



2014:24

Kriminalvårdens bidrag till ideella organisationer





DATUM
2014-10-17
ERT DATUM
2014-03-20

DIARIENR
2014/66-5
ER BETECKNING
Ju2014/2028/KRIM

Regeringen
Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att utvärdera Kriminalvårdens stöd till ideella organisationer

Regeringen gav den 20 mars Statskontoret i uppdrag att analysera och utvärdera Kriminalvårdens bidragsgivning enligt förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område.

Statskontoret överlämnar härmed sin redovisning av uppdraget i rapporten *Kriminalvårdens bidrag till ideella organisationer* (2014:24).

Generaldirektör Ingvar Mattson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Marie Uhrwing och utredare Maria Karanta, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Ingvar Mattson

Maria Karanta

Innehåll

	Sammanfattning	7
1	Uppdrag och genomförande	11
1.1	Statskontorets uppdrag	11
1.2	Bakgrund och motiv till statsbidragen	12
1.3	Forskningen om effektiva insatser	14
1.4	Genomförande	19
1.5	Projektgrupp och kvalitetssäkring	22
1.6	Rapportens disposition	22
2	Kriminalvårdens hantering av statsbidraget	25
2.1	Om Kriminalvården	25
2.2	Kriminalvårdens utgångspunkter och prioriteringar	29
2.3	Sammanfattande iakttagelser	37
3	Fördelningen av statsbidraget	39
3.1	Organisationerna som får bidrag i dag	39
3.2	Beviljade medel jämfört med sökta och förbrukade medel	48
3.3	Bidragsfördelningen över tid	49
3.4	Organisationernas ansökningar och återrapporteringar	51
3.5	Andra bidrag till organisationer inom kriminalvårdens område	54
3.6	Sammanfattande iakttagelser	58
4	Resultat och effekter	61
4.1	Exempel på rapporter om organisationernas verksamhet	61
4.2	Kriminalvårdens och organisationernas beskrivning av resultat och effekter	64
4.3	Sammanfattande iakttagelser	69
5	Behov av organisationernas verksamhet	73
5.1	Kriminalvårdens behov av samarbete med organisationer	73
5.2	Behov från organisationernas utgångspunkt	78
5.3	Sammanfattande iakttagelser	79

6	Bedömningar och förslag	81
6.1	Organisationernas insatser ett värdefullt komplement	81
6.2	Statsbidragets omfattning i förhållande till behovet	82
6.3	Statskontorets förslag	84
	Referenser	93

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	97
2	Organisationer med statsbidrag 2014	101
3	Bidragsfördelning 2003–2014 (tkr)	103

Sammanfattning

Statskontoret har på regeringens uppdrag utvärderat Kriminalvårdens stöd till ideella organisationer. Kriminalvården har sedan 2003 möjlighet att besluta om statsbidrag genom förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område. Statsbidraget ska gå till ideella verksamheter som är ägnade att främja dömdas återanpassning till samhället. I Kriminalvårdens regleringsbrev finns angivet hur stor del av Kriminalvårdens förvaltningsanslag som får användas för detta ändamål.

Sedan 2003 har omkring 90 miljoner kronor betalats ut som statsbidrag till organisationer. År 2014 höjdes det årliga beloppet från 8 till 10 miljoner kronor. Enligt regeringen finns det skäl att överväga en ytterligare förstärkning av statsbidraget. Kriminalvården föreslog en förstärkning till 15 miljoner kronor i budgetunderlaget för 2014.

Statsbidraget går till stor del till besök på häkten och anstalter

År 2014 beviljades tio organisationer statsbidrag. Riksförbundet frivilliga samhällsarbetare (RFS), Kriminellas revansch i samhället (KRIS) och Riksbryggan fick tillsammans två tredjedelar av det totala statsbidraget. RFS får medel för att organisera och stödja lekmanövervakare inom frivården. I övrigt ges statsbidrag främst till frigivningsförberedande besöksverksamhet på häkten och anstalter. Några organisationer riktar sin besöksverksamhet till specifika målgrupper, till exempel frihetsberövade föräldrar, klienter med neuropsykiatriska diagnoser och klienter som har lämnat eller vill lämna kriminella gäng.

De ideella organisationerna kompletterar Kriminalvården på ett värdefullt sätt

Vår utvärdering visar att ideella organisationer är ett värdefullt komplement till Kriminalvårdens frigivningsförberedande insatser och att

organisationernas insatser har inslag av de aspekter som enligt forskningen är effektiva för att minska återfallen i brott. Organisationerna som får statsbidrag bidrar till att bryta klienternas isolering, öka deras psykiska välbefinnande och skapa kontakter med det omgivande samhället. De kompletterar även Kriminalvårdens insatser för att motivera klienter att bryta missbruk eller en kriminell livsstil. Det finns också ett värde i att klienterna kan ha fortsatt kontakt med organisationerna när de lämnat Kriminalvården.

Statskontoret bedömer sammantaget att statsbidrag ges till verksamheter som tillsammans med Kriminalvårdens insatser är viktiga pusselbitar för att främja återanpassning i samhället.

Kriminalvården ser behov av mer samarbete med ideella organisationer

Statskontoret enkät till alla häkten, anstalter och frivårdskontor visar att Kriminalvården ser behov av mer samarbete med ideella organisationer, både med dem som får statsbidrag i dag och med andra organisationer. Vi bedömer också sammantaget att båda typerna av organisationer kan använda en måttlig höjning av statsbidraget på ett ändamålsenligt sätt.

Statskontoret anser att Kriminalvården bör överväga att i större utsträckning än i dag ge statsbidrag till verksamheter på häkten och i frivården. Vår enkät visar att häkten och frivårdskontor generellt ser ett större behov av en utökad verksamhet än vad anstalterna gör. Det finns ett värde i att en organisation kan stötta en klient hela vägen från häkte och anstalt till frivården.

Rimligt att höja statsbidraget till 15 miljoner kronor

Statskontoret bedömer sammantaget att Kriminalvårdens förslag om en höjning av statsbidraget från 10 miljoner kronor till 15 miljoner kronor per år är rimligt. Höjningen bör ske i två steg för att organisationerna ska kunna planera sin verksamhet.

Förordningen behöver bli tydligare

Vår utvärdering visar att förordningen (2002:954) som reglerar statsbidraget behöver förtydligas på flera sätt för att bli mer ändamålsenlig.

Vi ger flera förslag till regeringen på hur den kan bli tydligare, bland annat att slå fast att statsbidraget ska ges som verksamhetsbidrag eller projektbidrag med tydliga krav på motprestation. Kriminalvården beviljar redan i dag till största delen bidrag för specifika verksamheter.

Kriminalvården behöver se över sina utgångspunkter för bidragsgivningen

Vi lämnar flera förslag till Kriminalvården, bland annat att se över sina utgångspunkter för bidragsgivningen. I dag prioriterar myndigheten till exempel frigivningsförberedande insatser på anstalter och häkten framför verksamheter i frivården. Inom frivården är det nästan bara organisering av lekmanövervakare som får bidrag. Denna och andra utgångspunkter finns dock inte dokumenterade, vilket gör det oklart vilka utgångspunkter som gäller för organisationerna och för andra inom Kriminalvården än de som hanterar statsbidraget.

Statskontoret föreslår att Kriminalvården ser över om det finns anledning att förändra dagens övergripande utgångspunkter och prioriteringar. Detta bör ske i dialog med regionala och lokala företrädare för myndigheten samt med de organisationer som har verksamhet inom kriminalvårdsområdet. Utgångspunkterna bör dokumenteras i interna riktlinjer.

Statskontoret föreslår även att Kriminalvården ska skriva tydligare beslut så att det alltid framgår vilka verksamheter som beviljas bidrag, se över hur hinder för samarbetet med ideella organisationer kan minskas, stärka den egna uppföljningen av hur organisationernas verksamheter fungerar samt utveckla sin återrapportering till regeringen när det gäller statsbidraget.

1 Uppdrag och genomförande

Kriminalvården har sedan 2003 möjlighet att besluta om statsbidrag genom förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område. Statsbidraget ska gå till ideella verksamheter som är ägnade att främja dömdas återanpassning till samhället. I Kriminalvårdens regleringsbrev finns angivet hur stor del av Kriminalvårdens förvaltningsanslag som får användas för detta ändamål. Sedan 2003 har omkring 90 miljoner kronor betalats ut som statsbidrag till organisationer. År 2014 höjdes det årliga beloppet från 8 till 10 miljoner kronor.

Regeringen gav den 20 mars 2014 Statskontoret i uppdrag att analysera och utvärdera Kriminalvårdens bidragsgivning enligt denna förordning. Enligt regeringen finns det skäl att överväga att ytterligare förstärka Kriminalvårdens möjligheter att ge statsbidrag enligt förordningen.

1.1 Statskontorets uppdrag

Regeringsuppdraget till Statskontoret omfattar analys av

- vilken utredning och bedömning som Kriminalvården gjort inför beslut
- hur bidragen fördelats
- på vilket sätt beslut om statsbidrag följts upp och utvärderats.

I uppdraget ingår vidare att bedöma

- i vilken utsträckning statsbidraget varit ett effektivt medel i arbetet med att främja de dömdas återanpassning till samhället

- om bidragens omfattning är väl avvägd i förhållande till behovet.

Statskontoret ska, om skäl finns för detta, lämna förslag på hur statsbidraget kan utnyttjas mer effektivt. Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2014.

1.2 Bakgrund och motiv till statsbidragen

Regeringen vill minska återfallen i brott och anser att det är en av de viktigaste utmaningarna för ett tryggare samhälle för alla. Det framgår av uppdraget till Statskontoret. Vidare anser regeringen att det krävs en fungerande samverkan mellan Kriminalvården och aktörer i det omgivande samhället för att återfallen ska minska. Inte minst ideella organisationer som arbetar återfallsförebyggande på individnivå har en viktig roll enligt regeringen. Det finns ett antal insatser som bedrivs med stöd av statsbidraget, såsom besöksgrupper på anstalt, organisation av lekmannaövervakare och stöd till klienter som vill hoppa av kriminella gäng. Ett drygt tiotal organisationer får regelbundet statsbidrag med stöd av förordningen, till exempel Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS), Kriminellas revansch i samhället (KRIS) och Riksbryggan.

Innan förordningen (2002:954) infördes 2003 fanns ett visst belopp reserverat för RFS i dåvarande Kriminalvårdsstyrelsens regleringsbrev.¹ Detta statsbidrag användes till besöksverksamheter och organisationen med lekmannaövervakare. Övriga frivilligorganisationer inom kriminalvårdens område fick i många fall bidrag genom det statliga och kommunala generella föreningsstödet. Särskilda bidrag betalades även av Socialstyrelsen.²

Motiven för att inrätta en särskild förordning handlar om att skapa en ordning där de olika organisationerna likställs vad gäller möjlighet att få medel. Det är vanligt att ordningen för statligt stöd till frivilligorganisationer regleras i en förordning. I en förordning tydliggörs hur bidragsgivningen ska gå till. Dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen fick ansvaret för bidragsprövningen eftersom den myndigheten ansågs ha

¹ 4 179 000 kronor 2002.

² Promemoria Ju2002/6869/KRIM, *Ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer inom Kriminalvården*.

bäst möjligheter att bedöma vikten av en viss organisations verksamhet.³

1.2.1 Förordningen

Förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område reglerar:

- Tillämpningsområdet: organisationerna ska bedriva arbete som är ägnat att främja dömdas återanpassning i samhället (1 §).
- Förutsättningarna för statsbidrag: organisationerna ska ge förebyggande eller stödjande insatser, ha riksorganisation (om inte särskilda skäl finns), stadgar, treårsplan, verksamhets- och revisionsberättelser samt vara demokratiskt uppbyggd (2–3 §).
- Beslutande myndighet: Kriminalvården beslutar (4 §).
- Redovisning till Kriminalvården av hur medlen använts (5 §).
- Utbetalning och återbetalning: bidrag ska betalas tillbaka om de har beviljats på felaktiga grunder, använts för fel ändamål eller om en redovisning inte lämnats (6 §).
- Överklagande: Kriminalvårdens beslut får inte överklagas (7 §).
- Bemyndigande: Kriminalvården får meddela närmare föreskrifter (8 §).

Kriminalvårdens föreskrifter om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område (KVFS 2006:12) behandlas i avsnitt 2.2.1.

1.2.2 Organisationer och verksamheter som får statsbidrag idag

I figur 1.1 redovisas vilka organisationer som under de senaste åren fått statsbidrag med stöd av förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område. Merparten av statsbidraget går till besöksverksamhet på anstalter och häkten samt till organisering av lekmanövervakare. Besöksverksamheten syftar för det mesta till att

³ Promemoria Ju2002/6869/KRIM, *Ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer inom Kriminalvården*.

bryta isolering eller att motivera och stötta de intagna att sluta med kriminalitet och/eller droger.

Figur 1.1 Organisationer och verksamhet som fått statsbidrag 2012–2014.

Organisation	2014, tkr	2013, tkr	2012, tkr
Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS)	3 600	3 400	3 400
Kriminellas revansch i samhället (KRIS)	1 600	1 400	1 400
Riksbryggan	1 528	1 000	1 100
Röda Korset	680	500	500
Fryshuset	600	440	300
X-CONS Riksförbund	550	300	200
Hela Människan	440	340	340
Sveriges kristna råd	390	390	390
Attention	250	170	215
Riksförbundet för Rättigheter, Frigörelse, Hälsa och Likabehandling, (RFHL)	100	60	55
IOGT-NTO	0	0	100
Summa	9 738	8 000	8 000

Källa: Kriminalvården

1.3 Forskningen om effektiva insatser

Statskontoret ska bedöma i vilken utsträckning statsbidraget varit effektivt för att främja de dömdas återanpassning till samhället. Återanpassningen har en given koppling till minskade återfall i brott men kan även ha en bredare betydelse, vilket vi diskuterar i avsnitt 1.4 om uppdragets genomförande.

I det här avsnittet presenterar vi en översiktlig genomgång av vilka insatser som enligt forskning leder till färre återfall i brott, som en bakgrund till diskussionen kring effektiva insatser mot återfall. Vi har i denna fråga haft kontakter med Brottsförebyggande rådet (Brå) och Kriminalvårdens utvecklingsenhet.

1.3.1 En dryg tredjedel återfaller i brott

Enligt en uppföljning av Kriminalvården 2010 var återfallsfrekvensen till ny kriminalvård 37 procent inom tre år efter avtjänat straff. Återfallsfrekvensen är stabil över tid, men varierar mellan olika påföljds typer. Högst återfallsfrekvens, nästan 60 procent, hade de med påföljden fängelse i två månader till två år. Lägst återfallsfrekvens, under 10 procent, hade de som blev dömda till villkorlig dom med samhällstjänst. För dem som dömts till fängelsestraff längre än två år var återfallsfrekvensen drygt 30 procent.⁴

Klienterna har kombinationer av olika problem

Under 2013 kartlade Kriminalvården klienter i anstalt eller frivård, på uppdrag av regeringen. Syftet med uppdraget var att regeringen, Kriminalvården och samverkande aktörer ska få en aktuell och samlad bild av situationen för Kriminalvårdens klienter för att ytterligare kunna utveckla och effektivisera det återfallsförebyggande arbetet.⁵

Resultatet visar att många av klienterna har problem på flera områden innan de kommer till Kriminalvården.⁶ Ungefär hälften har endast högst nioårig grundskola eller folkskola. Hälften har en egen bostad, medan 12 procent är mer eller mindre bostadslösa. Endast en fjärdedel har en direkt koppling till arbetsmarknaden, och omkring 70 procent har missbruksproblem. Deras förutsättningar i dessa avseenden är betydligt sämre än för Sveriges befolkning som helhet. Ofta har klienterna dessutom mer än ett problem samtidigt. Vanligast är olika kombinationer av problem med försörjning, missbruk, psykisk hälsa och

⁴ Kriminalvården (2014), *Kriminalvårdens redovisning om återfall, uppföljning t.o.m. 2010*.

⁵ Kriminalvården (2014), *Klientkartläggning 2013. Ett regeringsuppdrag. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter*.

⁶ De klienter som ingår i kartläggningen är de som avtjänar straff, i fängelse eller med elektronisk fotboja, samt klienter under övervakning i frivården.

utbildning. Kriminalvården bedömer dock att de flesta av de kartlagda problemen är möjliga att påverka.⁷

1.3.2 Riskfaktorer för återfall i brott

Det finns forskning som visat att det finns åtta centrala riskfaktorer för återfall i brott ("the Central Eight"):

1. antisocial historia, i första hand tidigare kriminalitet
2. pro-kriminella attityder och värderingar
3. pro-kriminellt umgänge
4. antisocialt beteendemönster
5. missbruk och beroende
6. instabilitet i nära relationer
7. brist på fast sysselsättning och legal inkomst
8. brist på meningsfull fritid.

De fyra första brukar kallas "the Big Four" och är de faktorer som har starkast samband med kriminalitet. De fångas dock bara delvis i Kriminalvårdens klientkartläggning, och pro-kriminella attityder fångas inte alls. Kriminalvården pekar i kartläggningen på att om det återfallsförebyggande arbetet ska vara effektivt bör tyngdpunkten i insatserna ligga på de faktorer som ger upphov till ett kriminellt beteende. Insatserna bör därför fokusera på de behov som framkommit i en strukturerad risk- och behovsbedömning.⁸

1.3.3 Kriterier för effektiva insatser

Det har funnits en utbredd uppfattning, baserad på studier från 1970-talet, om att insatser för att minska återfall i brott inte ger några positiva resultat. På senare tid finns dock metastudier som visar små, men positiva effekter. Den genomsnittliga minskningen av återfall i brott beräknas till mellan 5 och 10 procent, även om enskilda studier påvisar betydligt större effekter än så. Men forskning visar även att vissa insatser ökar återfallen i brott. Sammantaget utvecklas nu en konsensus om att det finns vissa kriterier för de insatser som sannolikt maximerar de

⁷ Kriminalvårdens årsredovisning 2013.

⁸ Beskrivningen är hämtad från Kriminalvården (2014), *Klientkartläggning 2013*. Den ursprungliga referensen om "the Central Eight" och "the Big Four" är Andrews, D. & Bonta, J. (Eds.) (2010) *The Psychology of Criminal Conduct (5th Edition ed.)*.

potentiella effekterna på minskat återfall i brott. Dessa kriterier är att insatserna ska

- vara teoretiskt underbyggda, det vill säga baserade på en modell om orsaker till kriminalitet
- beakta risker för återfall i brott, till exempel utifrån tidigare kriminalitet
- beakta andra riskfaktorer såsom attityder och drogmissbruk
- beakta och anpassas efter förutsättningarna för mottaglighet hos individen
- ha tydliga mål som är både accepterade av och relevanta för mottagarna
- bygga på metoder som fokuserar på samspelet mellan individens tankar, känslor och beteende vid tiden för brottet
- genomföras av professionell personal som håller fast vid målen och metoderna.⁹

Kriminalvårdens evidensbaserade behandlingsprogram

Kriminalvården började för ett tiotal år sedan att införa nationella brotts- och missbruksrelaterade evidensbaserade behandlingsprogram. Dessa program ska på vetenskaplig grund kunna påvisa effekt på risken för återfall i brott. Programmen riktar sig till olika grupper av dömda som

- har kriminella värderingar
- har begått våldsbrott
- missbrukar droger
- har begått sexualbrott
- har ett problematiskt spelande.

För tillfället (2014) använder Kriminalvården ett tiotal olika behandlingsprogram.¹⁰

⁹ Hela inledningen om effektiva insatser baseras på en artikel från 2000, *What works in reducing criminality* av James Mc Guire, University of Liverpool, UK. Han är även redaktör för en bok på samma tema från 1995: *What works: Reducing Reoffending, Guidelines from Research and Practice*.

Kriminalvårdens uppföljningar och utvärderingar

Kriminalvården tar löpande fram uppföljningar och utvärderingar av olika projekt och program för att minska återfallen i brott. Man bidrar även ibland till större forskningsstudier. Ett exempel på det senare är en omfattande registerstudie gjord vid Karolinska Institutet som visar att läkemedel mot adhd minskar risken för våldsbrott med drygt 30 procent. Andra forskningsstudier visar att cirka 25–30 procent av alla i anstalt har adhd. År 2012 var det cirka 200 av landets anstaltsintagna som fick läkemedel mot adhd, den dag som mätningen gjordes. Betydligt fler fick behandling under året.¹¹

Kriminalvården har konstaterat att behandlingsprogrammet Prism mot droger minskar återfall i brott; de som fullföljde programmet hade 30 procents lägre risk jämfört med en kontrollgrupp. Hälften avbröt dock programmet i förtid och för dem minskade inte risken att återfalla i brott. Prism är ett kognitivt beteendebaserat program som vilar på social inlärningsteori.¹² Det finns rapporter som visar positiva resultat på återfallsrisken av andra program, exempelvis en utvärdering av ITOK-projektet.¹³

Samtidigt finns exempel på att Kriminalvården slutat med vissa behandlingsprogram efter att utvärderingar visat att de inte ger förväntade effekter.¹⁴

¹⁰ Behandlingsprogrammen är Våga välja, Prism, 12-steg, One to one, Brott-Brytet, ART, ETS, Idap och ROS. För närmare beskrivning, se till exempel Kriminalvården (2014), *Utvärdering av Kriminalvårdens behandlingsprogram*.

¹¹ Kriminalvårdens webbplats 2012-11-22, *Läkemedelsbehandling minskar återfall i brott*. Studien, som omfattar 25 000 individer i Sverige med den neuropsykiatriska funktionsnedsättningen adhd, har publicerats i New England Journal of Medicine, NEJM.

¹² Kriminalvårdens webbplats 2012-05-22, *Drogprogrammet PRISM minskar återfall i brott*.

¹³ Kriminalvården (2008), *1+1=3, Utvärdering av ITOK-projektet ur ett socioekonomiskt perspektiv och ur ett samverkansperspektiv*. ITOK betyder Integrerat team för opiatberoende kriminalvårdsklienter.

¹⁴ Se till exempel Kriminalvården (2014), *Utvärdering av programmet Prime for Life (PFL) i Kriminalvården*.

1.4 Genomförande

1.4.1 Diskussion kring effektbegreppet

Som vi beskrivit ovan visar forskningen att insatser för att minska återfall i brott generellt har små effekter på återfallen. Enligt vår kartläggning finns dock inga studier på individnivå som har mätt vilka effekter de statsbidragsfinansierade insatserna haft på kriminalvårdsklienters återanpassning i samhället, mätt i effekterna på återfall i brott eller andra effekter med betydelse för återanpassningen. Vi bedömer det som mycket vanskligt att koppla organisationernas i sammanhanget mycket begränsade insatser till minskat återfall i brott. Dessutom ser vi mycket begränsade möjligheter att isolera effekter av insatserna på återfall i brott i en effektutvärdering på individnivå.

När man diskuterar effekterna av organisationernas insatser på klienters återanpassning i samhället behöver man enligt Statskontorets bedömning ha en bred ansats. Den före detta klientens hela livssituation bör innefattas i diskussionen om effekter, exempelvis om personen har fungerande sociala nätverk och relationer till närstående, egen bostad och arbete eller annan daglig sysselsättning. Om före detta klienter får en bättre livssituation i dessa avseenden finns också förutsättningar för färre återfall i brott.

Vår avsikt är att bedöma om och hur organisationernas insatser bidrar till återanpassning till samhället, utifrån de olika underlag vi samlat in inom ramen för vår utvärdering.

1.4.2 Genomgång av ansökningar, beslut och återrapporeringar

Vi har kartlagt hur Kriminalvården har fördelat statsbidraget mellan olika organisationer varje år sedan bidraget infördes 2003. Vi har även gått igenom alla avslag sedan 2003 och Kriminalvårdens motiv för dessa.

För åren 2012–2014 har vi gjort en mer noggrann genomgång av organisationernas ansökningar och återrapporeringar samt Kriminalvårdens beslut. Vi har analyserat vilken typ av bidrag Kriminalvården har beviljat, det vill säga verksamhetsbidrag, projektbidrag eller organisa-

tionsbidrag. Vilka typer av verksamheter som har fått bidrag har också analyserats, bland annat om det rör sig om frigivningsförberedande insatser på häkte eller anstalt eller stöd inom frivården. Vi har även undersökt om verksamheterna har specifika målgrupper, exempelvis föräldrar, bland Kriminalvårdens klienter. En annan aspekt som undersökts är om verksamheterna är lokala eller har en spridning i landet.

Vi har kartlagt hur stor andel som beviljades av det totala beloppet som organisationerna årligen ansökte om under perioden 2012–2014. Vi har även undersökt hur stor andel av de beviljade bidragen som användes under samma period. Uppgifterna är en del av underlaget för vår bedömning av statsbidragets omfattning i förhållande till behoven.

Slutligen har vi undersökt om organisationernas ansökningar och redovisningar uppfyller de formella kraven enligt förordningen, föreskrifterna och Kriminalvårdens blanketter.

1.4.3 Intervjuer med Kriminalvården

Dokumentanalysen har kompletterats med intervjuer i Kriminalvården. Vi har vid två tillfällen intervjuat den person på huvudkontoret som handlägger statsbidraget, och dennes chef som godkänner de förslag till beslut som sedan generaldirektören tar ställning till. Vi har även intervjuat representanter för tre regioner i Kriminalvården. Ett syfte med intervjuerna var att få kompletterande information om utgångspunkter och praxis för bidragsfördelningen. Ett annat syfte var att ta reda på hur myndigheten bedömer organisationernas möjligheter att främja klienternas återanpassning i samhället, och vilka andra resultat som organisationernas verksamhet bidrar till. Vi har också diskuterat organisationernas verksamhet med anställda på en anstalt och två frivårdskontor.

1.4.4 Intervjuer med organisationerna

Vi har intervjuat de fem organisationer som får mest statsbidrag under 2014: RFS, KRIS, Riksbyggan, Röda Korset och Fryshuset. Företrädare för organisationerna har fått beskriva sina verksamheter, hur de uppfattar att Kriminalvårdens process för fördelning av statsbidrag fungerar och vilka resultat de menar att respektive organisation uppnår.

Vi har även frågat om de ser något behov av att utöka verksamheten och om de i så fall behöver mer statsbidrag.

1.4.5 Enkät till alla häkten, anstalter och frivårdskontor

Vi skickade i början av juni 2014 ut en webbenkät till Kriminalvårdens alla häkten, anstalter och frivårdskontor. Enkäten skickades till den centrala e-postadressen på respektive enhet med en uppmaning om att skicka den vidare till den som är ansvarig för samarbetet med ideella organisationer. Vi ville undersöka omfattningen av Kriminalvårdens samarbete med ideella organisationer och se hur häkten, anstalter och frivårdskontor bedömer resultat och effekter av organisationernas verksamheter samt hur de ser på behoven av ett ökat samarbete.

Totalt var det 114 enheter som fick enkäten: 32 häkten, 49 anstalter och 33 frivårdskontor. Den totala svarsfrekvensen var 71 procent då vi fick in svar från 25 häkten (78 procent), 29 anstalter (59 procent) och 26 frivårdskontor (79 procent).

Det finns en risk att de som inte besvarade enkäten samarbetar med ideella organisationer i mindre utsträckning än de som svarade. Det betyder att omfattningen av samarbetet kan vara lägre än vad enkäten visar, särskilt för anstalterna som har lägst svarsfrekvens. Samma resonemang kan föras när det gäller uppfattningar om behovet av samarbete. Vi bedömer ändå att enkätens svarsfrekvens är tillräckligt hög för att kunna utgöra ett relevant underlag för våra bedömningar.

1.4.6 Kartläggning av andra myndigheters bidragsgivning

Vidare har vi översiktligt kartlagt vilka av de organisationer som får bidrag genom Kriminalvården som även får bidrag från andra myndigheter, för samma eller en liknande verksamhet. Syftet med kartläggningen är även att se om andra myndigheter har någon utgångspunkt eller praxis för sin bidragsgivning som kan vara relevant även för Kriminalvården.

I kartläggningen ingår Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (tidigare Ungdomsstyrelsen) och Allmänna arvsfonden.

1.5 Projektgrupp och kvalitetssäkring

Projektgruppen har bestått av Anna Eriksson, Maria Karanta (projektledare) och Ola Norr. En intern referensgrupp har varit knuten till projektet. Stina Holmberg, enhetschef vid Brå, har varit extern referensperson och har lämnat synpunkter på ett utkast till rapporten. Kriminalvården har faktagranskat rapportens beskrivande delar.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 inleds med en beskrivning av Kriminalvårdens frigivningsförberedande arbete och hur ideella organisationer enligt olika styrdokument är tänkta att bidra till detta arbete. Därefter går vi igenom utgångspunkterna för Kriminalvårdens bidragsgivning enligt förordning, föreskrifter och interna riktlinjer. Vi beskriver statsbidragsprocessen och Kriminalvårdens utgångspunkter i praktiken för bidragsgivningen.

I kapitel 3 beskriver och analyserar vi hur Kriminalvården fördelat statsbidraget på organisationer och olika slags verksamheter. I första hand avser beskrivningen åren 2012–2014, men vi gör även tillbakablickar på hela perioden från 2003. Kapitlet innehåller även en översiktlig kartläggning av andra myndigheters bidragsgivning till organisationer inom kriminalvårdens område.

I kapitel 4 diskuterar vi resultat och effekter av organisationernas insatser. Diskussionen baseras på forskningen kring effektiva insatser för att minska återfall i brott, tidigare uppföljningar och utvärderingar, resultat från enkäten till häkten, anstalter och frivårdskontor samt intervjuer med Kriminalvården och organisationer.

I kapitel 5 diskuterar vi Kriminalvårdens behov av samarbete med ideella organisationer. Vi beskriver även organisationernas inställningar till att utveckla verksamheten och om de ser behov av mer statsbidrag. Enkäten och intervjuer med Kriminalvården och organisationer ligger till grund för analysen. Vi beaktar även hur stor del av de beslutade bidragen som använts.

I kapitel 6 gör vi samlade bedömningar av

- Kriminalvårdens hantering av statsbidraget
- effektiviteten i statsbidraget
- omfattningen av statsbidraget i förhållande till behovet.

Vi lämnar slutligen ett antal förslag till regeringen och till Kriminalvården.

2 Kriminalvårdens hantering av statsbidraget

2.1 Om Kriminalvården

Kriminalvården är landets fjärde största myndighet och hade vid årsskiftet 2013/14 drygt 9 000 årsarbetskrafter (11 000 anställda). Verksamhet bedrevs då vid 31 häkten, 46 anstalter och 34 frivårdskontor. Myndigheten är indelad i ett huvudkontor med ett verksamhetskansli och nio enheter, sex regioner, en transporttjänst samt en oberoende internrevision.¹⁵ En omorganisation kommer att träda i kraft under hösten 2014.

Myndigheten hanterar nästan 17 000 klienter varje dag. Av dessa är drygt 1 500 intagna i häkte, 3 800 i anstalt och 11 700 finns i frivården.¹⁶ Kriminalvårdens anslag för 2014 uppgår till 7 835 miljoner kronor.¹⁷

2.1.1 Kriminalvårdens uppdrag

Kriminalvården ansvarar enligt instruktionen för att verkställa utdömda påföljder, bedriva häktesverksamhet samt utföra personutredningar i brottmål. Kriminalvården ska verka för att

1. påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt
2. lagföring kan ske på ett effektivt sätt
3. återfall i brott förebyggs.

Kriminalvården ska särskilt vidta åtgärder som syftar till att förhindra brottslighet under verkställigheten, förbereda frigivningen, bekämpa

¹⁵ Kriminalvårdens årsredovisning för 2013.

¹⁶ Uppgifter från Kriminalvården via e-post 2014-09-11.

¹⁷ *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Kriminalvården*, Regeringsbeslut 2013-12-19.

narkotikamissbruket och anpassa innehållet i verkställigheten efter varje individs behov.¹⁸

I Kriminalvårdens regleringsbrev för 2014 betonas det återfallsförebyggande arbetet och extern samverkan. Regeringen lyfter även fram säkerhet, flexibilitet och beredskap för variationer i klienttillströmningen samt krav på att tillgodose unga personers behov.

Det återfallsförebyggande arbetet ska enligt regleringsbrevet inriktas på insatser som främjar sysselsättning samt egen försörjning efter avtjänat straff. Kriminalvården ska utveckla sin förmåga att upprätta så kallade verkställighetsplaner, de individuella planer som upprättas för den dömdes tid hos Kriminalvården. Andelen intagna som får del av särskilda utslussningsåtgärder ska öka. Kriminalvården ska, i syfte att stärka det återfallsförebyggande arbetet, ytterligare utveckla myndighetens externa samverkan. Det gäller såväl förhållandet till andra myndigheter, kommuner och landsting som till civila aktörer och organisationer i den ideella sektorn.¹⁹

2.1.2 Kriminalvårdens frigivningsförberedande arbete

Statsbidraget är avsett för förebyggande eller stödjande arbete som är ägnat att främja dömdas återanpassning i samhället, vilket framgår av förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område. Kriminalvården har meddelat föreskrifter där det anges att statsbidrag företrädesvis kan utgå till frigivningsförberedande verksamhet för intagna i anstalt och häkte samt till stödjande insatser efter frigivningen.²⁰ Nedan följer en översiktlig beskrivning av Kriminalvårdens frigivningsförberedande arbete, som en inledning till analysen av hur organisationernas verksamhet kompletterar Kriminalvårdens egna insatser.

¹⁸ 1–2 §§ förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

¹⁹ Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Kriminalvården, Regeringsbeslut 2013-12-19.

²⁰ Kriminalvårdens föreskrifter om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område (KVFS 2006:12).

Verkställighetsplanering

Verkställighetsplaneringen syftar till att planera och utforma tiden i Kriminalvården på ett ändamålsenligt sätt med ett innehåll som bland annat syftar till att minska risken för återfall i brott. Anstalterna och frivården ansvarar för verkställighetsplaneringen för sina respektive klienter. Verkställighetsplaneringen ska samordnas av frivården.

Riksrevisionen granskade 2009 Kriminalvårdens arbete med verkställighetsplaneringen och fann brister i dess kvalitet och i samverkan inom och utanför myndigheten.²¹ Granskningen omfattade dock inte Kriminalvårdens samverkan med ideella organisationer.

Sedan Riksrevisionens granskning har Kriminalvården arbetat med en åtgärdsplan. I myndighetens årsredovisning för 2013 tas upp att man har utformat utbildningsåtgärder på nationell nivå och genomfört dem i alla regioner. Ett utvecklingsprojekt ska också genomföras under de kommande två åren för att effektivisera verkställighetsprocessen och definiera tydliga roller.²²

I handboken om verkställighetsplanering nämns förutsättningar för att det återfallsförebyggande arbetet ska lyckas. Förutom en god myndighetssamverkan är det viktigt att Kriminalvården samverkar med organisationer i den ideella sektorn, näringslivet och andra resurser i det omgivande samhället. Det sägs vidare att frigivningsdagen och tiden närmast efter frigivningen ska planeras särskilt noggrant, eftersom risken för återfall i brott då kan vara särskilt stor. Frivilligorganisationer tas upp som en av flera aktörer som kan medverka till en förbättrad social situation vid frigivningen. Även i permissionsplaneringen nämns besök hos frivilligorganisationer som en av åtgärderna för att underlätta den intagnes anpassning i samhället. Som exempel på konkreta åtgärder mot kriminalitet tar handboken upp åtgärder genom till exempel KRIS.²³

²¹ Riksrevisionen 2009:27, *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning.*

²² Kriminalvårdens årsredovisning för 2013.

²³ Kriminalvården (2012:10), *Handbok om verkställighetsplanering och planering av häktesvistelse.*

Kriminalvården uppger att de inte har följt upp hur vanligt det är att verkställighetsplanerna innehåller något om kontakter med ideella organisationer.²⁴

Återfallsförebyggande insatser

Kriminalvårdens återfallsförebyggande insatser delas i årsredovisningen in i behandlingsprogram, sysselsättning i anstalt, klientutbildning, permissioner, särskilda utslussningsåtgärder och övriga åtgärder. Det finns fyra särskilda utslussningsåtgärder: frigång, utökad frigång, halvvägshus och vårdvistelse. I de flesta fall frigges de intagna utan att ha varit placerade i någon av dessa åtgärder. Insatser från organisationer nämns inte specifikt i handboken för särskilda utslussningsåtgärder, förutom allmänt i inledningen.²⁵

Bland övriga åtgärder tar årsredovisningen bland annat upp Kriminalvårdens behandlingsplatser för missbrukare och ett mobilt utredningsteam för adhd. De ideella organisationerna nämns indirekt när det står att anpassad frigivningsplanering görs i samverkan med socialtjänsten och andra samverkanspartner.

I avsnittet om extern samverkan i årsredovisningen anges att det endast är ideella organisationer som kompletterar Kriminalvårdens verksamhet som kan få statsbidrag. De föreningar som får statsbidrag bedriver bland annat besöksgrupper på anstalt, organiserar lekmanövervakare, stöttar arbetet med visionsrum,²⁶ hämtar klienter som frigges från anstalt, besöker häktade och stöttar klienter som vill lämna kriminella gäng.

Aktuella regeringsuppdrag

Det finns flera pågående regeringsuppdrag som påverkar Kriminalvårdens frigivningsförberedande arbete. Exempelvis har Kriminalvården och Arbetsförmedlingen i uppdrag att utveckla sin samverkan för att förstärka insatserna för dömda kvinnor, i syfte att öka deras förutsätt-

²⁴ E-post från Kriminalvården 2014-08-15.

²⁵ Kriminalvården (2012:7), *Handbok om särskilda utslussningsåtgärder*.

²⁶ På flera av Kriminalvårdens anstalter finns något som kallas visionsrum. Grundidén med visionsrummet är att klienter ska kunna förbereda sig för ett liv i frihet genom att ta del av samhällsinformation och bjuda in föreläsare. Visionsrummen sköts gemensamt av frivilligorganisationer på utsidan, anstaltens personal och de intagna.

ningar att få och behålla ett arbete.²⁷ Andra uppdrag handlar om att ytterligare förstärka det återfallsförebyggande arbetet för unga dömda, våldsamma män samt för kvinnor med våldsproblematik.²⁸ Enligt intervjuer med Kriminalvården har organisationerna inte någon uttalad roll i arbetet med uppdragen.

2.2 Kriminalvårdens utgångspunkter och prioriteringar

2.2.1 Riktlinjer för bidragsgivningen

Förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område reglerar hur Kriminalvården beslutar om statsbidraget. Därutöver har myndigheten meddelat föreskrifter för verkställigheten av beslut om statsbidrag.²⁹ Kriminalvården har även tagit fram riktlinjer för sitt samarbete med den ideella sektorn.³⁰

Kriminalvårdens riktlinjer för samarbete med ideella sektorn

Enligt riktlinjerna eftersträvar Kriminalvården ett utvecklat samarbete med ideella föreningar för att komplettera sina egna insatser inom området. Ett särskilt viktigt område är förberedelser inför frigivning från anstalt. Tre olika former av samarbete beskrivs: utan ekonomisk ersättning, med avtal om ekonomisk ersättning samt efter att Kriminalvården beviljat statsbidrag.

Grundprincipen bör vara att ideellt arbete utförs utan att Kriminalvården betalar för enskilda tjänster. Ekonomisk ersättning kan endast gälla insatser som är särskilt riktade mot Kriminalvården eller som är anpassade till Kriminalvårdens särskilda behov. Sådana tjänster ska upp-

²⁷ Ju2012/3982/KRIM, *Uppdrag till Kriminalvården och Arbetsförmedlingen om åtgärder för att främja dömda kvinnors förutsättningar på arbetsmarknaden.*

²⁸ Ju2013/4394/KRIM, *Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser för unga i kriminalvård.*

Ju2012/4393/KRIM, *Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser för våldsamma män.*

Ju2013/7450/KRIM, *Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser för kvinnor med våldsproblematik.*

²⁹ *Kriminalvårdens föreskrifter (KVFS 2006:12) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område.*

³⁰ *Kriminalvårdens riktlinjer 2006:2, Riktlinjer för samarbete med ideella sektorn.*

handlas enligt gällande regler. Avtal om ekonomisk ersättning kan bara ingås för verksamheter som inte omfattas av statsbidrag från Kriminalvården. Kriminalvården har uppskattat att de ekonomiska ersättningarna enligt avtal till stiftelser och ideella föreningar 2013 uppgick till drygt 1,8 miljoner kronor.³¹

Statsbidrag kan företrädesvis ges till frigivningsförberedande arbete i anstalter och häkten samt till stödjande insatser efter frigivningen. Statsbidrag ges däremot inte till det som går att definiera som brotts- och missbruksrelaterad programverksamhet. För sådan verksamhet kan parterna teckna avtal om ekonomisk ersättning.

Angående uppföljningar sägs i riktlinjerna bland annat att anstalter och häkten bör ha fortlöpande sammanställningar som visar omfattningen och erfarenheterna av föreningars besök.

Enligt riktlinjerna vore det önskvärt att vidga samarbetskretsen av föreningar för att också inkludera föreningar som inte har samma tradition av att arbeta med Kriminalvården, men som skulle kunna gagna myndighetens verksamhet.

Kriminalvårdens föreskrifter om statsbidraget

Föreskrifterna säger liksom riktlinjerna för samarbete med ideella sektorn att statsbidrag företrädesvis kan utgå till frigivningsförberedande verksamhet i anstalter och häkten samt till stödjande insatser efter frigivningen. Statsbidrag får enligt förordningen lämnas till organisationer som ”bedriver ideellt arbete genom förebyggande eller stödjande insatser”.

I föreskrifterna anges när ansökan ska komma in och hur den ska vara utformad. Det står också att villkoren för beviljat bidrag och redovisning av medelsanvändningen ska framgå av Kriminalvårdens beslut.

Generella riktlinjer för statens förhållande till det civila samhället

Utöver förordningen, föreskrifterna och de interna riktlinjerna ska även Kriminalvården och regeringen förhålla sig till de generella riktlinjerna

³¹ E-post från Kriminalvården 2014-09-30. Det verkliga beloppet kan enligt Kriminalvården vara något högre.

för statens förhållande till det civila samhället.³² De generella riktlinjerna togs fram 2009, flera år efter det att förordningen (2002:954) kom till.

I riktlinjerna anges att staten bör använda en enhetlig terminologi för bidragsformerna: organisationsbidrag, verksamhetsbidrag respektive projektbidrag. För verksamhetsbidrag och projektbidrag finns tydliga krav på motprestation. Organisationsbidrag ges däremot för att stödja det civila samhället i deras roll som röstbärare eller intresseorganisation utan tydliga krav på motprestation. I förordningen (2002:954) specificeras inte närmare vilka bidragsformer som är aktuella för ideella organisationer inom kriminalvårdens område.

I riktlinjerna sägs även att det ska finnas mätbara mål för verksamhetsbidrag och projektbidrag, och att organisationerna ska åiterrapportera till ansvarig myndighet mot dessa mål. Den ansvariga myndigheten ska i sin tur åiterrapportera resultat och effekter av bidragsgivningen till regeringen. Statskontoret konstaterar att sådana krav ställs i begränsad utsträckning för statsbidraget till organisationer inom kriminalvårdens område.

De generella riktlinjerna slår vidare fast att verksamhetsbidrag och projektbidrag kan lämnas till stiftelser utan vinstsyfte. Riktlinjerna anger även villkor som de mottagande organisationerna bör uppfylla avseende bland annat långsiktig verksamhet, revision och avsaknad av skattekulder.

Vi kommer i kapitel 6 att diskutera om det finns anledning att föra in vissa av villkoren i de generella riktlinjerna i förordningen som reglerar Kriminalvårdens bidragsgivning.

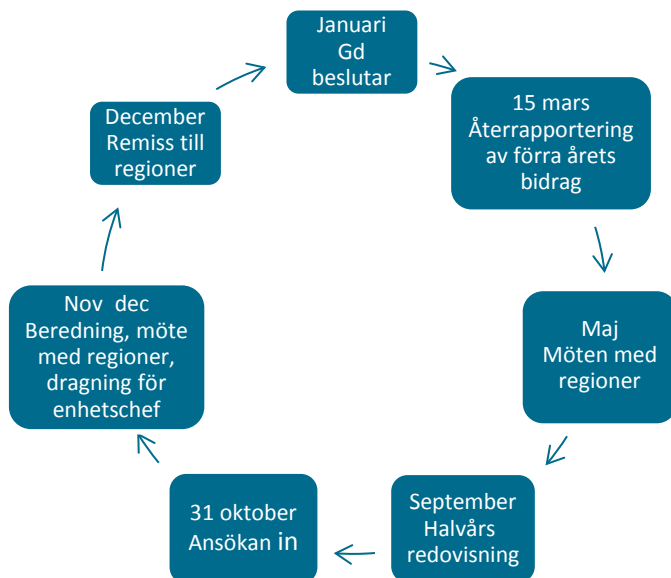
2.2.2 Statsbidragsprocessen

I figuren nedan beskrivs processen för fördelning av statsbidrag översiktligt. Beskrivningen baseras på intervjuer med Kriminalvården och skriftlig dokumentation av processen för att fördela statsbidrag. I den nuvarande organisationen hanteras bidraget av en handläggare och dennes chef på klientenheten på huvudkontoret. Det är i oktober 2014

³² Prop. 2009/10:55, *En politik för det civila samhället*.

ännu inte bestämt var i den nya organisationen statsbidraget ska hantearas.

Figur 2.1 Statsbidragsprocessen



Källa: Kriminalvården

Ansökan ska vara inlämnad 31 oktober

Under september lägger Kriminalvården ut information på sin externa webbplats om att bidrag kan sökas. Informationen ges också löpande till organisationerna när de tar kontakt med Kriminalvården. Ansökan om bidrag ska vara Kriminalvården till handa senast den 31 oktober. Ansökan ska ske skriftligt och på en särskild blankett, men efter överenskommelse kan ansökan även utformas på annat sätt. Av ansökan ska det framgå vilka verksamhetsställen organisationen avser att samarbeta med, att dessa är införstådda med planeringen och vilken verksamhet som avses.

Till ansökan ska bifogas

- stadgar
- en verksamhetsplan omfattande minst tre år där det beskrivs vad organisationen planerar att genomföra under denna period samt hur arbetet kommer att följas upp
- den senaste verksamhets- och revisionsberättelsen.

Beredning inför beslut om fördelning av statsbidrag

Under beredningen diskuteras inkomna ansökningar mellan dem som arbetar med statsbidraget på huvudkontoret och representanter för de olika regionerna. I dessa diskussioner kan regionerna ta upp om det förekommit några problem i de olika organisationernas verksamheter.

Utifrån dessa diskussioner och överväganden görs under december en föredragning för enhetschefen på klientenheten. Efter denna dragning utformas en remiss till regionkontoren med förslag till fördelning av medlen, och regionerna får därmed möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Enligt intervjuer med huvudkontor och regioner är det dock sällan som regionerna har några synpunkter på förslaget i detta skede. Slutlig beredning av beslut kan göras först när regleringsbrevet kommit.

Gd fattar beslut i slutet av januari

I slutet av januari fattar generaldirektören ett rambeslut om hur mycket bidrag varje organisation ska beviljas och vilka verksamheter som omfattas för det året. Enhetschefen för klientenheten fattar därefter beslut som rör varje enskild organisation med villkor om utbetalning och redovisning av det beviljade bidraget.

Organisationerna ska åiterrapportera 15 mars

Omkring den 15 mars ska organisationerna åiterrapportera förra årets verksamhet som bedrevs med stöd av statsbidraget, såväl verksamhet som ekonomi. Om behovet finns har Kriminalvården kompletterande kontakter med föreningar om utfallet under april–maj.

I september ska organisationerna lämna en delårsredovisning av användningen av det aktuella årets medel. Organisationerna ska dels

redovisa den bedrivna verksamheten under första halvåret, dels bedöma om årets bidrag kommer att utnyttjas fullt ut.

Utbetalning varje kvartal

Utbetalningarna sker per kvartal, vilket innebär att Kriminalvården har möjlighet att stoppa utbetalningar inför varje kvartal. Det har hänt vid enstaka tillfällen att utbetalningar har skjutits upp när organisationer inte har återrangerat enligt vad som begärts.

Kriminalvården återrangerar fördelningen av statsbidraget till regeringen

Kriminalvården har haft uppdrag om att återrangerar statsbidragsverksamheten i regleringsbrevet, utöver de generella kraven på återrapportering av verksamhet som ges i förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Dessa uppdrag har varierat något över åren.

Det vanligaste uppdraget är att Kriminalvården ska redogöra för vilka organisationer inom Kriminalvårdens område som mottagit statsbidrag under året. Bidragsbeloppet till varje organisation ska framgå av redovisningen. Vissa år har myndigheten även fått andra uppdrag, till exempel att bedöma effekterna av bidragen och i vilken utsträckning de leder till en kvalitetshöjning i Kriminalvårdens klientarbete.

2.2.3 Utgångspunkter för bedömning av ansökningar

Inga dokumenterade bedömningsgrunder förutom förordning och föreskrifter

Utöver de villkor som finns i förordningen och föreskrifterna har Kriminalvården inga ytterligare dokumenterade bedömningsgrunder för fördelningen av statsbidraget. I intervjuer har de som hanterar statsbidraget på huvudkontoret berättat att de har vissa utgångspunkter som dock inte finns dokumenterade i riktlinjer eller dylikt. Dessa utgångspunkter beskrivs nedan.

Inget statsbidrag till verksamheter för tidigare klienter utanför frivården

Förordningen anger att statsbidraget ska ges till ”organisationer som bedriver arbete inom kriminalvårdens område”. Enligt de som hanterar

statsbidraget på huvudkontoret har Kriminalvården definierat detta som insatser från organisationer på häkten och anstalter samt i frivården. Vidare definierar Kriminalvården ”stödande insatser efter frigivningen” som insatser för klienter som villkorligt frigivits från någon anstalt och ställts under övervakning inom ramen för frivårdens ansvar. Därmed anser Kriminalvården att stödande insatser efter frigivningen för personer utanför frivården inte är aktuella för statsbidrag. Dessa utgångspunkter för bidragsgivningen finns inte dokumenterade i skrift.

Frigivningsförberedande verksamhet på häkte och anstalt prioriteras

I föreskrifterna sägs att statsbidrag företrädesvis kan ges till frigivningsförberedande verksamhet i anstalter och häkten. Bidrag kan även ges till stöd efter frigivning. Enligt de som hanterar statsbidraget beviljar man dock i normalfallet endast bidrag för frigivningsförberedande verksamheter. Anledningen är att man prioriterar återanpassning av klienter som har en hög risk att återfalla i brott. Bland dem finns dömda med såväl medellånga som längre fängelsestraff. Även verksamheter på häkten får bidrag utifrån samma grund.

Däremot vill man inte prioritera verksamheter riktade till dem med lägre återfallsrisk som döms direkt till frivård, det vill säga skyddstillsyn eller samhällstjänst. En förhoppning är, enligt samma intervjupersoner, att de organisationer som får bidrag för frigivningsförberedande stöd till klienter ska fortsätta att stödja klienterna efter frigivningen, men utan statsbidraget.

Intervjupersonerna pekar vidare på att ett undantag görs för RFS när det gäller att prioritera frigivningsförberedande verksamheter. RFS får sedan lång tid statsbidrag för att organisera lekmanövervakare inom frivården.

Projektbidrag beviljas inte

En annan utgångspunkt för Kriminalvårdens bidragsgivning är, enligt intervjupersoner på huvudkontoret, att man inte beviljar bidrag till projekt. Detta motiveras med att organisationernas verksamheter ska vara långsiktiga för att stödet ska få verkan. Inte heller denna utgångspunkt finns dokumenterad. I författningskommentarerna sägs att de

statsbidrag som kan komma i fråga kan vara såväl organisationsbidrag som verksamhets- och projektbidrag.³³

Befintliga samarbeten prioriteras

Enligt de personer på huvudkontoret som hanterar statsbidraget prioriterar man att fortsätta ge bidrag till de organisationer man redan har fungerande samarbeten med. Sedan förordningen om bidraget kom 2003 har dock några nya organisationer tillkommit. De intervjuade pekar på att Kriminalvården arbetade aktivt för att få till stånd samarbeten med exempelvis Attention och Fryshuset.

De intervjuade menar att man inte arbetar för att nya organisationer ska ansöka om bidrag, eftersom man bedömer att bidragen går till de organisationer som har en meningsfull och fungerande verksamhet inom kriminalvårdsområdet. Som nämnts ovan vill man också att verksamheterna ska vara långsiktiga, vilket motiverar kontinuerliga bidrag.

2.2.4 Regionernas kunskap om organisationerna varierar

Processen för statsbidraget bygger på att regionerna ska bidra med kunskap om Kriminalvårdens samarbete med organisationerna på lokal nivå. Huvudkontoret är beroende av regionernas kunskap för att kunna bedöma hur samarbetet fungerar. Vårt intryck från intervjuer med regionala företrädare är att det varierar vilken sådan kunskap regionerna har, och det varierar därmed vilket stöd regionerna kan ge inför beslutet om statsbidrag. Några regioner har på eget initiativ infört egna metoder för att samla in information från lokal nivå.

Huvudkontoret har nu initierat stickprov för att kontrollera att organisationerna gör de planerade besöken på anstalterna. Våra intervjuer med Kriminalvården på regional och lokal nivå indikerar dock att anstalterna inte alltid registrerar organisationernas besök.

³³ Justitiedepartementet PM Ju 2002/6869/KRIM, *Ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer inom kriminalvården*.

2.3 Sammanfattande iakttagelser

Inte helt transparent hur Kriminalvården fördelar statsbidraget

Förordningen och föreskrifterna sätter ramar för Kriminalvårdens fördelning av statsbidrag, men Statskontorets analys visar att Kriminalvården dessutom har utgångspunkter och praxis för att bedöma ansökningarna som inte dokumenterats. Vi anser att detta gör fördelningen av statsbidraget mindre transparent, och det finns en risk för att alla sökande organisationer inte får samma information om vilka typer av verksamheter som kan få bidrag. Det är sannolikt att organisationer som tidigare fått bidrag har mer information, vilket kan leda till att andra organisationer får svårare att beviljas bidrag.

Prioriteringen av långsiktig verksamhet försvårar för nya verksamheter

Kriminalvården ger inte bidrag till projekt, vilket är ett exempel på en odokumenterad utgångspunkt för fördelningen av statsbidraget. I intervjuer har företrädare för Kriminalvården motiverat detta med att man vill stödja långsiktig verksamhet. Detta kan enligt Statskontorets bedömning ses som en avgränsning i förhållande till förarbetena till förordningen där det står att projektbidrag kan delas ut.

Drygt hälften av de organisationer som får statsbidrag i dag har fått det sedan 2003 och övriga i mellan tre och fem år. Det är förståeligt att Kriminalvården prioriterar att ge bidrag till de organisationer som man redan har ett väletablerat samarbete med och ett uppbyggt förtroende för. Samtidigt kan det leda till en målkonflikt med riktlinjerna för Kriminalvårdens samarbete med ideella sektorn. Enligt riktlinjerna är det nämligen önskvärt att vidga kretsen till föreningar som inte har samma tradition av att arbeta med Kriminalvården.

Prioriteringen av frigivningsförberedande verksamhet innebär en avgränsning jämfört med förordningen

Kriminalvården prioriterar frigivningsförberedande insatser på häkten och anstalter, vilket är en annan utgångspunkt för bidragsfördelningen som bara delvis framgår av föreskrifterna. Prioriteringen innebär enligt Statskontorets bedömning en avgränsning jämfört med både förordningen och föreskrifterna. I förordningen specificeras inte tillämp-

ningsområdet mer än att medel får lämnas till en organisation som ”bedriver sådant arbete som är ägnat att främja dömdas återanpassning till samhället” (1 §) och ”bedriver ideellt arbete genom förebyggande eller stödjande insatser” (2 § 1). I föreskrifterna står det att statsbidrag företrädesvis kan betalas ut till frigivningsförberedande verksamhet i anstalter och häkten samt till stödjande insatser efter frigivningen. Stödjande insatser efter frigivningen, det vill säga inom frivården, prioriteras inte, med undantag för RFS stöd till lekmannaövervakare.

Personberoende hantering av statsbidraget

Statsbidragsprocessen hanteras huvudsakligen av två personer på huvudkontoret: den ansvariga handläggaren och dennes chef. Det är ännu inte bestämt var i den nya organisationen statsbidraget ska hanteras. Vissa rutiner för bidragsfördelningen har dokumenterats inför den förestående omorganiseringen i Kriminalvården.

Det finns i dag inget enhetligt system för hur de regionala företrädarna samlar in information om samarbetet med de lokala organisationerna. Dessutom har huvudkontoret vissa odokumenterade utgångspunkter för bidragsfördelningen. Sammantaget bedömer Statskontoret att hanteringen är personberoende och därmed sårbar, och att förändringar i organisationen kan få konsekvenser för hur arbetet med att fördela statsbidrag kommer att fungera.

3 Fördelningen av statsbidraget

3.1 Organisationerna som får bidrag i dag

I detta avsnitt beskriver vi först översiktligt de tio organisationer som får statsbidrag genom Kriminalvården under 2014 samt hur bidraget är fördelat mellan organisationerna. Sedan beskriver vi de specifika verksamheter som organisationerna använder bidraget till. Som underlag har vi främst använt organisationernas ansökningar och återrapporteringar till Kriminalvården samt till viss del årsredovisningar och intervjuer med företrädare för organisationerna. För de inledande beskrivningarna har vi även använt organisationernas egna webbplatser.

Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS)

RFS är en ideell förening med cirka 85 lokalföreningar och 7 000 medlemmar. Medlemmarna har olika lagreglerade frivilliguppdrag som förmedlas av en myndighet och som innebär att stödja individer på olika sätt. Många av medlemmarna har uppdrag genom Kriminalvården som lekmannaövervakare. Dessa har en kontroll- och stödfunktion för klienter inom frivården som har dömts till skyddstillsyn eller är villkorligt frigivna efter avtjänat fängelsestraff. En del av RFS medlemmar besöker även klienter på häkten och anstalter.

RFS arbetar för att deras medlemmar ska få stöd och utbildning för sina uppdrag så att uppdragen utförs rättssäkert och med god kvalitet.

Kriminellas revansch i samhället (KRIS)

Kriminellas revansch i samhället (KRIS) är en ideell förening som riktar sig till före detta kriminella eller missbrukare som bestämt sig för att bryta med sitt gamla liv. Syftet är att erbjuda dem ett nytt hederligt och drogfritt socialt nätverk. KRIS stödjer sina medlemmar genom bland annat stödpersoner, besök på häkten och anstalter, hämtningar vid frigivning från anstalt, kurser, fritidsaktiviteter och boendeverksamhet. KRIS har cirka 20 lokalföreningar och 5 000 medlemmar.

X-CONS Riksförbund

X-CONS är en ideell förening som riktar sig till före detta kriminella och missbrukare. Föreningen bildades genom en utbrytning ur KRIS år 2008. Till skillnad från KRIS tar X-CONS även emot medlemmar som behandlas med narkotikaklassade läkemedel för att ta sig ur sitt narkotikamissbruk. X-CONS har i dag ett tiotal lokalföreningar och cirka 850 medlemmar, varav omkring hälften i föreningen i Stockholm. Föreningens syfte är att stödja och vägleda medlemmarna till ett hederligt och drogfritt liv. Verksamheten omfattar bland annat stödpersoner, besök på häkten och anstalter, hämtningar vid frigivning från anstalt, fritidsaktiviteter och boendeverksamhet.

Fryshuset

Fryshuset (fullständigt namn är KFUM Söder Fryshuset) är en stiftelse som bedriver många olika typer av verksamheter med unga som målgrupp.

Passus är en verksamhet inom Fryshuset som får bidrag via bland annat Kriminalvården. Den riktar sig till personer som vill lämna kriminella gäng genom att erbjuda stödverksamhet för klienter på anstalt och efter frigivning. Passus stödjer även unga som riskerar att rekryteras till gäng.

Röda Korset

Svenska Röda Korset är Sveriges största humanitära frivilligorganisation med cirka 1 000 lokalföreningar, 30 000 frivilliga och 270 anställda. Utöver sin internationella hjälpverksamhet har organisationen flera typer av verksamheter i Sverige. Inom kriminalvårdens område har Röda Korset besöksverksamhet på häkten och anstalter.

Sveriges kristna råd (SKR)

I Sveriges kristna råd (SKR) finns 25 kristna samfund representerade. SKR samordnar bland annat Nämnden för andlig vård (NAV), som tillhandahåller stöd och annan andlig vård vid Kriminalvårdens anstalter och häkten. På de flesta anstalter finns präster från Svenska kyrkan och det kan även finnas präster eller pastorer från andra kristna samfund samt muslimska NAV-medarbetare. NAV samordnar även besöksgrupper på häkten och anstalter.

Hela Människan

Hela Människan är en ideell organisation med cirka 90 lokalföreningar som arbetar på uppdrag av lokala församlingar inom Svenska kyrkan och vissa frikyrkor. Organisationen har cirka 400 anställda och 2 000–3 000 frivilliga.

Hela Människan samverkar med Kriminalvården genom att stödja klienter före och efter frigivningen. Stödet ges i form av studiecirkeln ”Bättre framtid”, motivationsprogram, boende för anhöriga som besöker en klient eller stöd i praktiska frågor i samband med frigivningen.

Riksbryggan

Riksbryggan är en sammanslutning av cirka tio lokalföreningar som går under namnet Bryggan. Föreningarna ger stöd åt barn som har en förälder i anstalt eller häkte samt erbjuder samtalsstöd till dessa föräldrar. Föreningarna organiserar även aktiviteter för föräldrar på permission och deras barn.

Attention

Riksförbundet Attention är en intresseorganisation för människor med neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och deras anhöriga. Organisationen har cirka 13 000 medlemmar och cirka 60 lokalföreningar. Attention driver ett samverkansprojekt med bland annat Kriminalvården, med syftet att öka kunskapen om adhd hos de myndigheter och organisationer som möter målgruppen i sitt arbete. Ett par lokalföreningar har även besöksverksamhet på anstalter.

RFHL

RFHL är en förkortning av Riksförbundet för Rättigheter, Frigörelse, Hälsa och Likabehandling. Organisationen har fem länsföreningar och 21 lokalföreningar. RFHL verkar för ett samhälle utan missbruk och beroende, bland annat genom opinionsbildning och stöd till individer. Inom Kriminalvårdens område genomför vissa lokalföreningar besök och kurser på anstalter samt ger stöd till frivårdsklienter.

3.1.1 Bidragsfördelningen 2014

Figur 3.1 nedan visar Kriminalvårdens fördelning av statsbidraget 2014. Under 2014 fördelade Kriminalvården drygt 9,7 miljoner av de totalt 10 miljoner kronor som fanns till förfogande. De som hanterar statsbidraget inom Kriminalvården bedömde enligt våra intervjuer att organisationerna som beviljades bidrag inte skulle kunna förbruka mer än så i den verksamhet som planerats för året. Beskedet om höjningen av statsbidraget från 8 till 10 miljoner kronor per år gavs i regleringsbrevet efter sista ansökningsdatum, vilket gjorde att organisationerna inte kunde anpassa sina planer efter de ändrade möjligheterna.

Den organisation som får mest statsbidrag under 2014 är RFS, som får mer än en tredjedel av det totala bidraget. KRIS och Riksbryggan, som får näst mest bidrag, får tillsammans en knapp tredjedel av totalbeloppet. Den sista tredjedelen fördelas mellan de övriga sju organisationerna.

Figur 3.1 Bidragsfördelning 2014

Organisation	Bidrag (tkr)	Andel (procent)
RFS	3 600	37 %
KRIS	1 600	16 %
Riksbryggan	1 528	16 %
Röda Korset	680	7 %
Fryshuset	600	6 %
X-CONS	550	6 %
Hela Människan	440	5 %
Sveriges kristna råd	390	4 %
Attention	250	3 %
RFHL	100	1 %
Summa	9 738	100 %

Källa: Kriminalvården

3.1.2 Inriktningen mot kriminalvård varierar hos organisationerna

I vissa organisationer är hela verksamheten inriktad på personer som har ett kriminellt förflutet eller deras anhöriga, medan andra organisationer har en bred verksamhet där kriminalvårdsområdet endast utgör en del. Till den första gruppen hör KRIS, Riksbryggan och X-CONS. För övriga organisationer är arbetet inom kriminalvård endast en del av hela verksamheten.

Det varierar mellan organisationerna hur stor del av verksamheten inom kriminalvårdsområdet som även finansieras av statsbidraget genom Kriminalvården. En del har även andra samarbeten med Kriminalvården och vissa har avtal om ekonomisk ersättning för vissa tjänster.

3.1.3 De flesta får i huvudsak bidrag för verksamhet riktad till klienterna

De flesta organisationer får framför allt bidrag för aktiviteter som är riktade direkt till klienter. Majoriteten får även bidrag för utbildningar och stöd för de frivilliga som genomför aktiviteterna. Det är i de flesta fall lokalföreningarna som utför kärnverksamheten som är riktad direkt till klienterna.

En stor del av de nationella medlen till riksorganisationerna används till stöd, utbildningar och sammankomster för de frivilliga i lokalföreningarna. Medlen används även till medlemstidningar och utbildningsmaterial för frivilliga. En del används till administration, vilket beskrivs i avsnitt 3.1.7.

I de fall hela beloppet inte beviljas specificerar Kriminalvården inte alltid hur mycket av bidraget som ska användas för lokal respektive nationell verksamhet.³⁴ I de beslut där fördelningen specificeras framgår att Kriminalvården prioriterar det lokala arbetet som riktar sig direkt till klienterna.

³⁴ I beslutet om statsbidrag för 2014 specificerade Kriminalvården hur mycket medel som ska användas för lokal respektive nationell verksamhet för fyra av de åtta organisationer som inte beviljades hela det ansökta beloppet.

3.1.4 Merparten av bidraget ges till frigivningsförberedande verksamhet

Kriminalvården ger som vi tidigare beskrivit i första hand statsbidrag till frigivningsförberedande verksamhet på anstalter och häkten. Av de tio organisationer som har fått bidrag 2014 har samtliga någon frigivningsförberedande verksamhet. Tre av organisationerna ger även stöd vid frigivning genom så kallade muckhämtningar av klienter på frigivningsdagen. Fyra organisationer har viss verksamhet inom frivården.

Nedan beskriver vi de verksamheter som organisationerna bedriver före, i samband med respektive efter klienternas frigivning. I bilaga 2 finns en sammanställning av den verksamhet som Kriminalvården beviljar bidrag för.

Frigivningsförberedande stöd framför allt i form av besök på häkten och anstalter

Merparten av statsbidraget till organisationernas lokala verksamheter går till besök på anstalter och häkten. Samtliga organisationer som får statsbidrag har någon frigivningsförberedande verksamhet i form av besök på häkten eller anstalter. Alla genomför besök på anstalter och åtta även på häkten.

Några organisationer använder specifika metoder för att hjälpa klienterna med att ta sig ur kriminalitet och etablera sig i samhället. Ett exempel är Fryshusets verksamhet Passus. Vissa organisationer får statsbidrag till arbete med studiecirkel (till exempel Hela Människan med cirkeln Bättre framtid) och utbildningar (till exempel RFHL och Attention) för klienter. Andra organisationer har annan finansiering för sina studiecirkel och får i stället statsbidraget för informationsmöten om den egna verksamheten eller andra samtalsaktiviteter med klienterna. Detta gäller exempelvis KRIS som är med och driver cirkeln Bättre framtid och Bryggan som driver Föräldracirkeln.

Andra organisationer har mer allmänna humanitära syften med sina besök på anstalter och häkten, till exempel att besökaren ska vara en stödjande samtalspart och medmänniska. Detta gäller exempelvis Röda Korset, RFS och Sveriges kristna råd. Röda Korset besöker bland annat klienter med restriktioner på häkten, för att bryta deras isolering.

Visionsrummet är en verksamhet som delvis finansieras av statsbidraget och som är ett samarbete mellan Kriminalvården och RFS, KRIS, Hela Människan, Sveriges kristna råd, IOGT-NTO och Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV). Det finns i dag 26 så kallade visionsrum, varav de flesta på anstalter och ett litet antal på häkten och frivårdskontor. I visionsrummen ska klienterna få stöd att planera sitt liv i frihet. Rummen ska vara utrustade med samhällsinformation och klienterna ska kunna arrangera möten och seminarier med externa föreläsare. RFS har ansvar för att samordna arbetet med visionsrummen och arbetar med att utveckla och följa upp dem. Denna verksamhet bekostas delvis av statsbidraget.

Flera organisationer har fått statsbidrag för att producera och sprida informationsmaterial riktat till klienter om hur man kan få stöd från organisationen.

En liten del av bidraget går till ”muckhämtningar”

En liten del av statsbidraget går till så kallade muckhämtningar i samband med att klienter frigges. Klienter som vill lämna sitt kriminella liv hämtas ibland av KRIS, X-CONS eller Fryshuset/Passus på frigivningsdagen. Organisationen ordnar någon social aktivitet för klienten som ett sätt att fira frigivningen och förhindra att han eller hon direkt söker sig till gamla kriminella umgängeskretsar. Tanken är att de frigivna ska få stöd genom organisationen även i fortsättningen.

Bidrag inom frivården ges främst till organisering av lekmannaövervakare

Av de fyra organisationerna med verksamhet inom frivården har RFS en speciell typ av verksamhet, eftersom de organiserar lekmannaövervakare med uppdrag inom frivården. En stor del av RFS statsbidrag går till stöd och utbildningar för de frivilliga övervakarna.³⁵

Några organisationer får bidrag för verksamhet som i viss mån även riktas direkt till frivårdsklienter. Detta utgör dock en mycket liten del av det totala statsbidraget. Det handlar om RFS samordning av visions-

³⁵ Det arvode som lekmannaövervakare får för sina uppdrag genom Kriminalvården är inte en del av statsbidraget.

rum, Riksbryggans aktiviteter för föräldrar och barn, Fryshusets stöd till tidigare gängmedlemmar och Hela Människans studiecirkel.

3.1.5 Fyra organisationer riktar sig till specifika målgrupper

Fyra av de tio organisationer som får statsbidrag i dag riktar sig till specifika målgrupper. Riksbryggan riktar sig till klienter som är föräldrar och deras barn. Fryshuset riktar sig till gängmedlemmar som vill lämna kriminaliteten och unga som riskerar att rekryteras till gäng. Attentions verksamhet är till för personer med neuropsykiatriska diagnoser såsom adhd, och RFHL får medel för en verksamhet som stödjer kvinnor som dömts till kriminalvård och som utsatts för våld.

3.1.6 De flesta organisationerna har verksamhet i flera delar av landet

Enligt förordningen (2002:954) ska bidraget lämnas till riksorganisationer, vilket enligt författningskommentaren innebär att de bedriver en riksomfattande verksamhet.³⁶ Om det finns särskilda skäl kan även andra organisationer få bidrag.

Alla föreningar utom X-CONS och Fryshuset har ansökt om medel för verksamhet vid flera lokalföreningar och har därmed verksamhet på flera platser i landet. Både X-CONS och Fryshusets verksamhet Passus är Stockholmsbaserade. Fryshuset stödjer dock individer som sitter eller har suttit på anstalt över hela landet. X-CONS har framför allt verksamhet i Stockholmsområdet, men även i viss omfattning i Skåne, och har planer på att utvidga verksamheten.³⁷

Övriga organisationer har mellan 2 och 30 lokalföreningar med verksamhet som är finansierad av statsbidraget. Därmed varierar även spridningen över landet.

³⁶ Justitiedepartementet PM Ju2002/6869/KRIM, *Ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer inom Kriminalvården*.

³⁷ X-CONS har visserligen ansökt om medel i riksförbundets namn, men all verksamhet har utförts av lokalföreningen i Stockholm.

3.1.7 Större delen av bidragen kan klassificeras som verksamhetsbidrag

Som vi tidigare beskrivit har Kriminalvården som policy att inte bevilja ansökningar om projektbidrag, även om policyn inte finns uttryckt i skrift. Enligt vår bedömning har inga organisationer som fått bidrag under de senaste åren heller ansökt om bidrag för projekt.

En stor andel av de fördelade bidragen kan klassificeras som verksamhetsbidrag. Dessa bidrag går till aktiviteter riktade till klienterna eller utbildningar och stöd för de frivilliga som genomför aktiviteterna. Flera organisationer ansöker även om bidrag för administration. Med några undantag har den administration som beviljats medel koppling till de insatser inom Kriminalvården som man fått statsbidrag för. Flera organisationer har till exempel fått bidrag för den revision av bidragshandlingen som Kriminalvården begär in vid återrapporteringen.³⁸

En organisation, RFS, får en större andel bidrag för administration än övriga organisationer, vilket beskrivs i avsnittet nedan. Om RFS undantas är det en mycket liten del av det totala statsbidraget som går till administration.

Statskontoret kan inte redovisa exakt fördelning av hela statsbidraget mellan olika typer av verksamhet, eftersom detta ibland inte går att utläsa ur organisationernas redovisningar.³⁹

3.1.8 RFS får mer bidrag för administration än övriga

RFS får förhållandevis mer statsbidrag för administration än övriga organisationer. I Kriminalvårdens beslut om bidrag till RFS anges att medlen bland annat ska gå till nationell samordning. Enligt redovisningen för 2013 var omkring hälften av det sökta bidraget för nationell verksamhet budgeterad för administrativa kostnader. Det går dock inte att utläsa exakt hur stor del av det förbrukade bidraget för nationell

³⁸ I vissa fall är dock graden av koppling till bidragsverksamheten svår att bedöma exakt.

³⁹ Ibland redovisar organisationerna kostnader som överstiger det beviljade bidraget och anger inte vilka kostnader som bekostats av bidraget.

verksamhet, drygt 3 miljoner kronor, som användes för att täcka dessa kostnader.⁴⁰

En del av den administration som RFS använt bidrag för verkar inte ha någon direkt koppling till den kärnverksamhet som får statsbidrag, utan rör organisationen som helhet. Det handlar bland annat om kostnader för styrelsemöten och riksorganisationens årsmöte.

3.2 Beviljade medel jämfört med sökta och förbrukade medel

I detta avsnitt jämförs statsbidragets storlek med omfattningen av sökta medel och därefter använda medel.

3.2.1 År 2014 beviljades 78 procent av totalt sökt belopp

Sedan förordningen (2002:954) infördes 2003 har det totala beloppet som organisationerna ansökt om varje år överskridit summan som Kriminalvården fördelar. I figur 3.2 anges totala belopp för ansökta, beviljade och förbrukade medel för åren 2012–2014. Under 2012 och 2013 fördelade Kriminalvården 8 miljoner kronor per år i statsbidrag till ideella organisationer. År 2012 motsvarade bidraget 62 procent av det totala beloppet som organisationerna ansökte om, och 2013 motsvarade bidraget 53 procent av det totala sökta beloppet.

Höjningen av statsbidraget 2014 till 10 miljoner kronor skedde efter att sista ansökningsdatum passerat. Kriminalvården fördelade 9,7 av de 10 miljoner kronorna, vilket motsvarade 78 procent av det totala sökta beloppet. Två organisationer fick 2014 det belopp de ansökte om, medan åtta fick ett lägre belopp.⁴¹

⁴⁰ Kriminalvården beviljade inte hela det sökta bidraget och specificerade inte hur olika områden skulle prioriteras. I redovisningen för 2013 har RFS redovisat alla kostnader organisationen sökt bidrag för och dessa överstiger bidraget, vilket gör att den exakta fördelningen av bidraget inte heller går att utläsa i redovisningen.

⁴¹ Kriminalvården avslog även en ansökan 2014.

Figur 3.2 Totala ansökta, beviljade och använda medel 2012–2014

År	Ansökta medel (tkr)	Beviljade medel (tkr)	Använda medel (tkr)
2012	12 888	8 000	7 704
2013	15 176	8 000	7 923
2014	12 548	9 738	–

Källa: Kriminalvården

3.2.2 De flesta organisationer använder hela bidraget

Under 2012 var det elva organisationer som fick medel, och tillsammans förbrukade de 96 procent av det totala beviljade statsbidraget. En organisation betalade tillbaka hela bidraget efter årets slut och har inte ansökt om bidrag efter detta. Fyra organisationer använde inte hela sitt bidrag för 2012, medan övriga sex gjorde det.

Under 2013 förbrukades 99 procent av det sammanlagda beviljade statsbidraget. Sju av de tio organisationer som fick bidrag använde hela bidraget för 2013. Anledningen till att tre organisationer inte använde hela bidraget var dels att några lokalföreningar upphört med sin verksamhet inom Kriminalvården, dels att några föreningar genomfört färre aktiviteter än planerat.⁴²

3.3 Bidragsfördelningen över tid

I detta avsnitt redovisar vi översiktligt hur bidragsfördelningen har sett ut 2003–2014 och vilka organisationer som har fått avslag på sina ansökningar. I bilaga 3 redovisar vi bidragsfördelningen i detalj under denna period.

3.3.1 Sex organisationer har fått bidrag under hela perioden

Som vi tidigare beskrivit prioriterar Kriminalvården att ge statsbidrag till de organisationer man har ett etablerat samarbete med. RFS, Röda Korset, Sveriges kristna råd, KRIS och Riksbryggan har fått bidrag

⁴² Det bör även nämnas att en organisation som använde bidraget för 2013 hade sparade medel från tidigare år som inte användes.

sedan förordningen kom 2003. Även Hela Människan har fått bidrag under hela perioden, med undantag för 2004.

Sedan 2009 får Attention och RFHL statsbidrag. Fryshuset får bidrag för verksamheten Passus sedan 2011 och X-CONS får bidrag sedan 2012.

Tre andra organisationer som tidigare fick bidrag upphörde att ansöka efter några års verksamhet.⁴³

3.3.2 Motiven för avslag varierar

Sedan 2003 har Kriminalvården avslagit totalt sjuttionio ansökningar om statsbidrag från sexton olika organisationer. Tre av dessa organisationer får i dag statsbidrag.⁴⁴ År 2010–2014 var det endast fem organisationer som fick avslag.

Totalt nio organisationer fick avslag 2004–2009 och får inte bidrag i dag. Av dem var det sex som fick avslag med motiveringen att de inte uppfyllde kriterierna. En sökande var en stiftelse. Två organisationer hade inte planerat verksamheten med Kriminalvården och två organisationer bedömdes inte vara riksorganisationer. Den sista organisationen prioriterades bort med motiveringen att det inte gällde en frigivningsförberedande verksamhet.

Av de nio organisationerna fick tre avslag med motiveringen att statsbidraget är begränsat och att deras verksamhet inte prioriterades.

En av de fem organisationer som fick avslag 2010–2014 får bidrag i dag. Två fick avslag eftersom de inte bedömdes vara riksorganisationer. Ett annat avslag motiverades med att det inte gällde en frigivnings-

⁴³ LP-stiftelsen och Bryggan Abroad fick bidrag under 2004–2006 och IOGT-NTO under 2008–2012.

⁴⁴ Dessa är Hela Människan och X-CONS samt RFHL som fått avslag två gånger. Övriga organisationer som har fått avslag är Försoningsgruppen, Förtroenderådets riksorganisation (FRIO), IBUS-nova (tidigare en del av Hela Människan), Kvinnoorganisationernas Samarbetsråd i Alkohol- och Narkotikafrågor, Livskraft (numera en del av Hela Människan), Sveriges Körförbund, Rainbow Sweden, Riksföreningen Sveriges stadsmissioner, Stiftelsen Djurens ö, Team Panos, Verdandi och Vägen utkooperativens intresseförening.

förberedande verksamhet och det sista avslaget motiverades med att verksamheten inte planerats med Kriminalvården.

De organisationer som har fått avslag och inte får bidrag i dag sökte bidrag för följande typer av verksamheter: frigivningsförberedande stöd på häkte och anstalt, stöd till kvinnor på häkte och anstalt, rehabiliterande stöd med hjälp av djur för klienter på anstalt, körsång på anstalt, stöd till klienter i deras nära relationer, utvecklingsprogram för frigivna klienter samt stöd till frigivna som försöker ta sig ur missbruk.

3.4 Organisationernas ansökningar och återrapporteringar

Kriminalvården har, som tidigare nämnts, tagit fram blanketter som organisationerna ska använda vid ansökningar och återrapporteringar. Vi har gått igenom de tre senaste årens ansökningar och återrapporteringar från de tio organisationer som har fått bidrag.

3.4.1 Kriminalvården har överseende med vissa avvikelser

De flesta organisationerna följer Kriminalvårdens instruktioner om ansökningar och återrapporteringar, men vissa avvikelser förekommer. De personer på Kriminalvårdens huvudkontor som hanterar statsbidraget har i våra intervjuer framhållit att de har haft kontakter med vissa organisationer för att de ska lämna fullständiga ansökningar och redovisningar. Intervjupersonerna har förklarat att de ibland har valt att bevilja ansökningar trots vissa avvikelser eftersom de har bedömt att organisationernas tidigare verksamhet är värdefull och bör fortsätta. Enligt intervjupersonerna kan man då ha överseende med mindre avvikelser som inte har betydelse för utförandet av verksamheten. En anledning till avvikelserna är att vissa organisationer har begränsad administrativ kapacitet, som dessutom kan variera över tid.

Vissa av de intervjuade organisationsföreträdarna tycker att Kriminalvårdens blanketter för ansökan och återrapportering är svåra att fylla i och att kraven på den information som ska anges är höga. De avvikelser som vi sett i vår genomgång av inlämnade dokument visar också på svårigheter. Några organisationer ser det dock som positivt att Krimi-

nalvården efterfrågar många uppgifter, eftersom det då går att visa att man genomför en bra verksamhet och det går att få feedback.

Kriminalvården håller enligt våra intervjuer på att utveckla anvisningar som ska underlätta för organisationerna att fylla i blanketterna.

3.4.2 Ansökningarna ibland inte kompletta

Enligt Kriminalvårdens blankett för ansökningar ska organisationerna ange följande information:

- de lokalföreningar riksorganisationen söker bidrag för
- planerad verksamhet
- berörda anstalter, häkten eller frivårdskontor
- anställd inom Kriminalvården som planering skett med
- beräknad kostnad för verksamheten.

Utöver detta ska organisationerna bifoga stadgar, en treårig verksamhetsplan för organisationen och den senaste verksamhets- och revisionsberättelsen.

Organisationerna använder vanligtvis Kriminalvårdens blanketter för ansökan. Några organisationer har inte lämnat de dokument som ska bifogas ansökan i tid. I vissa fall beror det på att verksamhetsberättelsen inte har beslutats ännu. Andra organisationer tar endast fram tvååriga och inte treåriga verksamhetsplaner.

Några organisationer som får statsbidrag i dag har inte uppfyllt kravet att i ansökningarna ange vilka personer inom Kriminalvården som planering skett med.

De flesta organisationer har ett följebrev med ansökningsblanketten där de beskriver verksamheten, även om det inte krävs. Några är utförliga i sina beskrivningar av syftet med verksamheten, medan andra är mycket översiktliga. Ibland är det svårt att utläsa vad som är en beskrivning av organisationens samtliga aktiviteter på kriminalvårdsområdet och vad som rör de aktiviteter som statsbidraget söks för.

3.4.3 Även återrapporteringarna ofullständiga ibland

I Kriminalvårdens beslut om bidrag till enskilda organisationer anges att organisationerna ska skilja mellan nationell och lokal verksamhet när de redovisar förbrukade medel. Den ekonomiska redovisningen ska styrkas av en godkänd revisor, men det specificeras inte närmare vad som ska ingå i granskningen. I blanketten för redovisning av nationella medel efterfrågar Kriminalvården uppgifter om

- budgeterade medel
- planerade aktiviteter och deras syfte
- utförda aktiviteter och använda resurser
- kostnader.

För nationella medel ska budgeterade medel och kostnader specificeras i löner och omkostnader. I redovisningen av lokala medel ska organisationerna utöver ovan listade uppgifter ange

- de häkten, anstalter eller frivårdskontor som man samarbetat med för att utföra aktiviteterna
- plats och tidpunkt för aktiviteterna
- om den som utfört aktiviteten är anställd, arvoderad eller arbetar ideellt
- den anställda person inom Kriminalvården som kan intyga att aktiviteterna utförts.

De flesta organisationer använder Kriminalvårdens blankett för återrapporteringar. I något fall har blanketten inte använts och ibland saknas viss information i blanketten. Organisationerna anger i regel inte syftet med de genomförda aktiviteterna, men detta står ofta redan i ansökningarna.

I enstaka fall har organisationerna, eller vissa av deras lokalföreningar, inte angett namnet på representanter för häkten, anstalter eller frivårdskontor som kan intyga att aktiviteterna har genomförts. Dessutom är det endast ett fåtal organisationer som har angett om de som utfört lokala aktiviteter är anställda, arvoderade eller arbetar ideellt.

I några redovisningar anges fler aktiviteter inom kriminalvårdsområdet än de som bekostas av statsbidraget och i vissa fall framgår det inte tydligt för varje aktivitet om den bekostas av bidraget eller inte. Enligt våra intervjupersoner på huvudkontoret som hanterar statsbidraget krävs det ibland avstämningar med organisationerna för att klargöra vad som finansieras med statsbidraget.

Några organisationer har valt att göra en egen sammanställning av lokalföreningarnas totala antal aktiviteter. När organisationerna endast listar utförda aktiviteter för varje förening, vilket är kravet enligt blanketten, är det svårt att till exempel utläsa hur många besök som har gjorts totalt eller hur många anstalter som har besökts.

Kriminalvården ställer inga krav på att organisationerna ska redovisa vilka resultat eller effekter de har uppnått med sina aktiviteter och det gör de inte heller. Vissa gör dock övergripande bedömningar av tidigare verksamheter i ansökningarna, i form av att man återger muntlig feedback från klienter, anställda vid Kriminalvården eller samarbetsorganisationer.

Organisationernas revisionsintyg från de senaste åren visar inga avvikelser, med ett undantag som bedöms vara av mindre vikt. Det bör dock nämnas att det varierar vilken typ av granskning revisorerna har gjort och att vissa är mer översiktliga än andra.

3.5 Andra bidrag till organisationer inom kriminalvårdens område

Statskontoret har kartlagt vilka av de organisationer som för närvarande får bidrag från Kriminalvården som även får bidrag från andra myndigheter för en liknande verksamhet. Syftet är även att se om det finns några utgångspunkter eller praxis för andra myndigheters bidragsgivning som kan vara relevant även för Kriminalvården.

I kartläggningen ingår bidrag som hanteras av Socialstyrelsen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor samt Allmänna arvsfonden.

3.5.1 Bidrag till vissa organisationer inom det sociala området

Socialstyrelsen fördelar statsbidrag enligt förordningen (2011: 1062) om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området.

Statsbidragets syfte är att

- stödja utvecklingen av ett civilt samhälle som bidrar till att människor som befinner sig i eller riskerar att befinna sig i en utsatt levnadssituation, kan förbättra sina levnadsvillkor samt påverka och delta i samhällsutvecklingen
- skapa förutsättningar för en god hälsa på lika villkor för hela befolkningen
- ge stöd till organisationernas arbete med informations- och opinionsbildning samt förebyggande, socialt stödande och hälsofrämjande arbete.

Flera organisationer får även bidrag från Socialstyrelsen

Flera av de organisationer som får bidrag från Kriminalvården får även bidrag från Socialstyrelsen, genom förordningen om statsbidrag till vissa organisationer inom det sociala området. Under 2014 får följande organisationer bidrag från båda myndigheterna: Hela Människan, RFHL, KRIS, Röda Korset, RFS och Bryggan. Vi bedömer att bidragen till Hela Människan och Bryggan ges till verksamheter som liknar de verksamheter som organisationerna får statsbidrag för från Kriminalvården:

- Hela Människan får bidrag genom Socialstyrelsen för stöd till intagna eller frigivna från Kriminalvården vid utslussning i samhället, liksom stöd till anhöriga för att hålla kontakt under anstalts-tiden.
- Bryggan får bidrag genom Socialstyrelsen för att stödja barn till frihetsberövade föräldrar. Statsbidraget från Kriminalvården uppges gå till stöd till frihetsberövade föräldrar. Utifrån de olika ansökningarna är det svårt att avgöra om bidragen finansierar samma eller olika verksamheter.

3.5.2 Bidrag för demokratifrämjande verksamhet

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) fördelar statsbidrag enligt förordningen (2011:1508) om statsbidrag för demokratifrämjande verksamhet. Syftet med statsbidraget är att stärka ungas demokratiska värderingar.

Fryshusets verksamhet Passus har fått bidrag 2012–2014 för verksamhet som främst riktar sig till unga i riskzonen för att rekryteras till anti-demokratiska destruktiva grupperingar. Den verksamhet som får bidrag från MUCF har en annan målgrupp (ungdomar i riskzonen) än den som Kriminalvården ger bidrag för (personer som finns eller har funnits inom Kriminalvården och har intresse av att hoppa av kriminella gäng). Personal inom Passus kan dock arbeta med båda målgrupperna, vilket kan göra det otydligt vilken verksamhet som finansieras med vilket bidrag.

MUCF beviljade Fryshuset 750 000 kronor i bidrag 2012, 243 000 kronor 2013 och 586 500 kronor 2014.

3.5.3 Projektbidrag genom Allmänna arvsfonden

Allmänna arvsfonden finansierar nyskapande och utvecklande projekt för barn, ungdomar och personer med funktionsnedsättning. Ideella föreningar och andra icke-vinstdrivande organisationer kan söka bidrag.

När Arvsfonden får in ansökningar som berör Kriminalvården finns den gemensamma rutinen att Arvsfonden kontaktar Kriminalvården för avstämning. Syftet är att beslut om en ansökan till Arvsfonden ska vara förankrat hos Kriminalvården. Organisationer som fått bidrag både från Arvsfonden och Kriminalvården för verksamheter inom kriminalvårdsområdet är KRIS, Riksförbundet Attention, X-CONS och Fryshusets verksamhet Passus. Dessa verksamheter beskrivs kortfattat nedan.

- KRIS fick under åren 2009–2012 stöd från Allmänna arvsfonden för en verksamhet benämnd Livsstilshuset. Projektet vände sig till ungdomar som var involverade i organiserad kriminalitet. Kriminalvården slöt inget avtal med eller gav några bidrag till Livsstilshuset under perioden.

- Riksförbundet Attention har fått medel från Arvsfonden för en förstudie angående ett projekt för att hjälpa och stödja personer med neuropsykiatriska diagnoser och läkemedelsbehandling i samband med att de frigges från en anstalt. Förstudien redovisades 2012 till Arvsfonden och ligger till grund för det treåriga FRI-projektet.
- X-CONS och Ung i X-CONS har fått stöd från Arvsfonden sedan 2012 för att driva projektet Processkedjan. Syftet med projektet är att minska återfallen bland unga genom att följa dem under hela rättsprocessen.
- Fryshuset fick bidrag för Passus från Arvsfonden under åren 2009–2011. Genom bidraget startade och utvecklade man verksamheten inom Passus utifrån erfarenheterna från avhopparverksamheten Exit.

3.5.4 Bidrag till verksamheter inom kriminalvården från flera myndigheter

Vår kartläggning visar att flera av de organisationer som får statliga bidrag genom Kriminalvården även får bidrag för liknande verksamheter genom andra myndigheter. Den dokumentation vi tagit del av visar dock inte säkert om olika bidrag delfinansierar samma verksamhet eller om det dessutom handlar om ”dubbelfinansiering”, det vill säga att samma kostnad täcks två gånger. I några fall är det oklart vilka verksamheter som finansieras med de olika bidragen.

För att kunna avgöra om det rör sig om ”dubbelfinansiering” krävs en mer ingående prövning än vad vi haft möjlighet att göra och mer underlag än vi haft tillgång till. Det kan också krävas en mer detaljerad redovisning från organisationerna för att säkerställa att bidragen inte gått till samma verksamhet. Det senare kan till exempel gälla om samma personer arbetar med flera verksamheter som får bidrag från olika myndigheter.

Bidrag från Arvsfonden ges för projekt som prövar nya verksamheter, med sikte på att de efter projektbidragets slut ska finansieras på annat sätt. Av de projekt som fått bidrag från Arvsfonden har Fryshusets verksamhet Passus och Attentions projekt levt vidare med bidrag från Kriminalvården.

3.5.5 Andra förordningar om statsbidrag mer utförliga

Vår genomgång visar att förordningen som reglerar Kriminalvårdens bidragsgivning inte är lika utförlig som förordningarna som reglerar Socialstyrelsens och MUCF:s bidragsgivning. Dessa förordningar infördes efter det att de generella riktlinjerna för statens förhållande till det civila samhället togs fram. Vi har i kapitel 2 översiktligt beskrivit de generella riktlinjerna och kan konstatera att förordningarna som reglerar Socialstyrelsens och MUCF:s bidragsgivning uppfyller flera av de villkor som finns i riktlinjerna.

Båda förordningarna reglerar att den aktuella bidragsformen är verksamhetsbidrag samt att organisationerna ska redovisa hur deras resultat förhåller sig till bidragets ändamål. Det ställs även krav på att den ansvariga myndigheten regelbundet ska bedöma effekterna av bidragsgivningen. Båda förordningarna innehåller vidare villkor som mottagande organisationer måste uppfylla avseende långsiktig verksamhet, revision och avsaknad av skatteskulder. I förordningen som reglerar MUCF:s bidragsgivning för demokratiframjande verksamhet anges att stiftelser utan vinstsyfte kan få bidrag.

Förordningen som reglerar Socialstyrelsens bidrag till vissa organisationer inom det sociala området innehåller villkoret att bidrag inte får lämnas till en organisation som fått annat statsbidrag för samma verksamhet.

Vi bedömer att vissa av dessa villkor kan behöva införas i förordningen för bidraget till ideella organisationer inom kriminalvårdens område. Vi återkommer till detta i motiven för våra förslag i kapitel 6.

3.6 Sammanfattande iakttagelser

Knappt 80 procent av de ansökta medlen beviljades 2014

År 2014 beviljade Kriminalvården knappt 80 procent av det totala belopp som organisationerna ansökte om. Åren 2012 och 2013, före höjningen av statsbidraget, beviljades drygt hälften.

När förordningen var ny sökte flera organisationer bidrag och fick avslag, men de senaste åren är antalet avslag litet. Kriminalvården arbetar inte löpande med att informera om statsbidraget. Det kan enligt Stats-

kontoret därför finnas fler organisationer som inte har ansökt om bidrag, men som bedriver eller planerar att bedriva verksamhet inom området.

Organisationerna förbrukar nästan hela statsbidraget

Under såväl 2012 som 2013 förbrukades nästan hela det fördelade statsbidraget. De flesta organisationer använder merparten av statsbidraget för aktiviteter som riktas direkt till Kriminalvårdens klienter. En del av statsbidraget ges till riksorganisationernas nationella verksamhet som riktas till de frivilliga som arbetar med klienterna. Merparten av organisationerna får även bidrag för viss administration som har koppling till verksamheten inom Kriminalvården. För de flesta organisationer handlar det om en mycket liten del av deras totala bidrag.

RFS har en särskild ställning bland organisationerna

Jämfört med andra organisationer får RFS mycket statsbidrag för administration. En del av denna administration har inte direkt koppling till den kärnverksamhet som får statsbidrag. Dessa bidrag står inte i strid med förordningen eller föreskrifterna, men skiljer sig från de verksamhetsbidrag som andra organisationer får och kan snarast kategoriseras som organisationsbidrag. Enligt intervjuer med dem på Kriminalvårdens huvudkontor som hanterar statsbidraget har RFS av tradition en särskild ställning bland organisationerna som går tillbaka till tiden före 2003, när förordningen kom. Detta beror bland annat på att RFS organiserar och stödjer personer med statliga uppdrag, det vill säga lekmanövervakarna.

Syftet med förordningen var att organisationerna ska ha samma möjligheter att få bidrag. Kriminalvården har inte klargjort om RFS bör ha en särställning och i så fall vilka motiv som finns för detta.

Besluten anger inte alltid hur organisationerna ska fördela medlen

I de fall hela beloppet inte beviljas anger Kriminalvården inte alltid hur medlen ska fördelas mellan olika verksamheter. Organisationen kan då själv avgöra fördelningen av statsbidraget mellan olika verksamheter.

Vissa brister i ansökningar och redovisningar kan försvåra bedömningarna

Kriminalvården har valt att bevilja ansökningar trots att alla villkor inte alltid är uppfyllda. Kriminalvården motiverar detta med att vissa organisationer har begränsad administrativ kapacitet men en värdefull verksamhet.

Enligt Statskontoret kan vissa brister i organisationernas ansökningar göra det svårare för Kriminalvården att bedöma den planerade verksamheten. Detta gäller till exempel när organisationerna inte anger kontaktpersoner på de häkten och anstalter där aktiviteter planeras och det inte finns särskilda skäl för det.

Kriminalvården kräver inte att organisationerna ska sammanställa det totala antalet redovisade aktiviteter som lokalföreningarna genomfört. Vissa gör det på eget initiativ, men annars är det svårt att till exempel utläsa hur många besök som har gjorts totalt eller hur många anstalter som har besökts. I några redovisningar är det även otydligt om vissa aktiviteter bekostats av statsbidraget eller inte.

4 Resultat och effekter

I detta kapitel diskuterar vi statsbidragets resultat och effekter. Diskussionen bygger på Statskontorets intervjuer med Kriminalvården och organisationer som får statsbidrag, den enkät som skickades ut till alla häkten, anstalter och frivårdskontor i landet samt befintlig kunskap från forskning, utvärderingar och uppföljningar.

4.1 Exempel på rapporter om organisationernas verksamhet

Vi har i vår kartläggning bara hittat enstaka exempel på uppföljningar och utvärderingar av ideella organisationers verksamhet inom kriminalvården. De som finns är sällan inriktade på resultat och effekter, utan har snarare karaktären av processutvärderingar. Bland exemplen finns en kartläggning av Kriminellas revansch i samhället (KRIS),⁴⁵ EU-studien COPING om barn med frihetsberövade föräldrar⁴⁶ samt en utvärdering av systemet med lekmanövervakare inom frivården.⁴⁷ Resultaten från dessa rapporter redovisas kortfattat nedan. Rapporterna berör de tre organisationer som får mest statsbidrag genom förordningen: RFS, KRIS och Bryggan.

4.1.1 Kartläggning av KRIS

Brås rapport om KRIS är drygt tio år gammal, men troligen gäller slutsatserna i stort även i dag.⁴⁸ Enligt Brås kartläggning är tillgänglig-

⁴⁵ Brottsförebyggande rådet 2003:7, *KRIS. En kartläggning av föreningen Kriminellas Revansch i Samhället*.

⁴⁶ Kriminalvården (2010), *Barn med frihetsberövade föräldrar, Resultat från EU-studien COPING med fokus på Sverige*. COPING (Children of Prisoners, Interventions & Mitigations to Strengthen Mental Health).

⁴⁷ Brottsförebyggande rådet 2012:9, *Lekmanövervakare inom frivården*.

⁴⁸ Sedan Brårporten togs fram har X-Cons bildats genom att bryta sig ut från KRIS. Vi bedömer dock att Brås slutsatser i stort gäller även i dag.

heten en styrka i föreningarna. Lokalföreningarna har generösa öppettider för att nya medlemmar ska kunna nå sina faddrar dygnet runt den första tiden. Representanter för Kriminalvården är också överlag nöjda med sina erfarenheter av samarbetet med KRIS. Kartläggningen visar även att få av styrelseledamöterna i lokalföreningarna återföll i brott.⁴⁹

Det framgår dock att föreningens andra styrka – medlemmarnas egna erfarenheter av missbruk och kriminalitet – naturligtvis också innebär en risk. Det ställer höga krav på föreningen att bedöma vem som kommit så långt i sin utveckling att ”externa” uppdrag är lämpliga. En fråga som väcks i studien är hur föreningarna på sikt ska kunna upprätthålla en balans mellan sina mer ”professionella” åtaganden, såsom besöksverksamhet och föreläsningar, och kamratföreningstanken. Ju högre de professionella ambitionerna blir, desto högre krav kommer att ställas på de aktiva medlemmarna.⁵⁰

I vår intervju med företrädare från KRIS framförs att KRIS kompletterar Kriminalvården genom att vara en stötdämpare när de intagna frigges. Den egna erfarenheten av kriminalitet ser man som ovärderlig för att vinna förtroende hos de dömda och motivera dem att förändra sina liv. Man betonar dock att det inte räcker med ”drogfrihet och hederlighet” som är KRIS motto, utan det krävs också bostad och sysselsättning för att en person ska kunna bygga ett nytt liv. De intervjuade från KRIS pekar på att kriminaliteten sjunker när tidigare intagna kommer till KRIS och att varje person som slutar begå brott sparar samhället stora pengar. Det finns dock inga effektutvärderingar som kan visa detta.

4.1.2 Stöd till barn med frihetsberövade föräldrar

Bryggan inriktar sig som vi tidigare beskrivit på stöd till frihetsberövade föräldrar och deras barn. EU-studien COPING har undersökt förutsättningarna och behoven hos barn med frihetsberövade föräldrar samt

⁴⁹ Brås ursprungliga ambition var att studera om KRIS lyckas i sin målsättning att medlemmarna ska sluta begå brott. På grund av brister i föreningarnas dokumentation visade sig detta inte möjligt. I stället har vi gjort en mer begränsad studie av styrelseledamöterna i lokalföreningarna.

⁵⁰ Brottsförebyggande rådet 2003:7, *KRIS. En kartläggning av föreningen Kriminellas Revansch i Samhället*.

kartlagt Kriminalvårdens och samhällets interventioner för barnen och deras familjer. Totalt 50 barn i Sverige deltog i projektet.

Enligt studien löper barn med frihetsberövade föräldrar förhöjd risk att själva utveckla ett antisocialt beteende och psykisk ohälsa. De behöver bland annat lära sig att acceptera såväl den fysiska förlusten av föräldern som känslor av skam, och lära sig att anpassa anknytningen till föräldern efter omständigheterna. EU-studien visar att många av de svenska barnen uppvisar motståndskraft mot antisocialt beteende och psykisk ohälsa genom egen förmåga eller tack vare omfattande stödinsatser. Barnen sätter ord på sina känslor och tar hjälp av stöd på grupp- och individnivå via ideella organisationer.

I rapporten pekas på att barnen i denna studie troligen inte är helt representativa för alla barn till frihetsberövade då många fått omfattande hjälp, en stor andel av stödorganisationen Bryggan.⁵¹ I vår intervju med en företrädare för Bryggan betonas effekterna på det psykiska välbefinnandet hos både barn och föräldrar, och att det i förlängningen kan förebygga brottslighet hos barnen och minska brottsåterfall hos föräldrarna.

4.1.3 Lekmannaövervakare

En dryg tredjedel av statsbidraget går, som vi tidigare beskrivit, till Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS) för att bland annat organisera lekmanövervakare. Syftet med lekmanövervakare är att ge övervakningen en mer medmänsklig karaktär och få en vardaglig tätare kontakt med klienten än vad som är möjligt för Kriminalvården.

Brås utvärdering av frivårdens användning av lekmanövervakare visar att

- både övervakare och klienter ser övervakarnas roll som stödjande snarare än kontrollerande
- handläggare i frivården tycker att övervakarna kan tillföra aspekter som inte frivården kan ge; de har mer tid och tillgänglighet och det

⁵¹ Kriminalvården (2010), *Barn med frihetsberövade föräldrar, Resultat från EU-studien COPING med fokus på Sverige*. COPING (Children of Prisoners, Interventions & Mitigations to Strengthen Mental Health).

är värdefullt om övervakarna har egna erfarenheter av brott och missbruk

- klienterna överlag är positiva och känner ofta stor tacksamhet när det gäller övervakarnas engagemang
- handläggarna anser att de har för lite tid att rekrytera och handleda övervakarna och att de har behov av utbildning för att arbeta tillsammans med lekmän.

Det saknas forskning om lekmanövervakarnas brottsförebyggande effekter. Både handläggare och övervakare anser dock att en lekmanövervakare kan göra klienten mer motiverad att avhålla sig från brott och missbruk under övervakningstiden. Däremot råder större osäkerhet om deras påverkan på längre sikt. Två tredjedelar av klienterna och 60 procent av övervakarna hade uppfattningen att övervakarna haft stor eller ganska stor betydelse för att motverka att klienten återföll i brott.⁵²

I vår intervju med RFS framhålls att det är mycket värdefullt med frivilliga övervakare, eftersom de inte har en utredande roll som myndighetspersoner. Man menar att klienterna har en helt annan attityd till frivilliga och att det därför är lättare att nå fram som lekmanövervakare.

4.2 Kriminalvårdens och organisationernas beskrivning av resultat och effekter

I enkäten till häkten, anstalter och frivårdskontor bad vi de svarande att beskriva resultaten och effekterna av de insatser som finansierats genom statsbidrag. Vi har även diskuterat resultat och effekter i intervjuer med företrädare för Kriminalvården och med några organisationer som får statsbidrag inom ramen för förordningen.⁵³

4.2.1 Häktena beskriver positiva resultat på flera sätt

Häktena som har besvarat enkäten samarbetar med Röda Korset, Sveriges kristna råd, RFS, Bryggan, KRIS, Hela Människan och X-

⁵² Brottsförebyggande rådet 2012:9, *Lekmanövervakare inom frivården*.

⁵³ Vi har intervjuat företrädare för Bryggan, Fryshuset, KRIS, RFS och Röda Korset.

CONS. Verksamheten är företrädesvis besöksverksamhet, men även visionsrum, studiecirkel och aktiviteter för föräldrar och barn förekommer enligt enkätsvaren. De öppna svaren om resultat och effekter av organisationernas verksamhet kan delas in i ett antal kategorier:

- Isoleringsbrytande – besöken leder till bättre psykisk hälsa hos de häktade.
- Motivationsskapande – samtalen vid besöken kan öka de häktades motivation till att bryta missbruk och/eller kriminell livsstil.
- Social träning – genom besöken av ideella organisationer får de häktade kontakt med samhället, nya personliga kontakter och social träning, vilket ger större förtroende för andra människor och hjälp till återanpassning i samhället.
- Fortsatta kontakter – besöken kan leda till fortsatta kontakter med organisationen efter häktesvistelsen, på anstalt eller utanför.
- Förbättrade familjerelationer – vissa organisationer förbättrar kontakten mellan frihetsberövade föräldrar och deras barn, vilket förbättrar den psykiska hälsan hos både föräldrar och barn, ger motivation till förändring och i förlängningen bidrar till återanpassning till samhället.

4.2.2 Anstalterna lyfter fram motiverande insatser

De anstalter som svarade på enkäten samarbetar med följande organisationer som får statsbidrag: KRIS, Bryggan, Sveriges kristna råd, RFS, Röda Korset, X-CONS, Hela Människan, Fryshuset och Attention. Besöksverksamhet är mest förekommande. Studiecirkel och hämtningar vid frigivning är också ganska vanligt. Visionsrum och aktiviteter för föräldrar och barn tas också upp.

De öppna enkätsvaren om resultat och effekter från anstalterna innehåller alla kategorier som finns i häktenas svar. Man betonar att organisationernas insatser främjar återanpassningen till samhället genom att klienterna får kontakt med samhället utanför anstalten och motiveras att förändra sin livsstil. Stöd till intagna föräldrar och deras barn lyfter man också fram särskilt.

4.2.3 Frivården är positiv till lekmanövervakarna

Inom frivården samarbetar man enligt enkäten med följande organisationer som får statsbidrag: RFS, KRIS, Röda Korset, Hela Människan, X-CONS, Attention, Fryshuset, RFHL och Sveriges kristna råd. Det handlar givetvis till största delen om stöd till klienter i frivården och organisering av lekmanövervakare, men bland svaren finns även de andra verksamheterna vi listade i enkäten.⁵⁴

Frivårdskontorens öppna svar om resultat och effekter av organisationernas insatser handlar delvis om att RFS stöttar lekmanövervakarna att göra ett bra jobb.

De öppna svaren handlar sedan främst om verksamheter som inte får statsbidrag och kan därmed inte kopplas till en bedömning av statsbidragets effekter. Man tycker att samarbetet med organisationer kring samhällstjänst hjälper klienterna att slussas ut i samhället. Svartspersonerna lyfter även upp att organisationerna kan ordna drogfri samvaro, bidra till struktur i tillvaron samt hjälpa till med jobbsökande och ibland boende.

4.2.4 Positiva uppfattningar om effekter på återanpassning

Drygt nio av tio enheter i Kriminalvården som besvarade enkäten bedömer att organisationernas verksamheter som finansieras med statsbidrag till stor eller viss del främjar dömdas återanpassning till samhället. Två tredjedelar svarade till viss del och en knapp tredjedel till stor del.

Frivårdskontoren har en något mer positiv uppfattning än häktena och anstalterna när det gäller effekterna på återanpassning. Deras öppna svar visar dock att de troligen delvis haft verksamheter som inte får statsbidrag i åtanke när de besvarade frågan, till exempel samarbete med ideella organisationer kring påföljden samhällstjänst.

⁵⁴ Exempelvis Visionsrum, studiecirklar och aktiviteter för föräldrar och barn.

Figur 4.1 **Bedömer du att de verksamheter som du angett ovan främjar dömdas återanpassning till samhället? Häkten, anstalter och frivårdskontor.**

Källa: Statskontorets enkät

Vissa regionala skillnader finns i bedömningarna av organisationernas effekter på återanpassning; i region Stockholm är man mer positiv än genomsnittet, och i region Väst mindre positiv.⁵⁵

4.2.5 Organisationernas verksamhet ses som värdefullt komplement

I intervjuer fick företrädare för Kriminalvården på central, regional och lokal nivå beskriva vilka resultat och effekter de uppfattar att organisationernas verksamheter ger. De intervjuade beskriver organisationernas verksamhet som ett viktigt komplement till Kriminalvårdens insatser. Vi har även intervjuat företrädare för några organisationer⁵⁶ om hur de beskriver resultaten av sin verksamhet.

⁵⁵ Två tredjedelar i Stockholm (6 av 9 svarande) bedömer att organisationernas verksamheter till stor del främjar dömdas återanpassning till samhället, medan endast en enhet i Väst anser det (1 av 14 svarande).

⁵⁶ RFS, KRIS, Riksbryggan, Röda Korset och Fryshuset.

Liksom enheterna som svarade på enkäten beskriver de intervjuade i Kriminalvården att organisationerna bidrar till att bryta isoleringen, öka motivationen till att bryta missbruk eller kriminell livsstil, skapa kontakt med samhället och förbättra kontakterna mellan frihetsberövade föräldrar och deras barn. Flera lyfter upp att klienterna mår bättre psykiskt genom organisationernas besök, vilket är en viktig effekt. Det anses även värdefullt att det finns många olika slags organisationer som kan möta klienternas olika behov.

En styrka hos organisationerna, enligt de intervjuade i Kriminalvården, är att de inte är myndighetspersoner och därmed kan ha lättare att nå fram till de intagna. Denna aspekt lyfter även intervjuade organisationer fram. Organisationer vi intervjuat menar att frivilliga kan skapa förtroende, vilket i sin tur generellt kan öka klientens tillit till andra.

Frivilliga med egna erfarenheter av missbruk och/eller kriminalitet delar med sig av sina erfarenheter och kan enligt flera intervjuade i Kriminalvården motivera klienterna att byta livsstil. De kan fungera som förebilder och visa att det finns alternativ till att begå brott. De kan även hjälpa de intagna att stå emot gruppträck på anstalten som annars kan få dem att fortsätta med droger eller en kriminell livsstil. Men några intervjuade pekar samtidigt på att klienten själv måste ha ambitionen att bryta sin livsstil, för annars betyder organisationerna inget alls. Någon annan menar att det är i de individuella samtalen det går att påverka klienten, inte i gruppsamtalen.

Flera intervjuade i Kriminalvården framhåller att det är viktigt med stöd till klienterna inför frigivningen och i samhället efter frigivningen. De som ska frigges behöver en ”rejäl korsett” kring sig med olika personer som stöttar. Man menar att Kriminalvårdens insatser inte är tillräckliga och att organisationerna därför spelar en viktig roll. De kan vara grunden till ett nätverk ute i samhället för de frigivna. Vissa har mycket kontakter med organisationerna efter frigivningen och får kanske jobba hos dem, och för dem betyder organisationerna mycket för återanpassningen enligt intervjuade i Kriminalvården.

Företrädare för organisationer pekar på att återfallsrisken är mycket stor om klienterna inte får stöd när de frigges. Några menar också att det

finns störst möjligheter i häktet att påverka till att ändra livsstil, eftersom klienten då är som mest sårbar.

Några intervjuade i Kriminalvården pekar även på att det kan finnas risker med organisationernas verksamhet. Man berättar om händelser när organisationer haft en negativ attityd till Kriminalvården i sina möten med klienter och därigenom gjort klienterna mer negativt inställda till Kriminalvårdens behandlingsprogram. Det kan även finnas risk att otillåtna föremål kommer in på anstalten i samband med besök.

4.3 Sammanfattande iakttagelser

Som vi tidigare beskrivit började Kriminalvården för ett tiotal år sedan införa nationella brotts- och missbruksrelaterade evidensbaserade behandlingsprogram. Våra intervjuer visar att Kriminalvården inte har för avsikt att det ska finnas någon koppling mellan myndighetens programverksamhet och organisationernas verksamhet. De på Kriminalvårdens huvudkontor som hanterar statsbidraget menar att organisationerna bedriver andra slags verksamheter och därför varken kan eller bör värderas efter de kriterier som gäller för programmen.

Flera organisationer fokuserar på riskfaktorer för återfall i brott

Statskontoret bedömer dock att flera organisationer fokuserar på de faktorer som enligt forskningen ökar risken för återfall i brott. Vår utvärdering visar att flera organisationers verksamheter är inriktade på att motverka pro-kriminella attityder och värderingar, som är en riskfaktor. Många av våra intervjupersoner framhåller också organisationernas bidrag till att förändra värderingar och skapa motivation hos klienterna att ändra sin livsstil.

Två andra riskfaktorer är prokriminellt umgänge och antisocialt beteendemönster. Flera intervjupersoner menar att organisationernas arbete för att ge individer ett nytt socialt sammanhang är viktigt. Organisationerna spelar här en roll som Kriminalvården som statlig myndighet har svårt att fylla.

En annan riskfaktor är att sakna en meningsfull fritid, och det är något som till exempel de lekmanövervakare RFS organiserar arbetar för

att motverka. Det bör även nämnas att flera organisationer såsom KRIS, X-CONS och Fryshuset vänder sig till före detta klienter och erbjuder verksamheter som organisationerna inte får statsbidrag för.

Riksbryggan fokuserar hela verksamheten på att motverka en av de centrala riskfaktorerna, nämligen instabilitet i nära relationer. När det gäller riskfaktorn missbruk och beroende arbetar till exempel KRIS, X-CONS och Hela Människan aktivt för att hjälpa sina medlemmar att vara drogfria.

Inslag av kriterier som minskar sannolikheten för återfall i brott

Forskning visar även att insatser för dömda bör vara uppbyggda enligt ett antal kriterier för att minska sannolikheten för att deltagarna återfaller i brott, vilket vi nämnt i kapitel 1. Forskningen är dock inte inriktad på ideella organisationers verksamhet. Statskontoret bedömer att det inte är rimligt att förvänta sig att organisationernas verksamheter ska uppfylla dessa kriterier, men vi konstaterar ändå att flera verksamheter har inslag av kriterierna.

Enligt forskningen bör insatser vara teoretiskt underbyggda och ha tydliga mål. Flera organisationer såsom Riksbryggan, Hela Människan, KRIS, X-CONS och Fryshuset arbetar med utvecklade metoder för att hjälpa individer tillbaka till en fungerande livssituation.

Insatser bör enligt forskningen även anpassas efter individens mottaglighet. Statskontoret bedömer att särskilt de organisationer som riktar sig till specifika målgrupper, till exempel Attention och Fryshuset, har insatser som uppfyller detta villkor.

Vissa organisationer ger insatser med mer allmänna humana syften, såsom att bryta isoleringen och att den frivillige ska vara en lyssnande medmänniska, och de har färre inslag av dessa kriterier. Sammantaget bedömer dock Statskontoret att flera organisationer arbetar enligt flera av de kriterier som enligt forskningen är effektiva för att minska återfall i brott. Det är dock viktigt att återigen påpeka att ingen av organisationerna uppfyller alla kriterierna och att organisationernas insatser inte är effektutvärderade. Enligt vår bedömning skulle det vara mycket vanskligt att koppla organisationernas begränsade insatser till minskat

återfall i brott. Enligt vår bedömning är det mycket svårt att isolera effekter på återfall i brott i en effektutvärdering på individnivå.

Återanpassning bör tolkas brett

Det är viktigt att ha en bred ansats när man diskuterar hur dömdas återanpassning i samhället påverkas av verksamheterna som får statsbidrag. Individens livssituation i stort liksom det psykiska välbefinnandet har stor betydelse för återanpassningen och kan bidra till att individen inte återfaller i brott.

Motivationshöjande insatser är viktiga för att förbättra klienternas livssituation. De flesta organisationer som får statsbidrag arbetar också för att höja motivationen hos klienterna, till exempel genom att motivera klienten att delta i ett behandlingsprogram eller ge stöd i relationerna till närstående.

För att inte återfalla i brott är det också viktigt att den före detta klienten har bostad och arbete eller en annan daglig sysselsättning. Organisationerna kan genom sina insatser bidra till att dessa pusselbitar kan komma på plats. Dessa insatser ges det dock vanligtvis inte statsbidrag för.

Dialog behövs om hur användningen av statsbidraget kan utvecklas

I intervjuer med Kriminalvården framkommer att de positiva effekterna av organisationernas verksamhet är underförstådda. Kriminalvården förutsätter att verksamheterna bidrar till återanpassning i samhället, men vår utredning visar att ansökningar och återrapporteringar innehåller få eller inga beskrivningar av hur det går till. Det är enligt Statskontorets bedömning inte heller ändamålsenligt att ställa höga krav på sådana beskrivningar. En anledning är att verksamheterna ofta har karaktär av medmänskligt stöd och att det då blir svårt att resonera kring resultat och effekter, förutom en trolig påverkan på det psykiska välbefinnandet och motivationen hos klienterna.

Vi har också konstaterat att Kriminalvården inte har utvecklat några kriterier för att bedöma ansökningar om statsbidrag, förutom de villkor som finns i förordningen och föreskrifterna samt vissa övergripande utgångspunkter som i dag inte är dokumenterade. Sådana kriterier

skulle exempelvis kunna ha sin grund i forskningen om effektiva insatser för att minska återfall i brott. Statskontoret bedömer dock att det inte skulle vara ändamålsenligt att fastställa kriterier för att avgöra om en verksamhet är effektiv och leder till ökad återanpassning av klienterna. Skälet till detta är den breda ansats som behövs när man diskuterar återanpassning i samhället, som även inkluderar medmänskligt stöd. Det är inte heller rimligt att ställa samma krav på en ideell organisation som man gör på statliga verksamheter när det gäller effektiva metoder. En organisations insatser är dessutom en mycket liten del av de samlade insatserna för en klient.

Ytterligare argument mot mer formalia i bidragshandlingen är enligt Statskontorets bedömning att statsbidraget är en mycket begränsad summa i förhållande till de totala resurserna som avsätts till Kriminalvården. Det gäller även om bidraget skulle höjas. Ökade krav på ansökningar, beslut och återrapporteringar medför mer administration, både för Kriminalvården och för organisationerna. Flera av organisationerna har dessutom liten vana av och små resurser till administration.

Däremot behövs mer dialog mellan Kriminalvården och organisationerna om hur statsbidraget kan användas på bästa sätt för att främja de intagnas återanpassning i samhället. Vi återkommer till detta i förslagen i kapitel 6.

5 Behov av organisationernas verksamhet

5.1 Kriminalvårdens behov av samarbete med organisationer

5.1.1 Kriminalvården vill fördela mer statsbidrag

I budgetunderlaget för 2014 begärde Kriminalvården att få använda 15 miljoner kronor av förvaltningsanslaget för statsbidrag enligt förordning (2002:954). Det tidigare beloppet var 8 miljoner kronor. Kriminalvården ville främst använda de ökade resurserna till att stödja organisationerna så att de kan erbjuda ideell verksamhet över hela landet och introduktionsutbildning till frivilliga samt till att stötta verksamheter för unga klienter och avhoppare från kriminella gäng.⁵⁷ Regeringen beslutade sedan att beloppet skulle höjas till 10 miljoner kronor.⁵⁸

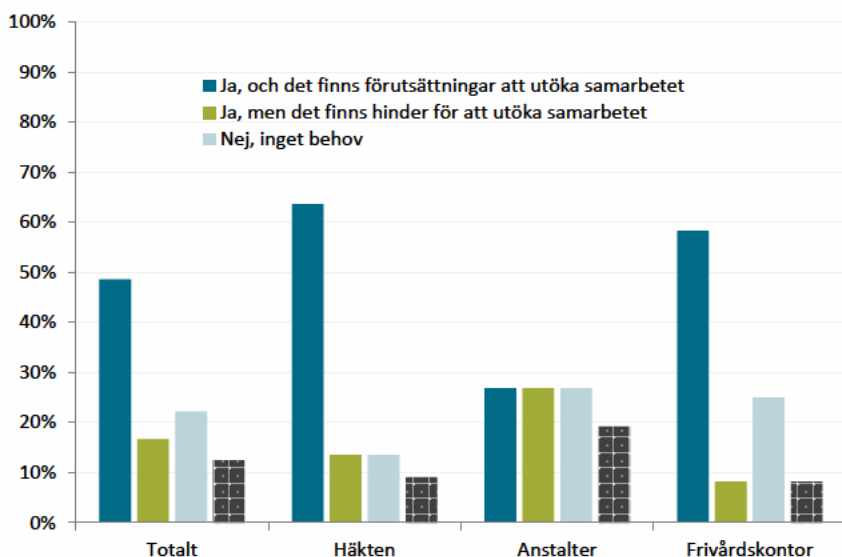
5.1.2 Två tredjedelar vill utöka samarbetet

Två tredjedelar av de enheter (häkten, anstalter och frivårdskontor) som besvarade vår enkät ser behov av att utöka samarbetet med de organisationer som får statsbidrag genom Kriminalvården. Nästan hälften anser också att det finns förutsättningar för att utöka samarbetet, medan en knapp femtedel menar att det finns hinder för detta. Hindren består i brist på lokaler och personal, men det finns också andra hinder. I de öppna svaren beskrivs att organisationerna har svårt att komma på de tider som anstalter erbjuder, men också att säkerhetskrav hindrar besök.

⁵⁷ Kriminalvården, *Budgetunderlag 2014*.

⁵⁸ Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Kriminalvården*.

Figur 5.1 Ser du behov av att utöka samarbetet med organisationerna som får statsbidrag i dag? Häkten, anstalter och frivårdskontor.



Källa: Statskontorets enkät

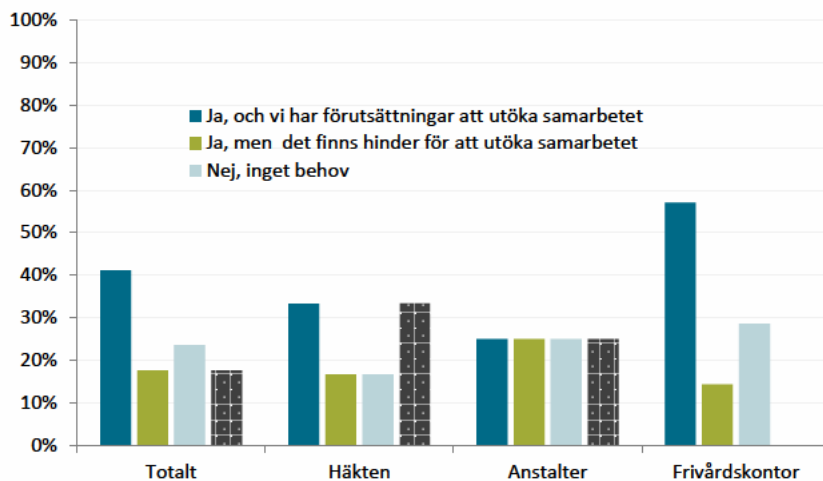
Häkten och frivårdskontor ser störst behov av ett ökat samarbete (8 av 10 respektive 7 av 10), medan behovet hos anstalterna är något mindre (drygt hälften). Anstalterna bedömer också att det finns hinder i större utsträckning.

Enheterna i region Stockholm vill i störst utsträckning samarbeta mer med de organisationer som får statsbidrag (9 av 10) medan knappt 4 av 10 i region Mitt ser det behovet. Övriga regioner svarar ungefär som genomsnittet.

5.1.3 Sex av tio vill ha mer samarbete med dem som inte får statsbidrag

I enkäten ställdes också frågan om man ser behov av att utöka samarbetet med organisationer som inte får statsbidrag genom Kriminalvården.⁵⁹ Nästan 6 av 10 enheter ser ett sådant behov. Frivårdskontoren ser störst behov, troligen på grund av att de har ett omfattande samarbete med ideella organisationer när det gäller samhällstjänst, vilket är en verksamhet som inte får statsbidrag. Det är dock för få enheter som svarade på denna fråga för att en redovisning av svaren på regional nivå ska vara meningsfull.⁶⁰

Figur 5.2 Ser du behov av att utöka samarbetet med de organisationer som inte får statsbidrag via Kriminalvården? Häkten, anstalter och frivårdskontor.



Källa: Statskontorets enkät

⁵⁹ Observera att vi inte frågade hur ett utökat samarbete borde finansieras, eftersom en sådan fråga skulle vara svår att besvara för respondenterna.

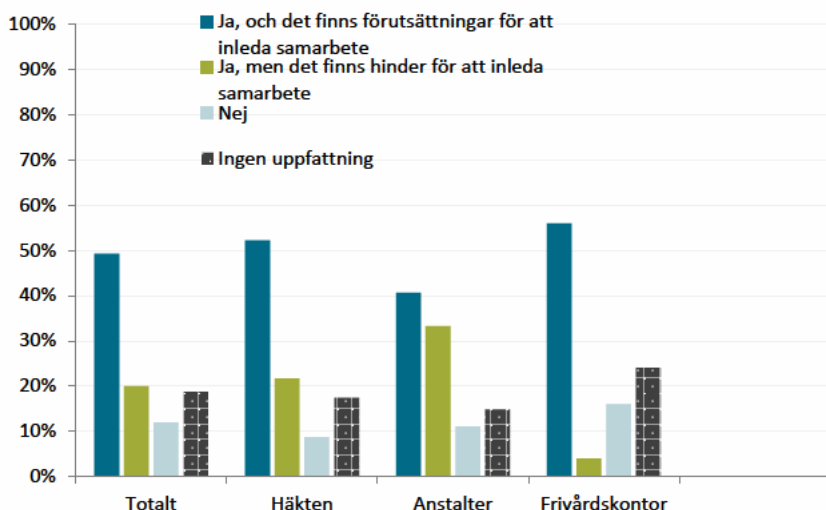
⁶⁰ Totalt tog 17 enheter ställning till behovet av att utöka samarbetet med organisationer som inte får statsbidrag via Kriminalvården.

5.1.4 Sju av tio vill börja samarbeta med nya organisationer

Nästan 7 av 10 enheter som besvarade enkäten ser behov av att inleda samarbete med organisationer som de idag inte samarbetar med.⁶¹ Nästan hälften menar också att det finns förutsättningar för detta, medan 2 av 10 ser hinder såsom brist på lokaler och personal, säkerhetsrisker, brist på organisationer i närområdet och brist på behöriga personer som kan göra besök.

Häkten och anstalter upplever något större behov av att inleda samarbete med nya organisationer än vad frivårdskontor gör. Behovet bedöms större än genomsnittet i regionerna Nord, Stockholm, Syd och Öst, och något mindre i region Mitt och Väst.

Figur 5.3 Ser du behov av att inleda samarbete med organisationer som ni idag inte samarbetar med? Häkten, anstalter och frivårdskontor.



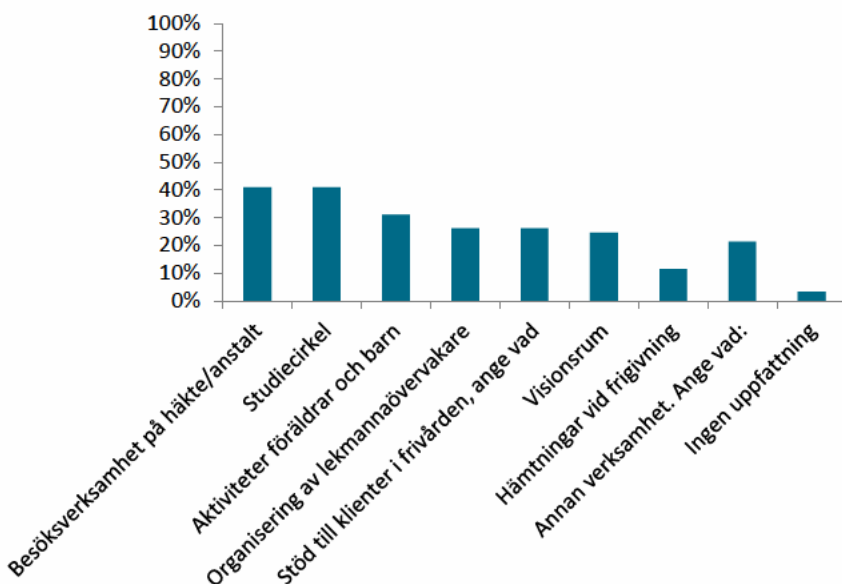
Källa: Statskontorets enkät

⁶¹ Observera att vi inte heller i detta sammanhang frågade hur ett utökat samarbete borde finansieras, eftersom en sådan fråga skulle vara svår att besvara för respondenterna.

5.1.5 Behov av mer samarbete finns inom alla områden

Behovet av att utöka eller inleda samarbete finns inom alla befintliga områden, men är något mer uttalat för besöksverksamhet, studiecirkel och aktiviteter för föräldrar och barn. Inom området stöd till klienter i frivården tar man till exempel upp behov av mötesplatser där man kan få stöd i motivationsprocessen, socialt och psykiatriskt stöd och fler frivilligövervakare. Frivårdskontoren vill även samarbeta mer med organisationer när det gäller samhällstjänstplatser. Kostnader förknippade med samhällstjänstplatser kan dock inte finansieras inom ramen för statsbidraget.

Figur 5.4 Inom vilka områden ser du behov att utöka eller inleda samarbete med ideella organisationer? Alla svarande.



Källa: Statskontorets enkät

5.1.6 Få ser inget behov av att samarbeta med organisationer

De allra flesta som besvarade enkäten (95 procent) samarbetar med ideella organisationer, och ser rimligtvis ett behov av att göra det. Därför finns ett mycket litet underlag för att analysera varför man inte ser behov av sådant samarbete. De enstaka svar som finns pekar på att det handlar om säkerhetsfrågor.

5.2 Behov från organisationernas utgångspunkt

5.2.1 Organisationer vill utöka verksamheten

De fem organisationer vi intervjuade⁶² ser alla behov av att utöka verksamheten inom kriminalvården. Dessa organisationer ser behov av ett ökat statsbidrag för att kunna finansiera den ökade verksamheten. Några tar även upp att statsbidraget inte täcker kostnaderna för dagens besöksverksamhet på häkten och anstalter. Utvecklingsbehoven handlar till exempel om att kunna rekrytera frivilliga som kan andra språk än svenska och engelska och fler unga frivilliga samt att bilda fler lokalföreningar och utöka kompetensutvecklingen för coacher. Vissa ser även behov av stabsfunktioner som kan stötta lokalföreningarna. Riksbryggan, som bara har åtta lokalföreningar, vill bygga upp ett nationellt kompetenscenter med en stödtelefon som alla i landet kan ringa till.

Enligt intervjupersoner inom Kriminalvården kan organisationerna ibland ha svårt att rekrytera frivilliga, särskilt i vissa delar av landet. Organisationernas åiterrapporteringar visar också i några fall att lokalföreningar har haft svårt att bygga upp och fortsätta driva en verksamhet.

Vissa av de intervjuade organisationerna nämnde ett annat hinder för att utöka verksamheten, nämligen att det måste ha gått en viss tid efter avtjänat straff innan en person som lämnat sin kriminella livsstil och arbetar ideellt kan få förtroendet att arbeta gentemot Kriminalvården. Enligt dessa organisationer är personerna oftast mer motiverade att

⁶² RFS, KRIS, Riksbryggan, Röda Korset och Fryshuset.

arbeta ideellt under de första åren efter att de har valt att byta livsstil och att de senare vill ha reguljära arbeten. Kriminalvården menar dock att dessa regler är nödvändiga av säkerhetsskäl. Hur många år som gäller är inte beslutat nationellt utan varierar mellan olika regioner. Organisationerna menar att verksamheten skulle underlättas om Kriminalvården kunde göra undantag från reglerna, till exempel med villkoret att personerna arbetar tillsammans med andra som uppfyller kraven.

Statskontorets samlade bild är trots ovan nämnda hinder att de flesta organisationer har möjligheter att utöka sina verksamheter.

5.3 Sammanfattande iakttagelser

Sammantaget visar vår utvärdering att Kriminalvården ser behov av mer samarbete med ideella organisationer. I budgetunderlaget för 2014 begärde myndigheten att få fördela mer statsbidrag till organisationer. En majoritet av de häkten, anstalter och frivårdskontor som besvarade enkäten vill utöka det pågående samarbetet med både organisationer som får statsbidrag och de som inte får det. De flesta vill även börja samarbeta med andra organisationer.

Enkätsvaren från frivårdskontoren bör tolkas med viss försiktighet eftersom en del svar även handlar om samarbete kring samhällstjänst, en verksamhet som organisationerna inte får statsbidrag för. Dessutom finns en risk för att de som inte svarade på enkäten ser mindre behov av samarbete med ideella organisationer än de som valde att svara. Vi bedömer ändå att Kriminalvården på lokal nivå generellt ser behov av mer verksamheter som kan ges statsbidrag.

Statskontoret bedömer att de flesta organisationer som får statsbidrag idag har förutsättningar att utöka verksamheten. De intervjuade organisationerna ser också behov av att utöka sin verksamhet inom Kriminalvården och har konkreta planer på hur den kan utvecklas. Några organisationer ser dock hinder för att rekrytera tillräckligt många personer som uppfyller Kriminalvårdens kriterier, men sammantaget bedömer Statskontoret att de flesta organisationer kan utöka sin verksamhet.

Som vi beskriver i kapitel 3 ansöker organisationerna om mer medel än vad de beviljas. De flesta organisationer förbrukade hela sitt beviljade bidrag 2012 och 2013.

I kapitel 3 redovisar vi vidare att det är få organisationer som de senaste åren ansökte om bidrag och fick avslag. Trots detta kan det finnas organisationer som har eller skulle vara intresserade av att utveckla en relevant verksamhet, men som inte känner till möjligheterna att få statsbidrag. Kriminalvården arbetar inte heller löpande för att informera ideella organisationer om statsbidraget.

6 Bedömningar och förslag

6.1 Organisationernas insatser ett värdefullt komplement

Statskontoret bedömer att ideella organisationer kan komplettera Kriminalvårdens frigivningsförberedande insatser på ett värdefullt sätt. I flera organisationers insatser finns även inslag av de aspekter som enligt forskningen är effektiva för att minska återfall i brott. Organisationernas insatser är dock så begränsade i förhållande till Kriminalvårdens totala insatser att det är svårt att isolera några mätbara effekter på klienternas återanpassning i samhället.

Organisationerna som får statsbidrag bidrar till att bryta klienternas isolering, öka deras psykiska välbefinnande och skapa kontakter med det omgivande samhället. De kompletterar även Kriminalvårdens insatser för att motivera klienter att bryta missbruk eller en kriminell livsstil. Det finns också ett värde i att klienterna kan ha fortsatt kontakt med organisationerna när de lämnat Kriminalvården. Statskontoret bedömer sammantaget att statsbidrag ges till verksamheter som är viktiga pusselbitar tillsammans med Kriminalvårdens insatser för att främja återanpassning i samhället.

6.2 Statsbidragets omfattning i förhållande till behovet

Statskontoret bedömer att det är rimligt att höja statsbidraget från 10 miljoner kronor till 15 miljoner kronor per år. Höjningen bör ske i två steg för att ge de organisationer som får bidrag i dag förutsättningar att planera en utökad verksamhet och för att ge andra organisationer möjlighet att planera sin verksamhet. Statskontoret anser att regeringen några år efter höjningen bör ge Kriminalvården i uppdrag att bedöma om den varit ändamålsenlig.

Statskontoret ska enligt uppdraget bedöma om statsbidragets omfattning är väl avvägd i förhållande till behovet. Vi har ovan konstaterat att verksamheten som får statsbidrag är ett värdefullt komplement till Kriminalvårdens insatser för att förebygga återfall i brott. Vår enkät visar också att Kriminalvården ser behov av mer samarbete med ideella organisationer, såväl med dem som redan får statsbidrag som med andra organisationer. Kriminalvården har i sitt budgetunderlag för åren 2014–2016 föreslagit en förstärkning av bidragen till de ideella organisationerna, från 8 till 15 miljoner kronor per år. I år höjde regeringen bidraget till 10 miljoner kronor.

För att bedöma om statsbidragets omfattning är väl avvägd i förhållande till behovet behöver några aspekter diskuteras ytterligare.

6.2.1 Organisationernas insatser bör inte ställas mot programverksamheten

Bidraget till ideella organisationer på 10 miljoner kronor tas av Kriminalvårdens förvaltningsanslag på 7,8 miljarder kronor. En alternativ användning av bidraget är alltså i någon annan verksamhet inom Kriminalvården. Man skulle kunna argumentera för att dessa resurser borde användas för Kriminalvårdens behandlingsprogram, eftersom de måste ha belagda effekter på minskat återfall i brott.

Statskontoret anser dock att man inte bör ställa organisationernas verksamheter mot Kriminalvårdens behandlingsprogram eftersom det handlar om olika slags verksamheter med olika perspektiv. Organisationernas företrädare arbetar dessutom ideellt, vilket innebär att förhållande-

vis mycket verksamhet kan bedrivas för det relativt begränsade belopp som ges i bidrag.

6.2.2 Organisationerna kan använda ett höjt statsbidrag

Vår utvärdering visar att nästan hela det beviljade statsbidraget används. Flera organisationer har också konkreta planer på hur de skulle kunna utveckla verksamheten om de fick mer bidrag. Några organisationer har dock inte haft möjlighet att genomföra alla insatser de fått bidrag för. En anledning är att det ibland kan vara svårt att engagera tillräckligt många personer att arbeta ideellt i de aktuella organisationerna.

Några organisationer nämner att ett hinder för rekryteringen är Kriminalvårdens regel att det ska ha gått ett visst antal år efter ett avtjänat straff innan en person som lämnat kriminalitet får arbeta gentemot Kriminalvården. Det kan också vara svårt att få den geografiska spridning som önskas eftersom det inte finns tillräckligt många ideellt engagerade personer i alla delar av landet.

Statskontoret bedömer därför att det inte är lämpligt att höja statsbidraget kraftigt vid ett tillfälle. Övergripande bedömer vi dock att organisationerna som får bidrag i dag, och sannolikt även andra organisationer, har förutsättningar att använda en måttlig höjning av statsbidraget på ett ändamålsenligt sätt.

6.2.3 Motiv finns för att bredda bidragsgivningen

Statskontorets utvärdering visar att Kriminalvården prioriterar att fördela statsbidrag till verksamheter på häkten och anstalter framför verksamheter i frivården. Undantaget är organisering av lekmannaövervakare som ges hög prioritet. Vår enkät visar också att anstalter generellt ser mindre behov av ökat samarbete med ideella organisationer än vad häkten och frivårdskontor gör. Detta kan tolkas som att det finns en mättnad hos en del anstalter vad gäller samarbete med organisationer.

Kriminalvården bör enligt Statskontoret överväga att i större utsträckning än i dag ge statsbidrag till andra verksamheter inom frivården än lekmannaövervakarna. Kriminalvården bör även överväga att fördela mer bidrag till verksamheter på häkten. Ett viktigt argument för detta

är att en organisation kan stötta en klient hela vägen från häktet och anstalten till frivården.

Inom statsbidragets ram på 10 miljoner kronor finns det endast ett litet utrymme för omprioriteringar. Ett argument för att höja statsbidraget är enligt Statskontoret att skapa förutsättningar att ge mer statsbidrag till verksamheter på häkten och frivårdskontor.

6.2.4 Rimligt höja statsbidraget till 15 miljoner kronor

Statskontoret bedömer sammantaget att behovet av statsbidrag är större än dagens nivå på 10 miljoner kronor, och ser en höjning till 15 miljoner kronor som rimlig. Höjningen bör ske i två steg för att de organisationer som får bidrag idag ska kunna planera en utökad verksamhet och för att andra organisationer ska få möjlighet att planera ny verksamhet. Statskontoret anser att regeringen efter höjningen av statsbidraget bör ge Kriminalvården i uppdrag att bedöma om den varit ändamålsenlig.

6.3 Statskontorets förslag

6.3.1 Förordningen bör bli tydligare

Statsbidraget bör ges som verksamhetsbidrag eller projektbidrag

Statskontoret föreslår att regeringen förtydligar förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område så att det framgår att verksamhetsbidrag eller projektbidrag kan fördelas.

I förarbetena till förordningen (2002:954) anges att statsbidrag kan ges i form av organisations-, verksamhets- och projektbidrag. Utifrån de generella riktlinjerna för statens förhållande till det civila samhället finns det skäl att i förordningen som reglerar Kriminalvårdens bidragsgivning slå fast vilka bidragsformer (organisations-, verksamhets- och/eller projektbidrag) som är aktuella. Bidragsformen avgör vilka krav på motprestation som kan ställas på organisationerna för att de ska få statsbidrag.

Kriminalvårdens tillämpning av förordningen innebär att man i huvudsak gett bidrag för att stödja specifika verksamheter och därmed ställt

krav på motprestation. Myndigheten har även gett bidrag för administration med direkt koppling till de verksamheter organisationen får bidrag för, till exempel för revision av dessa verksamheter. Statskontoret menar att bidrag för sådan administration kan inrymmas i ett verksamhetsbidrag.

Statskontoret bedömer att det är rimligt att statsbidrag enligt förordningen (2002:954) bör innebära tydliga krav på motprestation och att verksamhetsbidrag eller projektbidrag därför är mest ändamålsenliga.

Stiftelser utan vinstsyfte bör kunna få bidrag

Statskontoret föreslår att regeringen gör ett tillägg i förordningen (2002:954) om att bidrag även kan beviljas en stiftelse som inte är statlig eller kommunal och som uppfyller vissa andra krav, till exempel att den har verksamhet i Sverige och bedrivs utan vinstsyfte.
--

Förordningen (2002:954) anger att de organisationer som kan beviljas bidrag ska vara demokratiskt uppbyggda, vilket därmed utesluter stiftelser. Kriminalvården har dock beviljat bidrag till Fryshuset som är en stiftelse. En ideell organisation (KFUM Söder) grundade stiftelsen. I ett annat fall har Kriminalvården dock avslagit en ansökan från en stiftelse med motiveringen att sådana inte kan få statsbidrag.

Statskontoret bedömer att stiftelser kan ha verksamheter i linje med förordningens syften och att det i förordningen bör anges att stiftelser utan vinstsyfte kan beviljas bidrag. Motsvarande villkor finns i de generella riktlinjerna för statens förhållande till det civila samhället och i andra förordningar som reglerar bidragsgivning till organisationer, exempelvis förordningen (2011:1508) om statsbidrag för demokratifrämjande verksamhet.

Villkor om revision och skuldfrihet bör ställas

Statskontoret föreslår att regeringen inför i förordningen (2002:954) att organisationerna som mottar statsbidrag inte får ha skulder som rör svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten, och inte heller vara i likvidation eller försatta i konkurs.

Statskontoret föreslår att regeringen inför i förordningen (2002:954) att organisationernas ekonomiska redovisningar av statsbidraget ska godkännas av en auktoriserad eller godkänd revisor om bidraget överstiger fem prisbasbelopp.⁶³

Statskontoret föreslår för bidrag under fem prisbasbelopp att Kriminalvården anger i riktlinjer för statsbidraget vilka formella krav som myndigheten ställer på revisorerna.

Statskontoret föreslår att Kriminalvården i riktlinjer för statsbidraget förtydligar revisionens innehåll och omfattning.

De generella riktlinjerna och andra statsbidragsförordningar innehåller villkor som mottagande organisationer behöver uppfylla. Det handlar om att de inte får ha skulder som rör svenska skatter eller avgifter hos Kronofogdemyndigheten, vara i likvidation eller vara försatta i konkurs. I riktlinjerna och i andra förordningar finns även villkoret att den revisor som granskar redovisningen av bidrag ska vara auktoriserad eller godkänd om bidraget överstiger fem prisbasbelopp. Dessa villkor finns dock inte med i förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område. För att minska risken att oseriösa organisationer får bidrag anser Statskontoret att det är lämpligt att föra in motsvarande villkor i förordningen (2002:954).

Vår genomgång av revisionsintyg som lämnats till Kriminalvården visar även att innehållet och omfattningen av revisionen varierar. Statskontoret menar att Kriminalvården i riktlinjer för statsbidraget bör förtydliga vad revisionen ska omfatta.

⁶³ Fem prisbasbelopp 2014 är 5 * 44 400 kronor = 222 000 kronor.

För bidrag under fem prisbasbelopp bör Kriminalvården i riktlinjer för statsbidraget ange vilka formella krav som myndigheten ställer på revisorerna.

Minska risken för dubbelfinansiering

Statskontoret föreslår att regeringen inför ett tillägg i förordningen (2002:954) om att Kriminalvården ska ta hänsyn till om organisationen har beviljats bidrag från en annan myndighet för samma verksamhet eller sökt sådana bidrag.

Statskontoret föreslår att Kriminalvården inför ett beslut om statsbidrag bedömer risken för dubbelfinansiering av verksamheter och i dessa fall stämmer av med Socialstyrelsen och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor.

Statskontorets kartläggning visar att vissa av organisationerna som får bidrag genom Kriminalvården även får bidrag från andra myndigheter för liknande verksamheter. Vi kan dock inte påvisa att flera myndigheter gett bidrag för samma verksamheter och att det handlar om dubbelfinansiering. För att minska risken för detta anser vi dock att Kriminalvården bör stämma av med i första hand Socialstyrelsen och MUCF innan man fattar beslut om bidrag.

Det bör stå som villkor i förordningen att Kriminalvården ska ta hänsyn till om organisationen har fått eller sökt andra bidrag för samma verksamhet. Liknande villkor finns i andra förordningar som reglerar statsbidrag till ideella organisationer, till exempel förordningen (2014:108) om statsbidrag till ideella organisationer inom kulturmiljöområdet.

Tvååriga verksamhetsplaner räcker

Statskontoret föreslår att regeringen ändrar villkoret i förordningen (2002:954) om att organisationerna ska lämna treåriga verksamhetsplaner till att de ska lämna minst tvååriga verksamhetsplaner.

I förordningen (2002:954) finns som villkor för statsbidrag att organisationerna ska lämna in treåriga verksamhetsplaner. Statskontorets genomgång av ansökningar visar dock att organisationerna inte alltid

uppfyller det kravet men att statsbidrag ändå beviljas. Statskontoret menar att tvååriga planer räcker för att visa att organisationerna har en långsiktig verksamhet.

6.3.2 Kriminalvården behöver se över sina utgångspunkter för bidragsgivningen

Statskontoret föreslår att Kriminalvården

- ser över om det finns anledning att förändra dagens övergripande utgångspunkter och prioriteringar
- särskilt överväger möjligheterna att i större utsträckning ge statsbidrag till verksamheter i framför allt frivården men även på häkten
- dokumenterar de utgångspunkter man vill arbeta efter i riktlinjer för bidragsgivning enligt förordning 2002:954
- i dessa riktlinjer förtydligar när bidrag för administration kan ges
- gör myndighetens utgångspunkter kända för organisationerna, förslagsvis genom att lägga ut dem på webbplatsen.

Kriminalvården bör dokumentera sina utgångspunkter

Statskontoret kan konstatera att Kriminalvården har utgångspunkter och prioriteringar för sin bidragsgivning som inte är dokumenterade. Det handlar till exempel om att man prioriterar frigivningsförberedande verksamhet på anstalter och häkten framför verksamheter i frivården. För att statsbidraget ska kunna användas på ett så effektivt sätt som möjligt bör Kriminalvården se över om det finns anledning att förändra dagens utgångspunkter och prioriteringar. Som vi beskrivit i 6.2.3 finns det motiv för att i större utsträckning än i dag ge bidrag till verksamheter i framför allt frivården, men även på häkten. Statskontoret menar vidare att det är viktigt att Kriminalvården förtydligar när organisationerna kan få bidrag för sin administration.

För att öka transparensen både gentemot organisationerna och inom Kriminalvården bör dessa utgångspunkter dokumenteras i interna riktlinjer.

Kriminalvården behöver tydliggöra sina förväntningar på organisationerna

Inför framtagandet av riktlinjerna anser Statskontoret att Kriminalvården behöver föra en dialog med organisationerna om vilka förväntningar som finns på deras verksamheter och hur de kan utvecklas för att på bästa sätt bidra till klienternas återanpassning till samhället. Företrädare från Kriminalvården på regional och lokal nivå bör vara delaktiga i dialogen med organisationer och i interna diskussioner om övergripande utgångspunkter och prioriteringar. Såväl organisationer som i dag får statsbidrag som andra organisationer med en relevant verksamhet bör regelbundet bjudas in till dialog.

Statskontoret bedömer dock inte att det är ändamålsenligt att Kriminalvården fastställer heltäckande kriterier för att bedöma effektiviteten i enskilda verksamheter och för att prioritera mellan ansökningar.

6.3.3 Besluten från Kriminalvården bör vara tydligare

Statskontoret föreslår att Kriminalvården i sina beslut genomgående tydligt anger vilka verksamheter som beviljats statsbidrag.

Statskontorets kartläggning av Kriminalvårdens beslut om statsbidrag visar att det inte alltid är tydligt vilka verksamheter som bidraget gäller. En del ansökningar omfattar nämligen flera verksamheter och det beslutade bidraget kan vara mindre än det som ansökan avser. Om det inte framgår av beslutet hur organisationen ska prioritera kan det förtydligas senare, vilket inte ger transparens i bidragsgivningen. Om Kriminalvården inte gör något förtydligande är det organisationen som avgör vilka av de verksamheter man sökt bidrag för som bidraget ska användas till. Kriminalvården bör genomgående vara tydlig i sina beslut om vilka verksamheter bidraget är avsett att stödja, i synnerhet när bidraget är mindre än vad organisationen ansökt om.

6.3.4 Kriminalvården behöver hantera vissa hinder

Statskontoret föreslår att Kriminalvården ser över hur man kan minska de upplevda hindren för samarbete med ideella organisationer. Det kan handla om att visa goda exempel där samarbetet fungerar väl.

Vår enkät visar att de flesta häkten, anstalter och frivårdskontor vill utöka samarbetet med ideella organisationer. De flesta ser inga hinder för detta, men en del ser säkerhetsrisker förknippade med organisationernas besök på anstalter och häkten. Andra hinder handlar om att det inte finns personal som kan ta emot organisationerna och att det inte finns lokaler för besöken. De varierande svaren i enkäten visar att häkten och anstalter har olika sätt att hantera säkerhetsrisker och andra hinder. Statskontoret anser att Kriminalvården bör lyfta upp och sprida goda exempel där samarbetet med organisationer fungerar väl.

6.3.5 Kriminalvården behöver stärka sin uppföljning av hur organisationernas verksamheter fungerar

Statskontoret föreslår att Kriminalvården tar fram riktlinjer för en enkel uppföljning av organisationernas verksamhet. Riktlinjerna bör omfatta vilken information som ska samlas in från lokal nivå, hur regionerna ska samla in informationen och hur den ska dokumenteras.

Statskontoret föreslår att Kriminalvården kartlägger i vilken omfattning organisationerna är med i verkställighetsplanerna.

Inför ett beslut om bidrag bör Kriminalvården ta tillvara kunskaper på lokal nivå om hur de verksamheter som får statsbidrag fungerar, för att statsbidraget ska bli effektivt. Regionerna ansvarar för att förmedla information från lokal nivå till huvudkontoret om de olika organisationernas verksamheter. Vår utvärdering visar att regionerna har varierande kunskap om hur samarbetet med ideella organisationer fungerar.

Vår utvärdering visar också att Kriminalvården inte vet i vilken utsträckning ideella organisationer finns med i verkställighetsplanerna. Om Kriminalvården vill se till att insatser från ideella organisationer används mer systematiskt i det frigivningsförberedande arbetet är det viktigt att dessa insatser finns med i verkställighetsplanerna. Ett första steg är att kartlägga i vilken omfattning insatser från ideella organisationer finns med i planerna i dag.

Statskontoret bedömer att det behövs riktlinjer för en enkel uppföljning av organisationernas verksamheter på lokal nivå och för vilken information som regionerna ska förmedla till huvudkontoret. Uppföljningen

bör dock inte vara för administrativt betungande eller ta för mycket resurser i anspråk.

6.3.6 Kriminalvårdens återrapportering till regeringen behöver utvecklas

Statskontoret föreslår att Kriminalvården i sin årsredovisning återrapporterar till regeringen vilka verksamheter som beviljats statsbidrag och hur myndigheten översiktligt bedömer att dessa bidrar till klienternas återanpassning till samhället. Kriminalvården bör också redovisa hur myndigheten arbetar för att utveckla användningen av statsbidraget.

Vi kan konstatera att Kriminalvården inte har någon utförlig återrapportering till regeringen om hur statsbidraget används och vilka resultat som nås. Regeringen ställer heller inga särskilda krav på återrapportering, förutom att Kriminalvården ska redogöra för vilka organisationer som mottagit bidrag och med vilka belopp.

Vi konstaterar vidare att Kriminalvården redan har krav på resultatredovisning enligt förordningen (2000:605) om årsredovisning och budgetunderlag. Enligt den ska myndigheten återrapportera sina uppdrag enligt instruktionen. För Kriminalvården är fördelningen av statsbidraget en del i arbetet med att minska återfallen i brott. Om regeringen vill förtydliga sina önskemål om denna återrapportering kan det göras i regleringsbrevet eller som ett särskilt uppdrag.

I de generella riktlinjerna för statens förhållande till det civila samhället finns för verksamhetsbidrag ganska långtgående krav på att myndigheterna ska ställa upp mål samt bedöma resultat och effekter av de statsbidrag som ges. Statskontoret menar dock att sådana krav inte är ändamålsenliga för detta statsbidrag eftersom det är svårt att isolera effekterna av organisationernas verksamheter på klienternas återanpassning till samhället. Dessutom är statsbidraget relativt litet, vilket talar emot en omfattande och administrativt betungande uppföljning.

Däremot bör Kriminalvården diskutera, både internt och tillsammans med organisationerna, vilka resultat man förväntar sig av de verksamheter som får statsbidrag och hur dessa verksamheter kan utvecklas för

att främja tidigare dömdas återanpassning i samhället. I sina årsredovisningar bör Kriminalvården redovisa hur dessa verksamheter bidrar till återanpassning och hur man arbetar för att utveckla användningen av statsbidraget.

Referenser

- Andrews, D och Bonta, J (2010) *The Psychology of Criminal Conduct*
- Brottsförebyggande rådet 2003:7 *KRIS. En kartläggning av föreningen Kriminellas Revansch I Samhället*
- Brottsförebyggande rådet 2012:9 *Lekmanövervakare inom frivården*
- Justitiedepartementet PM Ju2002/6869/KRIM *Ekonomiskt stöd till frivilligorganisationer inom kriminalvården*
- Justitiedepartementet Ju2012/3982/KRIM *Uppdrag till Kriminalvården och Arbetsförmedlingen om åtgärder för att främja dömda kvinnors förutsättningar på arbetsmarknaden*
- Justitiedepartementet Ju2012/4393/KRIM *Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser för våldsamma män*
- Justitiedepartementet Ju2013/4394/KRIM *Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser för unga i kriminalvård*
- Justitiedepartementet Ju2013/7450/KRIM *Uppdrag till Kriminalvården om förstärkta insatser för kvinnor med våldsproblematik*
- Kriminalvården *Ansökningar, beslut och återrapporteringar till Kriminalvården om bidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område åren 2012–2014*
- Kriminalvården (2010) *Barn med frihetsberövade föräldrar. Resultat från EU-studien COPING med fokus på Sverige*
- Kriminalvården *Budgetunderlag 2014*
- Kriminalvården 2012:7 *Handbok om särskilda utslussningsåtgärder*

Kriminalvården 2012:10 *Handbok om verkställighetsplanering och planering av häktesvistelse*

Kriminalvårdens webbplats 2012-05-22 *Drogprogrammet PRISM minskar återfall i brott*

Kriminalvården (2014) *Klientkartläggning 2013. Ett regeringsuppdrag. En presentation av bakgrundsfaktorer hos Kriminalvårdens klienter*

Kriminalvården (2014) *Kriminalvårdens redovisning om återfall, uppföljning t.o.m. 2010*

Kriminalvårdens webbplats 2012-11-22 *Läkemedelsbehandling minskar återfall i brott*

Kriminalvården (2014) *Utvärdering av Kriminalvårdens behandlingsprogram*

Kriminalvården Riktlinjer 2006:2 *Riktlinjer för samarbete med ideella sektorn*

Kriminalvården (2014) *Utvärdering av programmet Prime for Life (PFL) i Kriminalvården.*

Kriminalvården *Årsredovisning 2013*

Kriminalvården (2008) *1+1=3. Utvärdering av ITOK-projektet ur ett socioekonomiskt perspektiv och ur ett samverkansperspektiv*

McGuire, J (2000) *What works in reducing criminality*

McGuire, J (red) (1995) *What works: Reducing Reoffending, Guidelines from Research and Practice*

Proposition 2009/10:55 *En politik för det civila samhället*

Regeringen *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Kriminalvården*

Riksrevisionen 2009:27 *Kriminalvårdens arbete med att förebygga återfall i brott. Verkställighetsplanering och samverkan inför de intagnas frigivning*

Statskontoret 2004:17 *Bidrag till ideella organisationer: kartläggning, analys och rekommendationer*

Statskontoret 2009:16 *Bidrag till ideella organisationer på det sociala området*

Regeringsuppdraget



Justitiedepartementet

Regeringsbeslut I:12
2014-03-20 Ju2014/2028/KRIM

Statskontoret
Box 8110
104 20 Stockholm



Uppdrag till Statskontoret att utvärdera Kriminalvårdens stöd till ideella organisationer

Regeringens utgångspunkter

Att minska återfallen i brott är en av de viktigaste utmaningarna för att skapa ett tryggare samhälle för alla. För att lyckas i arbetet krävs en väl fungerande samverkan mellan Kriminalvården och aktörer i det omgivande samhället. Inte minst ideella organisationer som arbetar återfallsförebyggande på individnivå har en viktig roll. Enligt regeringen finns det skäl att överväga en förstärkning av Kriminalvårdens möjligheter att ge statsbidrag till organisationer inom kriminalvårdens område.

Statskontoret bör därför få i uppdrag att utvärdera Kriminalvårdens bidragsgivning till organisationer som verkar på kriminalvårdens område.

Regeringens beslut

Regeringen ger Statskontoret i uppdrag att analysera och utvärdera Kriminalvårdens bidragsgivning enligt förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område. Uppdraget omfattar vilken utredning och bedömning som gjorts av myndigheten inför beslut, hur bidragen fördelats samt på vilket sätt beslut om statsbidrag följts upp och utvärderats. I uppdraget ingår vidare att bedöma i vilken utsträckning statsbidragen varit ett effektivt medel i arbetet med att främja de dömdas återanpassning till samhället, om bidragens omfattning är väl avvägd i förhållande till behovet samt att, i förekommande fall, lämna förslag på hur de medel som i dag används till bidrag till vissa organisationer inom Kriminalvårdens område kan utnyttjas mer effektivt.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Rosenbad 4

Telefax
08-20 27 34

Telex
178 20 PREMIER S

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Justitiedepartementet) senast den 31 oktober 2014.

Kriminalvården ska bistå Statskontoret med de uppgifter som behövs för uppdragets genomförande.

Skälen för regeringens beslut

Kriminalvården har sedan 2003 genom förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område möjlighet att besluta om statsbidrag till ideell verksamhet som är ägnad att främja dömdas återanpassning till samhället. Det kan avse såväl organisationsbidrag som verksamhets- och projektbidrag. I Kriminalvårdens regleringsbrev finns särskilt angivet hur stor del av anslaget som får användas för detta ändamål. Sedan 2003 har omkring 90 miljoner kronor betalats ut i form av statsbidrag till ett antal organisationer.

För att statsbidrag ska kunna komma ifråga krävs att organisationen bedriver ideellt arbete i form av förebyggande eller stödjande insatser som är ägnat att främja dömdas återanpassning till samhället. Med förebyggande eller stödjande insatser avses sådant arbete som förstärker och kompletterar Kriminalvårdens åtgärder. Exempel på insatser som bedrivs med stöd av bidraget är besöksgrupper på anstalt, organisering av lekmanövervakare, hämtningar vid villkorlig frigivning, besök och stöd till klienter som vill hoppa av kriminella gäng m.m.


Statsbidrag kan normalt endast utgå till en riksorganisation, dvs. en organisation som bedriver riksomfattande verksamhet. Om det finns särskilda skäl kan bidrag även beviljas en organisation som inte bedriver riksomfattande verksamhet. En ideell organisation som har fått bidrag ska redovisa till Kriminalvården hur det har använts.

Ideella organisationer som arbetar återfallsförebyggande på individnivå har en viktig roll som ett komplement till Kriminalvårdens återfallsförebyggande arbete. Kriminalvården har i budgetunderlaget för 2014 aviserat att man planerar för ett utökat samarbete med frivilligorganisationer och att man ser ett behov av att förstärka finansieringen av medel genom statsbidrag. Mot den bakgrunden har regeringen i myndighetens regleringsbrev för 2014 höjt beloppet för statsbidraget från 8 miljoner kronor till 10 miljoner kronor. Enligt regeringen kan det finnas skäl att överväga att höja beloppet ytterligare. Innan en höjning kan ske bör dock en analys och utvärdering göras av Kriminalvårdens bidragsgivning till de ideella organisationerna.

Statskontoret bör därför ges i uppdrag att analysera och utvärdera Kriminalvårdens bidragsgivning enligt förordningen (2002:954) om statsbidrag till vissa organisationer inom kriminalvårdens område.

På regeringens vägnar


Beatrice Ask


Anna C. Lindberg

Kopia till

SB/SAM
Fi/BA
S/SFÖ
Kriminalvården

Bilaga 2

Organisationer med statsbidrag 2014

Organisation	Lokal-föreningar med bidrag	Kärnverksamhet med statsbidrag	Annan verksamhet med statsbidrag	Före/vid/efter frivigning	Häkte/anstalt/frivård (H/A/F)	Särskild målgrupp inom kriminalvården
RFS	12	Organisering av lekmanövervakare. Besök häkte/anstalt. Utveckling/kartläggning av visionsrum.	Samordning, & stöd till lokal-föreningar.	Före/efter	H/A/F	Nej
KRIS	14	Besök häkte/anstalt. Muckhämtningar.	Utbildning & möten för frivilliga.	Före/vid	H/A	Nej
Riks-bryggan	8	Besök häkte/anstalt. Telefonstöd t. klienter. Även: Aktiviteter vid permission/i frivården.	Samordning & stöd till de frivilliga.	Före/i liten mån efter	H/A/lite F	Klienter som är föräldrar.
Röda Korset	24	Besök häkte/anstalt.	Utbildning & möten för frivilliga.	Före	H/A	Nej
Fryshuset	1	Stöd till avhoppare från kriminella gäng, bl.a. besök häkte/anstalt & möten i frivården.	Handledning för anställda på häkte/anstalt.	Före/vid/efter	H/A/F	Avhoppare (kriminella gäng). Unga i riskzonen.
X-CONS	1	Besök häkte/anstalt. Muckhämtningar.	Medlems-tidning	Före/vid	H/A	Nej
Hela Människan	5	Besök häkte/anstalt. Studiecirklar.	Seminarier & möten för frivilliga.	Före/efter	H/A/F	Nej
Sveriges kristna råd	35	Besök häkte/anstalt.		Före	H/A	Nej
Attention	3	Besök anstalt.	Utbildning & möten för frivilliga.	Före	A	Klienter med neuro-psykiatriska diagnoser.
RFHL	2	Besök anstalt.		Före	A	Våldsut-satta kvinnor på anstalt.

Källa: Statskontoret

Bilaga 3

Bidragsfördelning 2003–2014 (tkr)

Organisation	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003
Riksförbundet Frivilliga Samhällsarbetare (RFS)	3 600	3 400	3 400	3 500	3 600	3 725	3 725	4 000	4 160	4 179	4 179	4 179
Kriminellas revansch i samhället (KRIS)	1 600	1 400	1 400	1 550	1 680	1 750	1 900	1 900	1 600	1 600	1 025	900
Riksbryggan	1 528	1 000	1 100	1 150	1 100	1 150	1 000	880	850	850	256	200
Röda Korset	680	500	500	415	415	400	330	330	310	310	300	300
Fryshuset (Passus)	600	440	300	150	0	0	0	0	0	0	0	0
X-CONS Riksförbund	550	300	200	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Hela Människan	440	340	340	340	380	335	605	500	80	80	60	60
Sveriges kristna råd	390	390	390	390	390	390	390	390	370	370	370	370
Attention	250	170	215	296	220	100	0	0	0	0	0	0
Riksförbundet för Rättigheter, Frigörelse, Hälsa och Likabehandling (RFHL)	100	60	55	52	75	50	0	0	0	0	0	0
IOGT-NTO	0	0	100	100	100	100	50	0	0	0	0	0
LP-stiftelsen	0	0	0	0	0	0	0	0	20	30	30	0
Bryggan Abroad	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	40	0
Summa	9 738	8 000	8 000	7 943	7 960	8 000	8 000	8 000	7 400	7 399	6 200	6 009

Källa: Kriminalvården