen för beslutet

Regeringen har under den föregående mandatperioden gjort den största ekonomiska satsningen någonsin på rättsväsendets område. Under nuvarande mandatperiod fullföljer regeringen satsningen med fokus på att förstärka rättsväsendets effektivitet. Målet är att förbättra verksamhetsresultaten och öka effektiviteten i rättskedjan som helhet och i dess olika delar.

Målet att minska återfall i brott

En viktig del i effektiviseringen av rättsväsendet är att åtgärder vidtas för att minska återfall i brott. Enligt statistik från Brottsförebyggande rådet (Brå) återfaller närmare 60 procent av dem som dömts till fängelse inom tre år efter dom. Ungefär lika hög återfallsandel redovisas för dem som dömts till

skyddstillsyn. Ett effektivare återfallsförebyggande arbete har stor betydelse ur såväl ett mänskligt som ett samhällsekonomiskt perspektiv.

Kriminalvården har en viktig roll i arbetet med att minska återfall i brott. Myndigheten har dock i många fall endast under begränsad tid möjlighet att initiera insatser som är anpassade till klienternas behov. Den övervägande delen av de fängelsedömda som tas in i anstalt varje år har en strafftid på sex månader eller kortare. Det förhållandet understryker betydelsen av att Kriminalvården tidigt vidtar rätt åtgärder och att dessa planeras så att andra aktörer kan ta vid efter avtjänat straff. En väl fungerande samverkan är också av grundläggande betydelse i det återfallsförebyggande arbetet med de cirka 20 000 klienter som varje år verkställer en frivårdspåföljd. Kommuner, landsting och arbetsförmedling med flera måste i samverkan med Kriminalvården ansvara för att insatser initieras och fullföljs under och efter verkställigheten. Även organisationer i den ideella sektorn, näringsliv och andra aktörer i det omgivande samhället såväl regionalt som kommunalt är betydelsefulla för ett framgångsrikt återfallsförebyggande arbete.

Att finna rätt former för att återanpassa de dömda med bibehållen trovärdighet i verkställigheten och samtidigt leva upp till de krav som ställs på samhällsskydd och att rättssäkerheten efterlevs, är en stor utmaning för en modern kriminalvård. Grundläggande för Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete är en tidig kartläggning av risker, behov och andra förutsättningar som direkt eller indirekt kan knytas till den dömden. Vidare är en noggrann planering av insatser under verkställigheten av påföljd central.

Insatser ska vara kunskapsbaserade

En modern kriminalvård ska i det återfallsförebyggande arbetet vila på väl underbyggd kunskap. En grundläggande källa till sådan kunskap är den forsknings- och utvecklingsverksamhet som bedrivs vid universitet och högskolor samt inom ramen för olika myndigheters verksamhet. Att utbyta erfarenheter och tillägna sig kunskap från andra länder, inte minst inom EU, spelar också en mycket viktig roll.

Regeringen har under senare år bland annat drivit på i frågan om kunskapsutveckling genom att ge Brå ett antal regeringsuppdrag att genomföra effektutvärderingar av olika insatser inom kriminalvårdens område. Genom dem har kunskapen ökat om till exempel effekterna av elektronisk övervakning (fotboja) liksom om andra åtgärder för att förbättra de intagnas möjligheter till återanpassning genom olika utslussningsåtgärder. Vidare har Brå genomfört en utvärdering av effekterna av arbetsmarknadsutbildning för intagna i fängelse.

Rättsväsendets myndigheter ansvarar för att den egna verksamheten bygger på bästa möjliga kunskap och detta gäller naturligtvis också för Kriminalvården. En särskild utvecklingsenhet inrättades 2006 vid Kriminalvårdens huvudkontor. Enhetens verksamhet omfattar bland annat tre

forsknings- och utvecklingsgrupper placerade i Stockholm, Göteborg respektive Kumla. Kriminalvården avsätter sedan 2008 årligen 15 miljoner kronor till finansiering av forskningsprojekt som enligt det strategidokument (Dnr 52-2011-006893) som tagits fram av myndigheten ska ha relevans för Kriminalvårdens verksamhet. Myndighetens FoU-verksamhet omfattar dock inte endast Kriminalvårdens egen personal, utan en betydande del av budgeten fördelas till externa forskare som inkommit med förslag till projekt som myndigheten finansierar.

Inom ramen för Kriminalvårdens utvecklingsenhet bedrivs fortlöpande arbete med kvalitetssäkring genom utvärderingar av de behandlingsprogram som används inom anstalt och i frivården. Kritik har dock riktats mot att interna och externa projekt som finansieras genom de särskilt avdelade medlen för forskning och utveckling ofta utgör mer grundläggande forskning på rättspsykiatriska och rättsmedicinska och andra områden utan särskilda kriminalvårdsaspekter (Promemorian En tydligare och starkare organisation för en kunskapsbaserad utveckling av rättsväsendets verksamhet, Ju 2010:I). Av de projekt som av Kriminalvårdens utvecklingsenhet i februari 2011 redovisades som antingen avslutade eller som pågående, utgör effektutvärderingar med direkt betydelse för det återfallsförebyggande arbetet en mycket liten andel.

I en av Kriminalvården beställd utvärdering av den egna FoU-verksamheten som redovisades 2010 lyfts fram att den håller hög vetenskaplig kvalitet. Samtidigt betonas för framtiden behovet och vikten av operativ relevans i FoU-verksamheten. Att forskningen håller hög kvalitet är naturligtvis centralt men lika viktigt är att den kommer till nytta. Det är därför viktigt inte bara att resurserna används för sådan FoU-verksamhet som är ägnad att bidra till att målet för verksamheten uppfylls – lägre återfallsandel – utan också att det utvecklas former för hur sådan kunskap kan implementeras i verksamheten på sådant sätt att de arbetsmetoder som används vilar på en kunskapsbaserad grund.

Integrera kunskapen i verksamhetsutvecklingen

Riksrevisionen har i en granskning av Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott (RiR 2009:27) bland annat funnit att den uppföljning som görs av klienternas verkställighetsplaner är bristfällig. Detta riskerar, påpekar Riksrevisionen, att påverka möjligheterna till forskning om vilka insatser som är mest effektiva och därmed utvecklingen av det återfallsförebyggande arbetet. Motsvarande synpunkter har tidigare förts fram av Brå och dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen. De två myndigheterna menade att en förutsättning för att utveckla kunskap om effekter av gjorda insatser är att dokumentations- och uppföljningssystemen är utvecklade. Systemen måste innehålla uppgifter om vilka insatser som klienterna får del av och kunna producera utdata och rapporter om hur det går för klienterna. Utan sådana stöd är de flesta forskningsansatser om åtgärders effekter fruktlösa. Enstaka lösryckta studier är både kostsamma och begränsade när det gäller generaliserbarheten, varför ett sådant uppföljningsstöd är av väsentlig

betydelse för den fortsatta utvecklingen av arbetet med att minska återfall i brott. Vidare måste uppgifterna hålla hög kvalitet. Därför är det angeläget att personalen engageras och ser nyttan och värdet av att bidra till att samla in uppgifterna i det löpande arbetet.

Personalens behov av utvecklad kunskap är en naturlig utgångspunkt för det forsknings- och utvecklingsarbete som ska bedrivas för att förebygga återfall i brott. De som är operativt verksamma bör därför så långt det är möjligt vara delaktiga aktörer i FoU-arbetet och inte enbart mottagare av information. Personalens erfarenheter av själva tillämpningen av den kunskap som finns inom området måste också tas till vara på ett systematiskt sätt. För att kunskapen ska kunna integreras i och påverka verksamheten på ett ändamålsenligt sätt bör det finnas system för löpande dialog och återkoppling mellan dem som ansvarar för FoU-verksamheten och dem som ansvarar för tillämpningen av den kunskap som tas fram.

Närmare om uppdraget

I uppdraget ingår att analysera hur och i vilken omfattning befintlig kunskap omsätts i konkret verksamhetsutveckling i Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete. I denna del av analysen ska Kriminalvården bedöma huruvida myndighetens kunskapsbaserade återfallsförebyggande arbete i dag ligger i framkant i ett internationellt perspektiv. Vidare ska Kriminalvården analysera på vilket sätt och i vilken omfattning personalens erfarenheter och behov av ytterligare kunskap omsätts i metod-utvecklingsarbetet och föreslå åtgärder för hur detta ska kunna utvecklas. Mot bakgrund av kartläggningen och analyserna ska Kriminalvården utforma en plan för hur den kunskap som finns med betydelse för det återfallsförebyggande arbetet kan integreras i den ordinarie styrningen och ledningen.

Till arbetet får Kriminalvården knyta en referensgrupp med de representanter som bedöms relevanta. Den del av analysen som avser personalens erfarenheter och behov av ytterligare kunskap ska omfatta alla personal-kategorier som på olika nivåer deltar i det återfallsförebyggande arbetet.

På regeringens vägnar

Beatrice Ask

Catharina Sitte Durling

Kopia till:
SB/SAM
JU/L5
JU/DOM
JU/PO
JU/SI
JU/Å
S/FST
Fi/BA
U/UH
A/A
Kriminalvården