

Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete

*Delbetänkande av Utredningen kriminalvårdens
effektivitet*

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:71

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB

Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23024-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade den 14 februari 2008 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att följa upp och utvärdera effektiviseringsarbetet inom Kriminalvården. Enligt direktivet ska utredaren bland annat följa upp 2003 års effektiviseringsarbete, identifiera och analysera ytterligare möjligheter till effektiviseringsåtgärder inom förvaltning, personal, IT, administration och övrig verksamhet samt ange förutsättningar för olika effektiviseringsåtgärder och konsekvenser av dessa.

Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 20 februari 2008 numera generaldirektören Ann-Marie Begler.

Som sekreterare anställdes fr.o.m. den 4 mars 2008 Richard Murray, tidigare chefsekonom vid Statskontoret. Departementssekreterare Kristina Sundelöf anställdes som sekreterare fr.o.m. den 1 juni 2008.

Peter Lindström, ämnessakkunnig vid Justitiedepartementet, har biträtt utredningen.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen kriminalvårdens effektivitet (Ju 2008:02), överlämnar härmed sitt delbetänkande avseende uppföljning av 2003 års effektiviseringsarbete, kriminalvårdens produktivitetsutveckling samt kostnader för Kriminalvårdens säkerhetsarbete.

Stockholm i juni 2008

Ann-Marie Begler

*/Richard Murray
Kristina Sundelöf*

1	Sammanfattning	4
2	Inledning	8
3	Effektivisering	10
3.1	Bakgrund.....	10
3.2	Inriktning av effektiviseringsförslagen	13
3.2.1	Effektivare kriminalvård – en hinderanalys (1999)	13
3.2.2	Kriminalvårdens personal (2002)	16
3.3	Effektivitetsgranskning av kriminalvården (2003).....	17
3.4	Handlingsplanen för effektivisering (2003)	18
3.5	Kriminalvårdens effektiviseringsarbete.....	19
3.5.1	Före handlingsplanen.....	19
3.5.2	Efter handlingsplanen	21
3.5.3	Sammanfattning av effektiviseringar.....	34
3.5.4	Fortsatt effektivisering	35
4	Produktivitetsutveckling	36
4.1	Besparingar och produktivitet	37
4.2	Förändring av anstaltsstruktur och verkställighetsformer	39
4.3	Kostnadsutveckling.....	45
4.4	Prestationsutvecklingen.....	46
4.5	Produktivitetsutveckling.....	48
5	Säkerhet	55
5.1	Uppdrag till Kriminalvården.....	56
5.2	Säkerhetsbegreppet	57
5.3	Tidigare beslut och handlingsprogram.....	57
5.4	Rymningsutredningen.....	59

5.5	Säkerhetssituationen år 2005	61
5.6	Åtgärder som tillkommit.....	62
5.7	Vad har gjorts och vad har det kostat?	62
5.7.1	Anstaltsstruktur med högre säkerhet.....	62
5.7.2	Placering av intagna i anstalter med högre säkerhet	63
5.7.3	Yttre perimeterskydd	65
5.7.4	Häkten och transporter.....	66
5.7.5	Kriminalvårdens underrättelsetjänst.....	67
5.7.6	Pepparspray.....	67
5.7.7	Inpasseringskontroll.....	68
5.7.8	Ökade kontroller inne på anstalterna	68
5.7.9	Tätare byten av anstalter	68
5.7.10	Förbättrad kontroll vid rekrytering.....	68
5.7.11	Säkerhetsansvariga på anstalterna	69
5.7.12	Övningar	69
5.7.13	Störningsutrustning och mobifinder	69
5.7.14	Elektroniska nyckelskåp.....	70
5.7.15	Övrigt	70
5.7.16	Kostnader – sammanfattning	70
6	Analys av effektiviseringsarbetets resultat	72
6.1	Förändringar i anstaltsstrukturen	73
6.2	Olika verkställighetsformer inom frivården.....	74
6.3	Pris- och löneutveckling	75
6.4	Kvalitetsförändringar.....	78

1 Sammanfattning

Under en lång rad år på slutet av 1990-talet och början av 2000-talet hade kriminalvården stora svårigheter att få sin ekonomi i balans. Kriminalvårdsstyrelsen och de många lokala kriminalvårdsmyndigheterna fick stora anslagsökningar utan att lyckas komma till rätta anslagsöverskridandena. Bakgrunden var då en snabb ökning av antalet klienter. Från år 1997 till år 2004 ökade antalet intagna i fängelserna med 37 procent. Detta var efter en period av minskat antal klienter och ett betydande anslagssparande. De ekonomiska problemen parades med hög beläggningsgrad och svårigheter att bedriva en bra kriminalvård. Beläggningsgraden gick från 80 procent till 102 procent i fängelserna under samma period.

Vid sidan om att bevilja stora anslagsökningar tog regeringen initiativ till ett flertal utredningar som syftade till att öka effektiviteten i verksamheten. Successivt växer en rad reformer av kriminalvården fram: den starka betoningen på ganska små, lokala anstalter ersätts av en strävan mot stora och flexibla anstalter, bemanningen av häkten och anstalter anpassas allt mer efter behov i stället för efter fasta scheman, ledningarna på anstalterna stärks i sin ledningsroll, frivården ges en stärkt ställning med ansvar för hela klientresan, Kriminalvårdsstyrelsen ges ett successivt allt starkare mandat att leda hela kriminalvården med alla dess 37 myndigheter och slutligen görs kriminalvården om till en enda myndighet med start år 2006.

Beläggningsökningen som till stor del är framkallad av politiska beslut om upphävd halvtidsfrigivning, straffskärpningar för vissa brott och minskade möjligheter att utdöma rättspsykiatrisk vård möts samtidigt med reformer av verkställighetsformer för att minska beläggningsgraden: samhällstjänst, intensivövervakning med elektronisk fotboja och utvidgad frigång är kriminalvårdspolitiska reformer under denna tid.

År 2003 överenskoms en handlingsplan för ökad effektivitet i kriminalvården som syftade till besparingar på över 500 mnkr. Uppdraget till vår utredning är att följa upp det arbete som därefter utfördes av Kriminalvården. Det är detta som det nu föreliggande betänkandet avhandlar. Samtidigt som detta uppdrag ges till Kriminalvården upphör klienttillströmningen att öka och anslagstillskotten resulterar i att Kriminalvården får ekonomin i balans. Beläggningsgraden är dock besvärande hög. När sedan under år 2004 ett antal spektakulära rymningar, fritagningar och gisslantagningar sker kommer säkerheten och nya säkrare anstalter i fokus, anstalter som när de så småningom kommer att tas i bruk ställer stora krav på utökad finansiering. I utredningens fortsatta arbete är det denna situation som ska analyseras och värderas, återigen med frågan om möjligheterna till ökad effektivisering högst på dagordningen.

Utredningen har följt upp resultaten av år 2003 års handlingsplan. Utredningen kan konstatera att på 14 av de 16 områden som pekades ut har åtgärderna givit mindre, eller inga besparingar jämfört med bedömningen i handlingsplanen. På de återstående två områdena, effektivare personalutnyttjande och centralisering av telefonväxeln, har besparingarna överträffat Kriminalvårdens ursprungliga uppskattning. De totala besparingarna är av storleksordningen 200 mnkr på årsbasis. Därtill ska läggas effektiviseringsåtgärder som gjorts antingen före handlingsplanen eller utanför den och som har givit lika mycket. En stor effektivisering gjordes när placeringsverksamheten centraliserades. IT-drift och IT-förvaltning centraliserades också med gott resultat. År 2005 omförhandlade Kriminalvården hyrorna och sänkte dessa med 75 mnkr på årsbasis.

Sammantaget bör en besparing om 400 mnkr i en verksamhet som omsluter 6 mdr ge en produktivitetsvinst på närmare 7 procent om besparingen görs på ett sådant sätt att den inte minskar verksamhetens prestationer eller deras kvalitet. Bemanningsöversynerna har till viss del påverkat de intagna som nu är inlåsta längre än tidigare. Det är inte en effektivisering utan en nedskärning. I övrigt bedömer utredningen att besparingarna bör ha inneburit produktivitetsvinster. Eftersom värdet av längre inlåsning inte innefattas i produktivitetsmåttet kommer dock även det att registreras som en produktivitetsökning.

Så som Kriminalvården räknar besparingarna underskattas de enligt utredningen. En årsarbetskraft kostar enligt Kriminalvården 0,5 mnkr. Inklusiva sociala avgifter, andra personalkostnader,

lokaler och overhead räknar man vanligen i andra sammanhang med att kostnaden är 1 mnkr. Besparingseffekten fördubblas därigenom. Kriminalvårdens besparingar skulle räknat på detta sätt uppgå till någonstans mellan 692 och 806 mnkr och produktivitetsvinsten ligga mellan 11 och 13 procent.¹

Sedan säkerhetsfrågorna sattes i fokus har Kriminalvården genomfört ett omfattande arbete för att höja säkerheten. Det har framförallt inriktats på att minska antalet rymningar som fram till år 2004 ökat kraftigt efter en längre period av minskat antal rymningar. I budgeten 2005 anvisade regeringen 100 mnkr inom anslaget för detta arbete. Utredningen har också i uppdrag att utvärdera säkerhetssatsningarna. Det kommer vi att göra i vårt nästa betänkande. I detta delbetänkande har vi dock anledning att beräkna kostnaderna för detta arbete, eftersom de påverkar produktiviteten och därmed bedömningen av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Utredningen bedömer att säkerhetsarbetet år 2007 medfört en förhöjd verksamhetskostnad om cirka 85 mnkr. Kostnaden är beräknad på samma sätt som besparingarna och i enlighet med Kriminalvårdens kostnad per årsarbetskraft. Räknas kostnaden för en årsarbetskraft upp med 0,5 mnkr blir den samlade kostnaden för säkerhetshöjningen i stället 112 mnkr.

För att beräkningen av produktiviteten ska bli rättvisande bör kostnaderna för den förhöjda säkerheten dras av. Den besparing som sålunda bör ge en produktivitetsvinst hamnar då grovt uppskattat mellan 300 mnkr och 600 mnkr, dvs. någonstans mellan 5 och 10 procent.

Den produktivetsförändring som kan registreras mellan år 2002 och år 2007 är minus 3 procent. Produktivetsminskningen är helt och hållet hänförlig till år 2007 då produktiviteten minskar med 7 procent. Dessförinnan hade den ökat med 4 procent från år 2002.

Beläggingsgraden har stor betydelse för produktiviteten liksom den har det för möjligheterna att bedriva en bra kriminalvård. Tidigare mål för beläggingsgraden var 85 procent. Nu är målet 90 procent. En mycket stor del av den långsiktiga produktivetsförbättring som ägt rum i kriminalvården är hänförlig till högre beläggingsgrad. Åren 2002 och 2007 är någorlunda jämförliga. 2007 är beläggingsgraden något lägre än år 2002. Det kan ses som en förklaring till varför produktiviteten är 3 procent lägre. Men det förklarar inte varför beläggingsgraden är

¹ Besparingen på hyrorna räknas inte upp på detta sätt. Uppräkningen avser enbart personalkostnader.

lägre eftersom ett stort antal dömda personer väntar på att bli intagna.

Några känslighetsanalyser genomförs för att undersöka betydelsen av faktorer som inte innefattas i produktivitetsberäkningen. Förändrad sammansättning av platserna inom de slutna anstalterna skulle kunna inverka på produktiviteten eftersom platser i olika säkerhetsklasser har olika vård dygnskostnader. Beräkningarna tyder inte på att detta påverkar resultatet.

Däremot påverkar sammansättningen av frivårdens prestationer resultatet. Tas hänsyn till att vård-(övervaknings-)dygnet kostar mycket mer i intensivövervakning med elektronisk fotboja och i kontraktsvård än i övervakning under villkorlig frigivning och i skyddstillsyn förbättras produktiviteten med dryga 3 procent år 2007.

Ytterligare analyser av vilken roll valda prisindex för personal och lokaler spelar för produktivitetsutvecklingen förändrar inte denna bild. Det gör däremot en analys av kvalitetsförändringar i vården. Ett mycket stort antal indikatorer tyder på att kriminalvårdens vårdinnehåll tunnats ut. Detta kan ha ett samband med ökad frekvens återfall i kriminalitet. Frågan är om det uppvägs av den väsentligt minskade rymningsfrekvensen, som är en obestridlig framgång för Kriminalvården.

Utredningen bedömer att det finns ytterligare besparingspotential på några av de områden som handlingsplanen omfattar. På andra områden får utredningen konstatera att förhoppningarna om rationaliseringsåtgärder endera var orealistiska eller att verkligheten förändrat förutsättningarna. Det gäller t.ex. möjligheterna att spara på personalutbildningen. Personalutbildningen har tvärtom utvidgats i syfte att höja personalens kompetens, vilket framhållits som strategiskt viktigt av ett antal bedömare. Utredningen bedömer däremot att större effektiviseringspotentialer finns beträffande utnyttjandet av öppna anstalter och utökad frigång, samordnad upphandling och ett ökat deltagande i arbetsdriften. Utredningen kommer att återkomma till effektiviseringsmöjligheterna i sitt nästa betänkande och då inte begränsa sig till de åtgärder som vi här granskat.

2 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att i ett delbetänkande göra en uppföljning av det effektiviseringsarbete som beslutades år 2003. Utredningen har i detta syfte begärt och erhållit en redovisning av Kriminalvården. Utredningen har granskat denna redovisning, studerat dokument och intervjuat personal inom Kriminalvården. På denna grundval har vi bildat oss en uppfattning om vilka åtgärder som är genomförda, i vilken omfattning och vilken besparingseffekt de har haft. Samtidigt har förhållanden ändrats som påverkat verksamheten och kostnaderna inom kriminalvården. Därför är det svårt att avläsa besparingseffekterna i förhållande till åtgärderna så som de var utformade i den ursprungliga handlingsplanen. Det är därför vi gjort en produktivitetsberäkning.

Produktiviteten mäts som kriminalvårdens sammanvägda prestationsvolym - väsentligen antal vård dygn - i förhållande till de totala kostnaderna i fast pris. Pris- och löneökningar är således eliminerade från kostnaderna. Vård dagarna vägs samman med vikter som speglar hur kostsamma vård dagar är i olika verkställighetsformer.

På grund av de stora variationerna i beläggningen i förhållande till antalet tillgängliga platser varierar produktiviteten starkt. För att ge en uppfattning om effekten på resursanvändningen bör därför produktiviteten jämföras för år med ungefärligen samma beläggningsgrad. Särskilt viktigt blir att bedöma produktivitetsutvecklingen för den period som omfattas av effektiviseringsprogrammet, d.v.s. från år 2003 till i dag.

Först tecknas bakgrunden till varför handlingsplanen för effektivisering av kriminalvården togs fram. Bakgrunden innefattar kriminalvårdens ekonomiska utveckling och

anslagsöverskridanden. I bakgrunden ingår också andra effektivitetsgranskningar som gjorts innan handlingsplanen togs fram. Handlingsplanen redovisas med särskild tonvikt på att precisera arten av de effektiviseringar som åsyftades. Därefter följer Kriminalvårdens redovisning av åtgärder och resultat och utredningens granskning och bedömning av dessa resultat.

Produktiviteten och dess utveckling beräknas och analyseras i nästa kapitel. Dessa resultat analyseras i ett avslutande kapitel. Till de faktorer som ingår i produktivitetsberäkningen ska fogas ett antal andra faktorer som kan ha inverkat på verksamheten och dess kostnader.

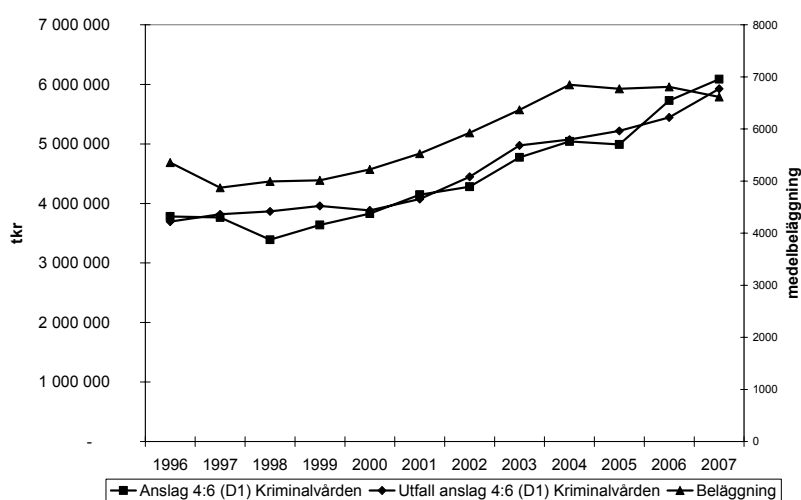
På grundval härav drar utredningen sina slutsatser. Vi vill betona att dessa i hög grad betingas av det dataunderlag som stått till vårt förfogande. Kriminalvården har bistått med underlag för produktivitetsberäkningen och redovisning av effektiviseringsarbetet samt upplysningar i en stor mängd frågor rörande uppdrag och omständigheter som påverkat arbetet. Även om kriminalvårdens statistik och ekonomiredovisning synes rikhaltig finns många brister, som man även inom Kriminalvården är medvetna om. Vi avser återkomma till dessa frågor i vårt nästa betänkande.

3 Effektivisering

3.1 Bakgrund

Utredningen har i uppdrag att följa upp 2003 års effektiviseringsarbete och att identifiera och analysera ytterligare effektiviseringsmöjligheter. Bakgrunden är den utomordentligt snabba anslagsökning som ägt rum sedan slutet av 1990-talet och de anslagsöverskridanden som då ägde rum.

Figur 3.1. Anslag, utfall och beläggning

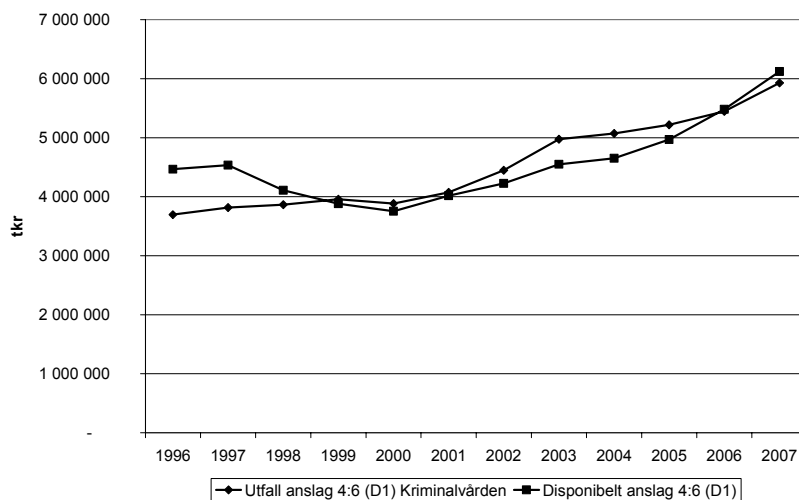


Källa: Kriminalvården. Anslag och utfall omfattar ej utlandstransporterna. Beläggningen avser kriminalvårdsanstalter och häkten.

Från år 1997 till år 2004 ökade beläggningen med 37 procent. Anslagsöverskridandena kan sägas vara betingade av att beläggningen på anstalter och häkten ökade snabbt och att anslagen inte räknades upp i samma takt. Anslaget överskreds redan år 1998 och år 1999 men det var avsiktligt. Eftersom kriminalvården dessförinnan haft ett omfattande anslagssparande kunde detta tas i anspråk. Anslagsöverskridandena åren 2002-2005 var däremot inte planerade.

Utvecklingen ser litet annorlunda ut om utfallet i stället jämförs med de medel som stått till kriminalvårdens disposition. Dessa medel innefattar tidigare års ackumulerade anslagssparande.

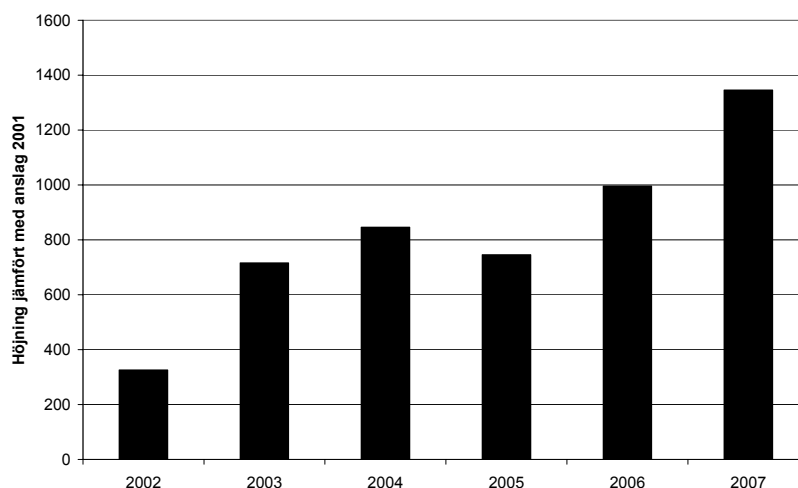
Figur 3.2. Disponibelt belopp och utfall



Källa: Kriminalvården

År 1998 har kriminalvården ett överskott och underskottet 1999 är ännu litet. Problemen att få disponibla medel att räcka till började redan år 2000 och har sedan fortsatt ända fram till år 2005. Och detta trots kraftiga anslagsökningar.

Figur 3.3. Ramhöjning anslag Kriminalvården (4:6)



Källa: Kriminalvården

Åren 2002-2004 höjdes kriminalvårdens ram med 846 mnkr för att skapa nya platser. Efter en minskning av ramen med 100 mnkr år 2005 höjdes den kraftigt åren 2006-2007. Sammanlagt låg ramen år 2007 1346 mnkr högre än den gjorde år 2001. År 2006 lyckas kriminalvården, tack vare de kraftiga anslagsökningarna att spara tillräckligt för att arbeta av det ackumulerade, negativa anslagssparandet och få budgeten i balans.

Regeringen ger redan år 1999 Riksrevisionsverket i uppdrag att granska kriminalvårdens effektivitet. Det resulterade i rapporten Effektiviteten i kriminalvården – en hinderanalys (RRV 1999:27). Kriminalvården redovisade till regeringen i december 1999 vilka åtgärder som vidtagits. År 2002 gavs Riksrevisionsverket i uppdrag att göra en uppföljning av denna rapport med särskild inriktning på användningen av kriminalvårdens personalresurser. Det uppdraget redovisades i rapporten Kriminalvårdens personal (RRV 2002:26). Samtidigt gavs Statskontoret i uppdrag att följa upp den del av RRV:s granskning som hade gällt styrningsfrågor, utnyttjande av fängelseplatser och Kriminalvårdens transporttjänst. Det uppdraget redovisades samma år i rapporten Effektivitetsgranskning av kriminalvården (Statskontoret 2003:20).

Till Kriminalvården har regeringen givit ett par direkta uppdrag. I budgetpropositionen för år 2004, uttalade regeringen att Kriminalvården måste se över sina prioriteringar och arbetssätt för att åstadkomma ett så effektivt resursutnyttjande som möjligt. Därefter arbetade Kriminalvården fram en Handlingsplan för effektivisering av kriminalvården 2004-2006 som överlämnades till regeringen i december 2003. Handlingsplanen byggde i allt väsentligt på vad som framkommit i tidigare utredningar.

3.2 Inriktning av effektiviseringsförslagen

De förslag som successivt växt fram genom utredningarna har över tiden delvis kommit att ändra karaktär.

3.2.1 Effektivare kriminalvård – en hinderanalys (1999)

I RRV:s granskning från slutet av 1990-talet ligger betoningen på problemen att styra de då 43 kriminalvårdsmyndigheterna och den organisatoriska uppbyggnaden i fyra nivåer: Kriminalvårdsstyrelse med regioner, kriminalvårdsmyndigheter och lokala anstalter, häkten och frivårdsenheter. Granskningen talar för att de många kriminalvårdsmyndigheterna och Kriminalvårdsstyrelsen borde slås samman till en enda myndighet. I sina rekommendationer bygger RRV dock på den befintliga, organisatoriska strukturen. Åtgärderna innefattar förbättrad ekonomistyrning, en redigare budgetprocess, bättre uppföljning, utvärdering av behandlingsprogram och viss forskningsanknytning av dessa. Administrationen på tre nivåer – fyra med lokala anstalter – ansåg RRV alltför omfattande. RRV ifrågasatte de fem regionala myndigheterna och förordade att dessa gjordes om till en del av Kriminalvårdsstyrelsen och gavs tillsynsuppgifter.

RRV förordade en fortsatt sammanslagning av enheter till större lokala myndigheter. Före 1997/98 var varje häkte, anstalt och frivårdsenhet en egen myndighet. Då sammanfördes de i 37 lokala myndigheter. RRV förordade en fortsatt sammanslagning för att skapa myndigheter som skulle omfatta alla typer av anstalter, häkten och frivård. Större fängelser med en viss flexibilitet i säkerhetsindelningen, som dessutom samordnades

centralt, menade RRV skulle kunna spara i storleksordningen 300 mnkr samtidigt som verksamheten förbättrades kvalitetsmässigt.

Särskilt den långt drivna differentieringen i olika säkerhetsklasser och specialiseringen på avdelningar med intagna med olika typer av behov ifrågasattes av RRV, som menade att kapacitetsutnyttjandet därigenom blev lågt. Indelningen av fängelser borde, enligt RRV, återgå till enbart öppna och slutna anstalter, i överensstämmelse med lagstiftningen.

Ett stort antal klienter som då satt i anstalter med säkerhetsklass II borde enligt såväl intervjuer med anställda på fängelserna som förekomsten av permissioner kunna placeras i säkerhetsklass III eller IV, vilket skulle spara 80 mnkr. Med tanke på att de inte var rymningsbenägna borde de t.o.m. kunna placeras i öppna anstalter vilket skulle spara ytterligare lika mycket.

När RRV gjorde denna studie arbetade över 500 personer på deltid med placeringar inom hela kriminalvården. Eftersom placeringarna förutsatte samverkan mellan mottagande och utplacerande institutioner och mottagande institutioner i det närmaste hade vetorätt tog detta mycket tid. RRV förordade en reduktion av antalet placerare och pekade på att i Danmark, Finland och Norge sköttes placeringarna centralt eller regionalt, inte på varje anstalt.

Vården av de intagna – den s.k. programverksamheten – hade ökat kraftigt i omfattning, vilket i och för sig var bra, men inom ramen för så mycket som cirka 150 olika program. RRV förordade ett mindre antal, nationellt enhetliga, väl utprovade och utvärderade program. Frivården bedrevs med mycket olika resursinsatser vid de olika frivårdskontoren, vilket RRV tog till intäkt för att rekommendera en analys och standardisering.

Personalens kompetens bedömdes av RRV som otillräcklig, främst mot bakgrund av det från början av 90-talet starkt betonade målet rehabilitering av de intagna och förhindrande av återfall i brottslighet. Kontaktmannaskapet, som utvecklats och stadfästs av regeringen i regleringsbrev för budgetåret 1997 bedrevs med alltför olika omfattning och inriktning vid olika anstalter för att vara effektivt. Detta såg RRV som ett utslag av bristande utbildning och kompetens.

Trots att kollektivavtalet redan då medgav förläggning av ordinarie arbetstid till helger varannan vecka utnyttjades detta i ringa mån. Vårdare med kontaktmannauppgifter arbetade huvudsakligen dagtid på vardagar när de intagna till stor del deltog i

arbetsdriften i stället för på kvällar och helger när de intagna hade tid för samtal. Förläggningen av arbetstiden styrdes av kollektiva beslut på regionnivå om s.k. turlistor, vilka inte tog hänsyn till behovet av lokala anpassningar. RRV förordade en mer individualiserad förläggning av arbetstiden.

RRV hade betydande invändningar att anföra mot planeringen och genomförandet av ny- och ombyggnader och förordade en helt ny process. Liknande kritik framfördes mot IT-utveckling och förvaltning. IT-systemen var inte ändamålsenligt utformade, det var stora brister i förvaltning och användarstöd, utvecklingsinsatserna präglades av bristfällig styrning, högt risktagande och förseningar.

Samordningen vid upphandling av alla de slag var i det närmaste obefintlig, inga klara regler fanns angivna för hur upphandling skulle gå till. RRV ansåg att betydande besparingsmöjligheter härigenom gick förlorade.

RRV uppmärksammade samordningsbehoven mellan polis och domstolar å ena sidan och kriminalvården, främst häktesverksamheten å den andra. Vinster borde kunna göras beträffande transporter och personutredningar om dessa planerades bättre i förväg.

Samarbetet med andra organisationer – statliga såväl som kommunala – fungerade dåligt trots den fastslagna principen att kriminalvårdens klienter under verkställigheten, t.ex. i samband med frivård, ska ha samma rätt till samhällsservice som andra medborgare (normaliseringsprincipen). Svårigheterna var också stora att få kommunerna att ta ansvar för klienterna efter avtjänat straff. Båda förhållandena medförde ökade arbetsinsatser för frivården att aktivera övriga samhällsorgan, samtidigt som effektiviteten i rehabiliteringsarbetet blev lidande. RRV rekommenderade att staten skulle ta det fulla kostnadsansvaret för kontraktsvård efter avtjänat straff och i motsvarande mån reducera det generella statsbidraget till kommunerna. Samarbetet med ideella organisationer och formerna för utslussning ansåg RRV vara alltför varierat och osystematiskt trots dess vikt och rekommenderade större och mer systematiska insatser.

3.2.2 Kriminalvårdens personal (2002)

I en uppföljning av RRV:s granskning av kriminalvården år 1999 fokuserade RRV i enlighet med regeringens uppdrag enbart på personalfrågor. Det skedde med utgångspunkt i att "kriminalvården ska vidta åtgärder som påverkar den dömda att inte återfalla i brott" (budgetproposition 2002/2003:01) och Kriminalvårdens egen vision "Bättre ut" att minska återfallen till hälften till år 2010. RRV:s förslag syftade därför i första hand till att förbättra kvaliteten i behandlingsarbetet.

Personalomsättningen konstaterades vara hög, på anstalter i storstad så mycket som 50 procent per år, och enbart 10 procent av vårdarna hade en högskoleutbildning motsvarande 80 poäng eller mer. RRV rekommenderade en specialisering i två vårdarroller, en för behandling och en för säkerhet. Internutbildningen hade ökat i omfattning men var fortfarande för ringa, främst pga. svårigheter att anställa vikarier under utbildningstiden. Kriminalvården uppmanades utveckla personalstatistiken och föra statistik över personalomsättningen och utbildningsnivån per anstalt.

RRV föreslog samutnyttjande och växeltjänstgöring mellan anstalterna och frivården, bl.a. för att få in en större andel högskoleutbildade i arbetet på anstalterna. Ett ökande antal arbetsuppgifter för frivården försvårade dock detta samtidigt som den nya lokala organisationen – kriminalvårdsmyndigheter med såväl häkten, anstalter som frivård – underlättade detta. Integrationen mellan verksamhetsgrenarna hade inte utvecklats sedan de nya kriminalvårdsmyndigheterna skapades.

Kvaliteten i kontaktmannaskapet och innehållet och omfattningen var fortfarande mycket skiftande. RRV rekommenderade en precisering i förhållande till olika situationer och en certifiering av vårdare som avsågs fungera som kontaktmän.

Andelen vikarier var hög – i genomsnitt en tredjedel och vid vissa anstalter så mycket som 40 procent – och RRV uppmanade Kriminalvården att göra något åt det.

Rekrytering av högskoleutbildade och möjligheterna att behålla dessa försvårades främst av löneläge och brist på karriärmöjligheter. Differentieringen av vårdarrollen sågs av RRV som ett sätt att skapa karriärmöjligheter.

Ledningsfunktioner och ansvarsförhållanden var, enligt RRV, oklara och Kriminalvården uppmanades ge cheferna för de 37 kriminalvårdsmyndigheterna vägledning för hur

ledningsfunktionerna skulle utformas. Kriminalvårdscheferna uppmanades säkerställa att personalen var förtrogen med de chefs- och ansvarsförhållanden som skulle gälla.

Tjänstgöringsscheman var i stor utsträckning inte dikterade av verksamhetens krav. Den vägledning Kriminalvårdsstyrelsen tagit fram för att anpassa tjänstgöringstiderna – Periodplanerad arbetstid (PPA) – användes inte i särskilt stor utsträckning. RRV rekommenderade att verksamhetens krav i fråga om bemanning fortsättningsvis dokumenterades.

Långtidssjukskrivningarna hade ökat kraftigt, med 20 procent mellan år 2000 och år 2002. RRV ansåg sig ha för litet underlag för att kunna ge några rekommendationer om hur arbetsmiljön skulle kunna förbättras.

3.3 Effektivitetsgranskning av kriminalvården (2003)

Regeringen gav också Statskontoret i uppdrag att följa upp RRV:s hinderanalys från 1999. Statskontoret skulle därvid fokusera på styrningsfrågor, resursutnyttjande i fängelser och kriminalvårdens transporttjänst.

Statskontoret upprepade RRV:s rekommendation att göra Kriminalvården till en enda myndighet, undantagandes Transporttjänsten. Samtidigt borde en särskild inspektionsmyndighet tillskapas.

Statskontoret rekommenderade en styrning av kriminalvården som gav denna en större grad av flexibilitet och långsiktighet. Två alternativ redovisades. Den ena innebar att Kriminalvården gavs möjligheter att bygga upp ett större anslagssparande och samtidigt gavs en utökad anslagsskredit. Den andra innebar att kriminalvårdens gavs ersättning per prestation. Statskontoret föreslog också skärpningar och preciseringar av uppdrag, mål och uppföljning. Beträffande Kriminalvårdens interna styrning föreslog Statskontoret att enheterna skulle få balansera över- och underskott mellan åren.

Ett antal förslag syftade till ett bättre omhändertagande av de intagna: förbättrad psyk- och tandvård, bättre utbildningsmöjligheter.

Liksom RRV ansåg Statskontoret att Kriminalvårdens ansvar borde utsträckas till insatser efter avslutat straff. Kriminalvården

borde ges ansvar för samordningen av insatser för det stora antal narkotikamissbrukare som frekventerar fängelserna. Statskontoret föreslog också forskningsinsatser för att klarlägga vilka typer av åtgärder som skulle kunna ha effekter på återfall.

Större rationaliseringar av verksamheten kunde enligt Statskontoret bara åstadkommas genom strukturförändringar: större anstalter, mer inlåsning, lågbudgetanstalter för vissa intagna etc. Statskontoret pekade ändå på diverse olika rationaliseringsinsatser såsom centralisering av vissa administrativa funktioner.

3.4 Handlingsplanen för effektivisering (2003)

I budgetpropositionen för år 2003 redovisade regeringen sin bedömning att Kriminalvården behövde se över och effektivisera sin verksamhet. I december 2003 redovisade Kriminalvården en handlingsplan omfattande 16 punkter. Den sammanlagda besparingspotentialen angavs till mellan 388 och 542 mnkr. Huvuddelen avsågs vara genomfört till år 2005. De delar som gällde lokaler skulle vara genomförda 2007. Huvudpunkterna gällde effektivare personalutnyttjande, effektivare personalutbildning, att spara administration och förbättra styrningen genom att göra Kriminalvården till en myndighet och att använda öppna anstalter i större utsträckning.

Genomförandet av uppdraget har redovisats successivt till regeringen.

Den 28 september 2004 tillträder en ny generaldirektör för Kriminalvårdsstyrelsen. Den nye generaldirektören gör bedömningen att handlingsplanen inte var substantiellt underbyggd, och förändrar den kraftigt. Framför allt gällde detta två punkter: Effektivare användning av öppna anstalter och Effektivare personalutbildning. Besparingspotentialen på dessa två områden sänktes från 180 mnkr till 0 kr.

Den tjänstemannagrupp inom Justitiedepartementet som följt arbetet uttalade i juni 2005 sin tilltro till handlingsplanen, men konstaterade att Kriminalvården reviderat den och kraftigt sänkt besparingspotentialen. Tjänstemannagruppen rekommenderade ett åtgärdspaket för att få Kriminalvårdens budget i balans. Det innehöll bl.a.

- att effektiviseringsarbetet enligt den reviderade effektiviseringsplanen skulle fullföljas så att en årlig kostnadssänkning om 230 mnkr skulle kunna uppnås,
- att Kriminalvården skulle ges i uppdrag att realisera punkten Effektivare användning av öppna anstalter (punkt 6 i handlingsplanen) och
- att en extern granskare skulle ges i uppdrag att föreslå hur kriminalvårdens kompetensförsörjning och utbildning skulle organiseras på mest effektiva vis (punkt 2 i handlingsplanen).

3.5 Kriminalvårdens effektiviseringsarbete

3.5.1 Före handlingsplanen²

Fram till år 2003 hade Kriminalvården vidtagit en rad åtgärder i enlighet med tidigare avgivna rekommendationer av framför allt RRV.

Den interna styrningen hade utvecklats. En ledningsgrupp hade tillsatts, uppdragsstyrning i förhållande till de 37 Kriminalvårdsmyndigheterna hade börjat utvecklas m.m.

En omorganisation hade genomförts, som innebar att de regionala myndigheterna avvecklades och införlivades i Kriminalvårdsstyrelsen som regionala tillsynsorgan. Statskontorets bedömning var att detta möjligen lett till en besparing om 10 mnkr årligen. En utvärdering antydde en rad kvarstående problem med ansvars- och befogenhetsfördelningen.

Den lokala myndighetsorganisationen hade inte förändrats trots RRV:s påpekanden om en del alltför små myndigheter med alltför få verksamhetsgrenar.

Kriminalvården hade infört en ny indelning av anstalterna i säkerhetsklasser – tre kategorier i stället för fyra – RRV hade rekommenderat två. Men eftersom anstalterna inte förändrats hade detta inte givit någon effekt.

² Hela detta avsnitt bygger på Statskontorets rapport Effektivitetsgranskning av kriminalvården, 2003:20

Ett visst standardiseringsarbete hade påbörjats vad gällde programverksamheten.

Placeringsverksamheten hade rationaliserats kraftigt. 500 placerare hade ersatts av 12 personer utplacerade på tre ställen i landet. På de mottagande anstalterna utfördes fortfarande visst arbete kopplat till placeringsverksamheten. Statskontoret bedömde att detta medfört en kraftig produktivitetsvinst. Om man antar att 200 årsarbetskrafter sparats skulle detta motsvara en besparing om 100 mnkr, enligt kriminalvårdens sätt att räkna.

Den interna styrningen brast alltjämt vad gäller uppföljning av prestationer och effekter och kostnadsredovisning. Tidredovisning i någon form efterlystes av Statskontoret.

IT-stödet hade förbättrats marginellt. Däremot hade IT-verksamheten som helhet utvecklats helt i linje med RRV:s rekommendationer: driften hade centraliserats, utvecklingsarbetet bedrevs stegvis genom förbättringar av ett äldre system (KLAS) i stället för en omfattande utveckling av ett helt nytt system (KLIS), ett omfattande konsultberoende hade avvecklats. De årliga kostnaderna för drift, förvaltning och investeringar hade sänkts från 130 mnkr per år till 80-100 mnkr under åren 2001-2003. Fortfarande var informationsöverföringen till och från övriga instanser i rättskedjan inte löst.

Lokalförsörjningen led fortfarande av de brister som tidigare påtalats beträffande långsiktig planering, specificering av verksamhetskrav, upphandling av nya lokaler och kompetens i hyresförhandlingarna.

Upphandlingsverksamheten hade i någon mån utvecklats genom samordning regionalt och viss centralisering. Den besparingspotential som RRV angav till 100 mnkr³ bedömde Statskontoret bara till 10-20 mnkr. Det mesta av denna potential kvarstod att realisera.

I ett flertal avseenden hade de intagnas situation snarast försämrats. Det gällde deltagande i programverksamhet, behandling för narkotikamissbrukare, deltagande i arbetsdrift och permissioner. Samarbetet med kommunerna om fortsatt behandling efter avtjänat straff bedömdes ha försämrats.

Någon gemensam lösning på ersättningsfrågorna vid polisens utnyttjande av häktesplatser som arrester hade inte beslutats.

³ Besparingspotentialen avsåg bättre affärsmässiga överenskommelser i samband med Kriminalvårdens årliga upphandlingar (cirka 1 miljard per år).

Någon större förändring vad gäller platsutnyttjande och flexibilitet i inrättande och avveckling av platser hade inte skett.

3.5.2 Efter handlingsplanen

Utredningens bedömning: 14 av handlingsplanens 16 åtgärdsområden har givit mindre, eller inga, besparingar jämfört med bedömningen i handlingsprogrammet. På de återstående två områdena effektivare personalutnyttjande och centralisering av telefonväxeln har besparingarna överträffat Kriminalvårdens ursprungliga uppskattning. Handlingsplanen bedöms av utredningen ha givit cirka 200 mnkr (196-243) i årliga besparingar. Därutöver har före och efter handlingsplanen minst lika mycket sparats.

Nedan följer resultat och bedömning utifrån handlingsplanens 16 åtgärdsområden. Kriminalvården har givit utredningen en redovisning av vad som gjorts och en bedömning av besparingseffekterna.⁴ Utredningen har granskat detta genom att studera dokument och intervjua personal.

1. Effektivare personalutnyttjande efter genomförd verksamhetsanalys

Detta avsåg ett systematiskt arbete för att granska verksamheten vid varje anstalt i syfte att anpassa bemanningen därefter. Under 2003-2004 skulle alla kriminalvårdsmyndigheter genomföra dylika analyser i anstalter, häkten, frivårdsdistrikt och myndighetskanslier. I syfte att minska personalbehovet skulle tiden för inläsning av de intagna kunna ökas och programtiden göras mer flexibel. Uppskattad årlig besparing 80-100 mnkr.

Kriminalvårdens redovisning: De flesta myndighetschefer genomförde och redovisade verksamhetsanalyser för alla

⁴ Sammanställning av vidtagna åtgärder med anledning av handlingsplanen 2003-12-02 (Kriminalvården 2008-04-22)

verksamhetsställen redan år 2004. Detta avrapporterades till regeringen i särskild ordning.

Det handlade om att skapa en verksamhet där ”rätt person är på rätt plats vid rätt tid”. Många jämförbara enheter hade mycket olika bemanning.

Analyserna uppmärksammade även behov av att ha mer personal på plats på kvällar och helger när de intagna vistas på avdelningarna. Samtidigt var det ett uttalat mål för verksamhetsanalyserna att minska personalbehovet. För att klara sådana motstridiga krav krävdes det att arbetstidsavtalet utnyttjades bättre och att schemaläggningen anpassades efter behovet av resurser vid olika tider på dygnet.

Realiserandet av besparingseffekterna har skett successivt, numera som en del i den interna budgetprocessen. Kriminalvården bedömer att verksamhetsanalyserna hittills givit minst 125 mnkr i årlig besparing.

Utredningens bedömning: Verksamhetsanalyser har genomförts över hela landet. Resultatet är väl dokumenterat. Det har blivit omfattande och väl genomarbetade analyser som inte ifrågasätts av personal och chefer. Som stöd har ett jämförelseinstrument använts, som anger olika nyckeltal för jämförbara enheter. Stora skillnader mellan verksamhetsställen försvinner successivt. Kriminalvården gör kontinuerligt verksamhets- och konsekvensanalyser vid verksamhetsförändringar och i effektivitetsarbetet för att klara bemanningen i förhållande till budgeten, samt för att ha en bemanning som inte underskrider lägsta nivå ur säkerhets- och omvårdnadsnivå.

För att realisera verksamhetsanalysernas besparingseffekter har Kriminalvårdens chefer varit tvungna att utnyttja arbetstidsavtalet på ett effektivt sätt. Det blir t.ex. en stor skillnad i personalbehov om personalen på häkten och anstalter arbetar varannan helg i stället för var tredje helg. Schemaläggningen har förändrats vilket givit besparingseffekter.

Det finns en nedre gräns för bemanningen. Verksamheterna måste klara det som lagstiftning och föreskrifter kräver – t.ex. sysselsättning, utbildning, sjukbesök, promenader och bevakade permissioner etc. Med för låg bemanning ökar riskerna ur säkerhetssynpunkt. Regeringen har nyligen avgjort ett ärende och beslutat att det ska vara ”två på dörren” när dörren till en cell

öppnas, det vill säga ett förbud mot ensamarbete i detta avseende.⁵ Det kommer i framtiden att kräva högre bemanning på häktena.

Utredningen har inte, utifrån det material som varit tillgängligt, funnit skäl att ifrågasätta Kriminalvårdens bedömning av besparingseffekten. En del av besparingen har uppnåtts genom längre inlåsning av de intagna, vilket måste betraktas som en försämring av vårdens kvalitet.

2. Effektivare personalutbildning

Olika åtgärder syftande till att minska utbildningskostnaderna samt behovet av vikarier när vårdare går på utbildning. Kriminalvården skulle också minska långtidssjukskrivningarna och personalomsättningen. Även en förkortning av utbildningen med två veckor skulle bidra till besparingen som uppskattades till 75-90 mnkr årligen.

Kriminalvårdens redovisning: Grundutbildningen kortades temporärt med två veckor för personal med lång anställningstid. Utbildningen ändrades också så att den skulle kunna genomföras på helfart i stället för på halvfart. Det sparade vikarier. Viss distansutbildning har införts vilket har minskat resekostnaderna. De externa utbildningskostnaderna minskades också från 500 till 300 kronor per elevvecka. Sammantaget blev besparingen 8 – 10 miljoner kronor årligen.

Utredningens bedömning: Åtgärderna har genomförts men besparingen uppskattas bli mindre än vad som tidigare beräknats. Rymningarna/fritagningarna under år 2004 underströk behovet av att personalen måste ges bättre utbildning, bl.a. i att hantera svåra situationer. Kriminalvården har fr.o.m. år 2007 infört att nyanställda ska börja anställningen med en 28 veckor lång grundutbildning *innan* de börjar arbeta. Den stora mängd utbildade som finns på anstalter och häkten ska också vara utbildade senast i början av 2009. Detta komplicerar bedömningen av besparingseffekten.

I handlingsplanen angavs att Kriminalvården skulle arbeta för att få ner sjukfrånvaro och personalomsättning, eftersom detta dels fördröade utbildningen genom ett större behov av vikarier, dels ökade antalet i behov av utbildning. Kriminalvården har i sin

⁵ Regeringsbeslut 2007-10-04 (A2007/266/ARM)

redovisning inte kommenterat dessa frågor men med stöd av uppgifter i årsredovisningarna går det att göra en bedömning.

Sjukfrånvaron var 8,3 procent år 2003 och kostade stora belopp i form av vikarier m.m. Motsvarande siffra år 2007 är 6,3 procent. Utvecklingen har alltså gått åt rätt håll även om det är en bit kvar till den sjukfrånvaro kriminalvården hade mitten av 1990-talet på omkring 5 procent. Frånvaron består till största delen av långtidssjukfrånvaro på 60 dagar eller mer (4,2 procent). År 2003 handlade åtgärderna för att begränsa sjukfrånvaron om att erbjuda äldre delpension från 61 år. Nu handlar åtgärderna mer om att förebygga ohälsa t.ex. genom en rökfri kriminalvård samt att arbeta mer aktivt med rehabilitering.

En hög personalomsättning kostar också pengar i form av rekrytering, utbildning, kompetensförlust m.m. År 2007 var den externa avgången (inklusive naturlig avgång) för tillsvidareanställda medarbetare 10,5 procent. Knappt hälften (4,5 procent) utgjordes av anställda som slutat på egen begäran, den andra delen av naturlig avgång i samband med pension. Dessa siffror är i nuvarande konjunktursituation inte anmärkningsvärda.

Den samlade bedömningen är att genomförda åtgärder lett till väsentligt lägre besparingar (8-10 mnkr) jämfört med de planerade 75-90 mnkr.

3. Kriminalvården görs till en myndighet

Kriminalvårdens alla 37 myndigheter avsågs bilda en myndighet, vilket skulle reducera administration och förbättra styrningen. Uppskattad besparing 40-60 mnkr årligen.

Kriminalvårdens redovisning: Kriminalvården gick planenligt över till en ny organisation den 1 januari 2006. Kriminalvården fick då en organisation med sex geografiska regioner, ett huvudkontor och en transporttjänst.

Kriminalvården gjorde den 1 juni 2006 en redovisning till regeringen av hur uppdraget genomförts. Hösten 2006 genomfördes en mer kvalitativ uppföljning via intervjuer och enkäter med chefer och personal. Denna uppföljning redovisades i årsredovisningen för år 2006. Kriminalvården bedömer att

målsättningen om en tydligare styrning och ledning har uppnåtts och att arbetet med att regionalisera stabsstödet gett ett gott utfall.

I årsredovisningen för år 2006 redovisade Kriminalvården att besparingseffekten genom övergång till den nya organisationen kunde beräknas till 65 årsarbetskrafter eller 32 mnkr. Organisationsbeslutet innebär enligt kriminalvården en neddragning av administration på lokal, regional och central nivå med cirka 10 procent. Genomförandet medförde extrakostnader i form av avgångsvederlag m.m. som belastade verksamheten år 2005.

Utredningens bedömning: Utredningen konstaterar att en besparing på 32 mnkr har gjorts. Därefter har Kriminalvården genomfört olika organisationsförändringar som förändrar kalkylen och försvårar bedömningen.

I årsredovisningen för år 2007 anges att huvudkontoret har ökat kostnaderna med 21 mnkr och regionkontoren har ökat sin kostnad med 30 mnkr. Det handlar till en del om centraliseringar av vissa service- och stabsfunktioner. Till exempel har upphandlingsfunktionen förstärkts i syfte att göra effektivare upphandlingar, telefonväxel och datadrift har centraliserats i rationaliseringssyfte och transporttjänsten leds från huvudkontoret. Det handlar också om rena förstärkningar av den centrala ledningsfunktionen vad gäller t.ex. verksamhetsplanering, budgetstyrning och utvecklingsfrågor.

Av den ursprungliga besparingen på 32 mnkr har uppskattningsvis cirka 16 mnkr använts för förstärkningar av administrationen jämfört med organisationsbeslutet.

4. Elektronisk fakturahantering och hemtagande av vinster av tidigare IT-investeringar

Besparingspotentialen angavs till 15-20 mnkr årligen.

Kriminalvårdens redovisning: Centraliseringen av IT-stödet har genomförts. Genom att centralisera 130 servrar till huvudkontoret från driftsställen ute i landet (och ge support direkt från huvudkontoret) friställdes 30 – 50 personer.

Utredningens bedömning: Statskontoret granskade IT-verksamheten 2003 och konstaterade att stora besparingar gjorts vid centraliseringen. Kriminalvården hade också tagit grepp på systemutvecklingen som innebar att utvecklingskostnaderna minskade. I stället för en omfattande, helt ny IT-plattform inriktades arbetet på att utveckla befintliga system. Besparingarna kan uppskattas till mellan 30 och 50 personer eller 15-25 mnkr per år.

Efter år 2003 har Kriminalvården arbetat med att införa det digitala radionätet RAKEL, installerat utrustning för videokonferenser, införa en elektronisk behandlingsjournal, en säker miljö för intagnas utbildning via Internet samt utvecklat system för kommunikation med övriga myndigheter inom rättsväsendet m.m. Detta plus större utbildningsinsatser har medfört ökade kostnader i en omfattning som inte redovisats och därför undandrar sig utredningens bedömning.

De åtgärder som givit besparingseffekter genomfördes före handlingsplanen.

5. Bättre utnyttjande av sjukvårdens resurser samt åtgärder för att få ned överkonsumtion av sjukvård

Bedömd besparing: 5-10 mnkr årligen.

Kriminalvårdens redovisning: Anstaltssjukvården har en ny organisation sedan 2006. Uppgifter som inte har sjukvårdsinnehåll har lyfts bort och vården standardiserats och professionaliserat, vilket resulterat i mindre sjukskötersketid och läkartid per intagen. Besparingar har skett men omfattningen går i nuläget inte att redovisa.

Tandvårdskostnaderna och kostnaderna för glasögon har minskat genom att det nu är den dömd som ska betala detta själv. För att komma i fråga för s.k. grundläggande tandvård krävs nu längre verkställighetstid än tidigare.

Kriminalvården har inte skyldighet att sköta de intagnas hälso- och sjukvård. Av säkerhetsskäl är det dock inte aktuellt att överföra den sjukvård som i dag bedrivs inom kriminalvården till landstingets vårdcentraler.

Utredningens bedömning: Antalet timmar arbetade av sjuksköterskor och läkare har minskat. Samtidigt har

Kriminalvården varit tvungna att göra akuta förstärkningar – framförallt av läkare och psykologer.

Ingen besparing har gjorts.

6. Effektivare användning av öppna anstalter

Med detta avsågs att utnyttja olika former för utslussning från öppna anstalter för att därigenom frigöra cirka 300 platser i öppna anstalter. Överföring av 300 intagna från slutna till öppna anstalter beräknades medföra en besparing på 75-100 mnkr beräknat på en minskning av dygnskostnaden med 800 kr.

Kriminalvårdens redovisning: Uppdraget utgick år 2004 för att eventuellt återkomma i samband med fastställande av en ny lokalförsörjningsplan.

Halvvägshus och utökad frigång är delar av den nya kriminalvårdslagstiftningen som började tillämpas år 2007. För närvarande finns tre halvvägshus men verksamheten är ännu under uppstartande. År 2007 påbörjade 582 personer utökad frigång jämfört med 351 i den tidigare utslussningsformen IÖV utsluss år 2006.

Utredningens bedömning: Någon förklaring till varför detta uppdrag utgick år 2004 har inte givits. Tvärtom poängterade den tjänstemannagrupp på Justitiedepartementet som följde arbetet att den ”inte har övertygats om riktigheten i den bedömning kriminalvården gör i sin reviderade effektiviseringsplan.”⁶

Andelen vård dygn på öppna anstalter (inkl §34-vårdhem) av alla vård dygn på fängelser hade successivt ökat varje år från 58 procent 1997 till 68 procent år 2004. Från detta år började andelen tvärtom minska varje år för att år 2007 stanna på 60 procent.

Ett nytt koncept har sedan en tid prövats vid Kolmårdenanstalten, som är en ny anstalt. Där kombineras en öppen anstalt med elektronisk övervakning. Denna kombination ökar möjligheterna att placera intagna på öppna anstalter. Kolmården har dock haft en relativt låg belägningsgrad (cirka 75 procent). Ytterligare tre öppna anstalter har dock från början av detta år infört elektronisk övervakning efter en utvärdering av försöket på Kolmården.

⁶ Promemoria 2005-06-15, Justitiedepartementet och Finansdepartementet

Utslussningen med fotboja har också ökat från knappt 10.000 vårddygn när försöket började år 1994/95 till 530.000 vårddygn år 2007. Om fotboja (dygnskostnad cirka 1 100 kr) har ersatt öppen anstalt (dygnskostnad cirka 1350 kr) är besparingseffekten 133 mnkr år 2007. Kostnadsökningen av den ökade andelen vårddygn vid slutna anstalter sedan år 2004 kan på samma sätt beräknas till cirka 120 mnkr. Detta är en osäker beräkning. Utifrån det underlag som finns tillgängligt går det inte att göra en helt säker bedömning. Utredningen bedömer att nettot av de två effekterna är noll.

Frågan om användning av öppna anstalter inklusive utökad användning av elektronisk övervakning med fotboja, är strategiskt viktig för Kriminalvårdens utveckling av kostnaderna, och utredningen avser att i sitt fortsatta arbete se över möjligheterna till detta ytterligare.

7. Billigare materialval vid byggandet av slutna anstalter

Detta avsåg framför allt inredning av celler och uppehållsrum. Kostnadsreduktionen bedömdes bli 5-10 mnkr per år.

Kriminalvårdens redovisning: Säkerhets- och miljökrav har höjts vilket gjort att det inte funnits utrymme för att gå över till enklare cellinredning av den typ som angavs i handlingsplanen. Cellerna byggs nu genomgående med höga krav på säkerhet, vilket ökar flexibiliteten i användningen av cellerna. Detta kommer att ge besparingar i framtiden.

Utredningens bedömning: Någon besparing har inte gjorts. Huruvida säkerheten ska höjas vid byggande av anstaltsplatser anser utredningen bör utgå från ett prognostiserat behov. Utredningen avser att återkomma till detta i sitt fortsatta arbete.

8. Minska hyreskostnaderna genom att låta intagna utföra enklare fastighetsunderhåll

Besparing årligen 10-15 mnkr.

Kriminalvården redovisning: I hyresavtalen finns nu inskrivet att intagna ska kunna få utföra enklare underhållsarbeten. År 2007 och

2006 utfördes underhållsarbete i cirka 55 000 timmar av de intagna. Fastighetsägarna fakturerades för något mindre än 1 mnkr år 2007.

Utredningens bedömning: Fakturerat underhållsarbete ligger på en bråkdel av det belopp som ansågs möjligt. Ytterligare underhåll kan ha utförts utan att ha fakturerats. Besparingseffekten härav är dock osäker. Det finns dock andra vinster med att låta intagna delta i fastighetsskötsel och renovering. Slitaget och skadegörelsen på lokalerna är stora och intagna är oftast mera rädda om lokaler som de har arbetat själva med att iordningställa eller underhålla. Därtill kommer att sådant arbete kan ses som en del i yrkesutbildning.

9. Utnyttja video- och konferenssamtal och minska resandet

Besparing 10-15 mnkr årligen.

Kriminalvårdens redovisning: En ny stramare resepolicy infördes år 2004. Den innebar bl.a. att videokonferenser ska utnyttjas. I dag finns utrustning på samtliga regionkontor. År 2008 fortsätter utbyggnaden på anstalter och häkten.

Utredningens bedömning: Någon uppföljning av om besparingar gjorts på resor och konferenser har inte skett. Årsredovisningarna anger att kostnaderna för resor, representation och information har ökat från cirka 100 mnkr år 2003 till 140 mnkr 2007 i löpande priser. Hur stor andel av detta som utgörs av resor och konferenser framgår inte av årsredovisningen.

10. Centraliserad upphandling

Beräknad besparing 10-20 mnkr årligen.

Kriminalvårdens redovisning: I samband med omorganisationen till en myndighet centraliserades upphandlingsfunktionen. Sedermera har den byggts ut. Någon administrativ besparing har inte skett.

Utredningens bedömning: På sikt ska förstärkningen och professionaliseringen av upphandlingen ge förmånligare avtal som sparar pengar. Utredningen ifrågasätter varför den centraliserade upphandlingen inte redan gett utslag i besparingshänseende.

11. Nytt avtal för tele- och datakommunikation

Bedöms sänka årskostnaderna med 10-12 mnkr årligen.

Kriminalvårdens redovisning: Centraliseringen av telefonväxeln till en ny teknikplattform med 5 samverkande huvudväxlar beräknas ha lett till att 50 – 100 personer (deltid) har friställts för annat arbete. Samtidigt minskade verkets totala kommunikationskostnad med cirka 15 mkr per år.

Utredningens bedömning: Åtgärderna är genomförda. Besparingseffekterna överträffade förväntningarna i planen. Den samlade besparingen kan beräknas ligga på 15 mnkr i kommunikationskostnad samt 25-50 mnkr i minskad personalkostnad.

12. Transporttjänsten bör ta betalt av andra myndigheter och samordnas med kriminalvårdsmyndigheternas lokala transporter

Transporttjänsten bör ta betalt av Statens institutionsstyrelse, Migrationsverket och andra åt vilka den utför transporter. Samordning av transporttjänsten med de lokala kriminalvårdsmyndigheternas transportverksamhet. Bedömd besparing 5-10 mnkr årligen.

Kriminalvårdens redovisning: Översynen av transporttjänsten har påbörjats först i år.

Utredningens bedömning: Åtgärden är inte genomförd och någon besparingseffekt har inte uppstått. Att den planerade utredningen inte kom till stånd uppges bero på att omorganisationsarbetet till en myndighet prioriterades.

Transporttjänsten har nyligen flyttat till Arvidsjaur som en följd av kravet från regeringen om ersättningsjobb. Ledningen för Transporttjänsten är dock placerad på Huvudkontoret i Norrköping. Flyttningen medför omställningskostnader i Göteborg, då personal där inte har flyttat med till Arvidsjaur.

På HK pågår nu ett arbete med översyn av transportverksamheten. En delredovisning har nyligen lämnats till regeringen.

13. Alternativ till inställelse i domstol

Tanken var att enklare häktesförhandlingar skulle kunna skötas genom videokonferenser. Detta skulle spara en mängd dyrbara transporter. Möjlig besparing bedömdes till 5-10 mnkr.

Kriminalvårdens redovisning: Tre häkten har fått utrustning för videokonferens och denna utrustning används i varierande utsträckning för bl.a. omhäktning (cirka 50 procent av fallen).

Under 2008 får ytterligare häkten sådan utrustning och målsättningen är att samtliga häkten ska ha möjlighet till kommunikation med domstolar, åklagare och advokater via videoteknik.

Kommentarer till redovisningen: Användningen av videokonferensteknik är beroende av att även motparten är intresserad. Vad som skett de senaste åren är att motpartens intresse av att använda videoteknik har ökat. Det finns nu förutsättningar att t.ex. sköta nästan alla omhäktningar via videoteknik.

Hittills har endast begränsade besparingseffekter uppnåtts.

14. Ökade intäkter och rationellare arbetsdrift

Intäkterna i arbetsdriften bedömdes kunna öka samtidigt som produktionen effektiviserades. Delvis skulle detta ske genom att de intagna i större utsträckning skulle motiveras att delta i arbetsdriften. Sammanlagd besparingspotential bedömdes vara 30-50 mnkr årligen.

Kriminalvårdens redovisning: Ett projekt startades år 2006 avseende utveckling av arbetsdriften. Arbetsdriften har under perioden tillförts ytterligare medel för att finansiera personal och investeringar i maskiner.

Målet är en 80-procentig sysselsättningsgrad.

Utredningens bedömning: År 2003 redovisades 2,35 miljoner timmar på programmet arbetsdrift. År 2007 hade motsvarande siffra sjunkit till 2,16 miljoner timmar.

Fortfarande utnyttjas maskiner och lokaler uppskattningsvis bara 30 timmar per vecka. Endast 1 200 intagna deltar i arbetsdriften en genomsnittlig dag.

Enligt årsredovisningarna har intäkterna av arbetsdrift och service ökat med 32 mnkr - från 161 mkr år 2003 till 193 mnkr år 2007, en ökning med cirka 20 procent. Målet att öka intäkterna har alltså nåtts även om utfallet ligger i underkant jämfört med de beräkningar som gjordes i planen. Även driftskostnaderna för arbetsdriften har ökat. Dessa har ökat med 23 mnkr - från 260 mnkr år 2003 till 283 mnkr år 2007. Nettointäktsökningen blir cirka 10 mnkr.

Intäkterna i Kriminalvårdens arbetsdrift täcker kostnaderna till cirka 68 procent. Regeringens krav på Kriminalvårdens arbetsdrift när det gäller täckningsgrad är 50 procent.

15. Minskade förmåner för intagna

Åtgärden syftade till att de intagna på samma sätt som andra medborgare skulle betala för läkar- och sjuksköterskebesök, tandvård, glasögon etc. , dock inte den fulla avgiften utan avgifter i förhållande till sina inkomster från arbetsdriften. Intagna som skulle avvisas till annat land skulle också vara skyldiga att spara till en del av sin färdbiljett. Besparing: 3-5 mnkr årligen.

Kriminalvårdens redovisning: De intagna får numera betala tandvård och glasögon med egna medel. Mer grundläggande tandvård bekostas av kriminalvården för intagna som har lång verkställighet.

Besparingar har skett genom att intagna nu betalar en del av kostnaderna men också genom att färre går till tandläkaren när det inte är en fri förmån. Motsvarande gäller för glasögon. Det saknas lagstöd för att ta ut avgift för läkarbesök. Sådana avgifter har därför inte införts.

En tanke har varit att de som ska utvisas ska få betala resan med de medel som de får från deltagande i arbetsdriften. Detta förslag har dock inte genomförts eftersom det skulle få negativa effekter för deltagande i arbetsdriften.

Utredningens bedömning: Kriminalvården har inte angivit hur mycket man sparar genom att de intagna får betala glasögon och

tandvård. Rimligen är det ganska små besparingar som gjorts på detta område.

16. Effektivare arbetsformer inom frivården

En rad åtgärder nämndes: minska tiden för övervakning av klienter som fullföljt behandlingsprogram, minska antalet besök hos klienter som utför samhällstjänst, använda lekmän i intensivövervakningsverksamheten (elektronisk fotboja), införa en effektivare arbetsorganisation vid elektronisk övervakning, flytta vissa beslut till Kriminalvårdsstyrelsen. Bedömd besparing: 10-15 mnkr.

Kriminalvårdens redovisning: Verksamhetsanalyser har genomförts även för frivården och lett till ökad användning av lekmän i tillsynen, minskat antal kontroller och minskat antal dömda som står under övervakning.

Kriminalvården har under de senaste åren arbetat med att kvalitetssäkra de olika frivårdsprocesserna.

Utredningens bedömning: Dygnskostnaden för frivård har ökat från 160 kr per klient år 2003 till 183 kr år 2007. I fast pris har priset inte förändrats. Det tyder på att genomförda åtgärder inte givit några besparingar. Effekten på klienterna till följd av den minskade intensiteten i övervakningen är inte utvärderad.

17. Övrigt

Ytterligare två åtgärder nämndes i handlingsplanen. Det var åtgärder som behövde utredas och eventuellt också krävde lagändringar och som därför var mera osäkra och långsiktiga. Det gällde överföring av sjukvården till landstingen i enlighet med normaliseringsprincipen (intagna i kriminalvården ska ha rätt till offentliga tjänster på samma villkor som andra medborgare) och en ändring i Specialfastigheters bolagsordning för att medge andra hyressättningsprinciper.

Den första åtgärden är avförd från handlingsplanen, i enlighet med vad som redovisats ovan under punkt 5.

Den andra åtgärden har inte genomförts på det sätt som avsågs i handlingsplanen. I stället genomfördes en omförhandling av alla

hyresavtal med AB Specialfastigheter. På årsbasis sänktes hyrorna med 75 mnkr.

3.5.3 Sammanfattning av effektiviseringar

I tabell 3.1. sammanfattas utredningens bedömningar av gjorda besparingar.

Tabell 3.1. Bedömd möjlig besparing år 2003 samt verkställd

Åtgärder	Bedömd möjlig besparing mnkr år 2003	Årlig besparing mnkr
<i>Före handlingsplanen</i>		
Avveckling av regionala myndigheter	-	10
Placeringsverksamheten centraliseras	-	100
IT-drift och -förvaltning centraliserats	-	30-50
<i>Efter handlingsplanen</i>		
Effektivare personalutnyttjande/verksamhetsanalys	80-100	125
Effektivare personalutbildning	75-90	8-10
Enmyndighetsreformen	40-60	32
Elektronisk fakturahantering	15-20	0
Bättre utnyttjande av sjukvårdsresurser	5-10	0
Effektivare användning av öppna anstalter, inkl fotboja	75-100	0
Billigare material i celler	5-10	0
Intagna utför fastighetsunderhåll	10-15	1
Stramare resepolicy, videokonferenser	10-15	0
Centraliserad upphandling	10-20	0
Centralisering av telefonväxel	10-12	40-65
Transporttjänsten tar betalt av andra och samordnas	5-10	0
Alternativ till inställelse i domstol	5-10	0
Effektivare arbetsdrift	30-50	10
Minskade förmåner för intagna	3-5	0
Effektivare arbetsformer i frivård	10-15	0

<i>Utanför handlingsplanen</i>		
Omförhandlade hyresavtal	-	75
<i>Summa</i>	388-542	431-478

Handlingsplanen bedöms av utredningen ha givit cirka 200 mnkr (196-243) i årliga besparingar. Därutöver har före och efter handlingsplanen minst lika mycket sparats.

3.5.4 Fortsatt effektivisering

Utredningens bedömning: Det finns en återstående besparingspotential på vissa av de områden som handlingsplanen omfattar. Större besparingspotential bedömer utredningen att det finns beträffande utnyttjande av öppna anstalter, användning av fotboja, samordnad upphandling och ökat ett deltagande i arbetsdriften.

Enligt direktivet ska utredningen "identifiera och analysera ytterligare möjliga åtgärder för effektivisering av kriminalvården". I detta delbetänkande kan endast sådana åtgärder tas upp som kvarstår från tidigare utredningar och planer. Utredningen ska i sitt betänkande nästa år redovisa förslag och bedömningar grundade på analyser som återstår att göra. Det kan komma att innehålla åtgärder av helt annat slag.

De största potentialerna bedömer utredningen utifrån denna utgångspunkt vara effektivare användning av öppna anstalter inklusive utökad användning av elektronisk övervakning med fotboja, effektivare central upphandling och ett ökat deltagande i arbetsdriften.

Sammansättningen av intagna har visserligen ändrats något (se kapitel 5), men inte så mycket att det går att förklara varför öppna anstalter inte används i samma utsträckning som förut eller varför det inte skulle gå att utöka de öppna anstalternas verksamhet avsevärt, särskilt som ny teknik – elektronisk övervakning – kan utnyttjas. Detta är något som Kriminalvården redan prövar.

En vanlig bedömning är att samordnad, professionell upphandling kan ge vinster på mellan 10 och 20 procent av det upphandlade beloppets värde. Några vinster av den centralisering av upphandlingen som redan ägt rum har inte rapporterats av

Kriminalvården. Kriminalvården köper varor och tjänster för en dryg miljard kronor varje år. 2003 bedömdes verksamheten bedrivas i huvudsak professionellt men inte samordnat. De möjliga besparingarna bedömdes av Statskontoret till 10-20 mnkr. Utredningen bedömer att besparingspotentialen bör vara större.

Om fler intagna kunde motiveras att delta i arbetsdriften skulle den kunna utvidgas avsevärt och intäktsöverskottet öka. En mer omfattande arbetsdrift ger också möjligheter att avlasta andra delar av verksamheten med möjlighet till personalbesparingar.

4 Produktivitetsutveckling

Utredningens bedömning: Den produktivitetsförändring som kan registreras mellan år 2002 och år 2007 är minus 3 procent. Produktivitetsminskningen är helt och hållet hänförlig till år 2007 då produktiviteten minskar med 7 procent. Dessförinnan hade den ökat med 4 procent från år 2002. Belägningsgraden har stor betydelse för produktiviteten liksom den har det för möjligheterna att bedriva en bra kriminalvård. Tidigare mål för belägningsgraden var 85 procent. Nu är målet 90 procent. En mycket stor del av den långsiktiga produktivetsförbättring som ägt rum i kriminalvården är hänförlig till högre belägningsgrad. Åren 2002 och 2007 är någorlunda jämförliga. 2007 är belägningsgraden något lägre än år 2002. Det kan ses som en förklaring till varför produktiviteten är 3 procent lägre. Men det förklarar inte varför belägningsgraden är lägre eftersom ett stort antal dömda personer väntar på att bli intagna.

4.1 Besparingar och produktivitet

Det är svårt att bedöma huruvida vidtagna åtgärder har givit några besparingar i verkligheten. Därför ställer utredningen frågan i detta kapitel om det går att avläsa i den faktiskt bedriva verksamheten huruvida effektiviteten har ökat. Har besparingarna slagit igenom i ökad effektivitet? Kan effektiviteten mätas?

Ytterst gäller denna utredning frågan huruvida myndigheten Kriminalvården behöver större eller mindre anslag. Fokus i delbetänkandet ligger därför på vad som brukar kallas den inre effektiviteten. Därmed avses hur resurser omvandlas till prestationer och om prestationerna produceras med mer eller mindre åtgång av resurser. Den yttre effektiviteten, som avser kostnaden för att nå kriminalvårdspolitikens mål, har också budgetkonsekvenser som kan vara värda att prövas, exempelvis om rehabiliteringen av kriminella är framgångsrik och leder till färre återfall och minskad brottslighet i samhället. Förutom att minska behovet av kriminalvård får det konsekvenser för polis, åklagare och domstolar och för samhället i övrigt.

Den inre effektiviteten mäts med fördel i produktivitet. Därvid är det viktigt att de prestationer som relateras till resursförbrukningen överensstämmer med de prestationer som avses ge eller faktiskt ger det avsedda bidraget till uppfyllelsen av de kriminalvårdspolitiska målen. Prestationerna har både en kvantitets- och en kvalitetsdimension. Båda är viktiga att fånga i produktivitetsmättet, men det är inte alltid möjligt att innefatta kvaliteten i måttet på prestationsvolymen. Viktiga kvalitetsaspekter kan då få redovisas separat.

Alla de åtgärder som ingick i handlingsplanen för effektivisering av kriminalvården är inte av den arten att de bidrar till en ökad produktivitet. Vissa åtgärder minskar anslagsförbrukningen genom att föra in andra finansieringsformer eller överföra kostnadsansvar till andra organisationer. Andra åtgärder minskar kostnader genom att reducera prestationer eller försämra kvaliteten i verksamheten. Detta kan, men borde inte, registreras som ökad produktivitet. Huruvida så sker beror på om prestationerna och kvaliteten fångas i kriminalvårdens prestationsvolym.

Nedan kommenteras några åtgärder i handlingsplanen som har sådana egenskaper att de inte bör påverka produktiviteten, men i vissa fall, beroende på ofullständiga mått, kanske ändå gör det.

Kommentarerna avser respektive åtgärds effekter på produktiviteten, så som den mäts i föreliggande utredning.

Därefter analyseras kriminalvårdens utveckling med stöd av produktivetsmätningen.

Åtgärd 11. Transporttjänsten tar betalt av andra myndigheter för utförda tjänster. Till den del denna åtgärd enbart flyttar betalningsansvaret från Kriminalvården till någon annan påverkas inte produktiviteten. I föreliggande utredning ligger utlandstransporterna i princip utanför beräkningen av produktivetsutvecklingen. För att kunna belysa kriminalvårdens utveckling i ett längre perspektiv innefattas den i vissa beräkningar, varför frågan då blir aktuell. Intäkter av utlandstransporterna ska inte ingå i produktivetsmättet och gör det heller inte i denna utredning. Komplikationen är dock inte aktuell eftersom åtgärden inte effektuerats.

Åtgärd 14. Ökade intäkter i arbetsdriften. Huruvida arbetsdriftens kostnader ska räknas brutto eller netto i produktivetsberäkningen kan diskuteras. Här har valts att i första hand räkna kostnaderna netto, därför att arbetsdriftens prestationer – försålda produkter – eljest också borde räknas in i kriminalvårdens prestationsvolym. I föreliggande utredning räknas varken dessa prestationer eller den del av kostnaden som täcks av försäljningsintäkter in i produktiviteten. Arbetsdriften är en kostnad för kriminalvården bara till den del som den inte täcks av försäljningsintäkter.

Åtgärd 15. Minskade förmåner för intagna. Intagnas bidrag till finansieringen reducerar kriminalvårdens nettokostnader. Produktiviteten räknas emellertid i förhållande till bruttokostnaderna (bortsett från arbetsdriften), oavsett finansiering, varför produktiviteten inte påverkas. Om efterfrågan på sjukvård, tandvård etc. skulle minska till följd av avgifterna uppstår en kostnadsbesparing, som skulle inverka positivt på produktiviteten. Detta pga. att för kvaliteten i kriminalvården viktiga delprestationer – såsom sjukvård och tandvård – inte ingår i prestationsvolymen. De kan heller inte redovisas separat.

Åtgärd 16. Effektivare arbetsformer inom frivården. De åtgärder som ingick i handlingsplanen var en blandning av besparingar – minskade arbetsinsatser per klient i frivården med oklar påverkan på kvaliteten – omfördelning av uppgifter till andra delar av Kriminalvårdens organisation och allmänna effektiviseringar. Rätt genomförda bör de ha kunnat bidra till ökad produktivitet. I den

mån de medfört reducerad kvalitet i övervakningen fångas detta dock inte i produktivetsmåttet. Något mått på kvaliteten i frivårdens verksamhet, att redovisa separat, finns inte.

Överföring av kostnadsansvaret för sjukvården till landstingen skulle medföra att produktiviteten ökar i kriminalvården så som den mäts i föreliggande utredning. Det beror återigen på att sjukvårdens prestationer inte ingår i måttet på produktivitet. Men någon egentlig produktivetsökning i kriminalvården skulle det inte innebära. Komplikationen är inte aktuell eftersom åtgärden inte verkställts.

För Kriminalvården mer fördelaktiga hyressättningsprinciper registreras, så som produktiviteten mäts i denna utredning, som en produktivetsökning. Detta är emellertid enbart en omfördelning av kostnadsansvar, som inte har med kriminalvårdens produktivitet att göra. I känslighetsanalysen undersöks effekten av Kriminalvårdens hyreskostnadsutveckling på produktivetsutvecklingen.

4.2 Förändring av anstaltsstruktur och verkställighetsformer

Anstaltsplatser kostar olika mycket beroende på om anstalterna är slutna eller öppna och beroende på vilken grad av säkerhet de har.

Tabell 4.1. Styckkostnad per vård dygn i olika verkställighetsformer (Säkerhetsklass A motsvarar tidigare riskklass I, säkerhetsklass B och C motsvarar tidigare riskklass II, säkerhetsklass D och E motsvarar tidigare riskklass III och F är tidigare klass IV, dvs. öppen anstalt)

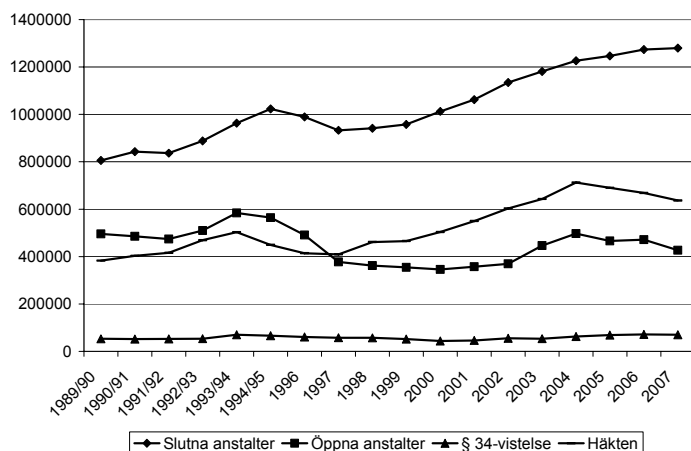
	Styckkostnad 2007
Anstalter säkerhetsklass A=I	2665
Anstalter säkerhetsklass B+C= II	2194
Anstalter säkerhetsklass D+E=III	2107
<i>Slutna anstalter totalt</i>	2196
Anstalter säkerhetsklass F=IV	1347
§ 34-vistelse	1693
Häkten	2201
Skyddstillsyn	92

Villkorligt frigivna	90
Villk. dom mfo samhällstjänst (1999)	403
Samhällstjänst	174
Kontraktsvård	1693
Intensivövervakning	1131
IÖV - Utsluss (2002)	1108
Utökad frigång (2002)	1108
Halvvägshus (2007)	1330
<i>Summa frivården</i>	182

Källa: Kriminalvården, Statskontoret, 1997, egna bearbetningar av utredningen.

En plats på en sluten anstalt kostade i medeltal 2 196 kr medan en plats på en öppen anstalt i medeltal kostade 1 347 kr per dygn år 2007. Det innebär att den slutna platsen kostade i genomsnitt 63 procent mer. En förskjutning av anstaltsstrukturen mot en större andel slutna anstalter gör att kostnaderna ökar. 1989/90 stod de slutna anstalterna för 62 procent av vård dygnet. 2007 stod de slutna anstalterna för 75 procent av vård dygnet. Om en lika stor andel av de intagna vistats på öppna anstalter år 2007 som år 1989/90 hade kriminalvården kostat 189 mnkr mindre.

Figur 4.1. Vårddygn i olika verkställighetsformer, exklusive frivården



Källa: Kriminalvården

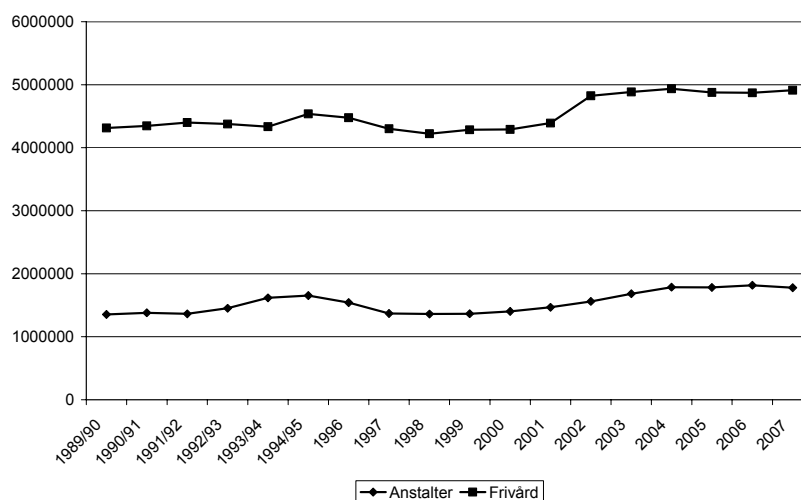
Häktenas andel av vårddygnen har ökat. Ett vårddygn i häkte kostar en något lägre än ett vårddygn på slutna anstalt.

Intagna i s.k. § 34-vårdvistelse har inte ökat nämnvärt i antal och är ett relativt litet antal i förhållande till övriga kategorier. Ett vårddygn i ett sådant behandlingshem kostar 25 procent mer per dygn än vårddygnen på öppna anstalter.

En annan strukturförändring gäller andelen i frivård. Ett dygn i frivården kostar bara en bråkdel av vårddygnen på anstalter. I genomsnitt kostar ett vårddygn i frivården 182 kr. Men frivården innefattar flera relativt nya vårdformer såsom samhällstjänst och elektronisk fotboja, som är betydligt dyrare. Allra dyrast av frivårdens verkställighetsformer är halvvägshus som kostar lika mycket som vårddygn på öppna anstalter.

Flera kriminalvårdspolitiska reformer under den period som här behandlas har syftat till att verkställigheten av straff i ökad utsträckning ska kunna ske utanför fängelser.

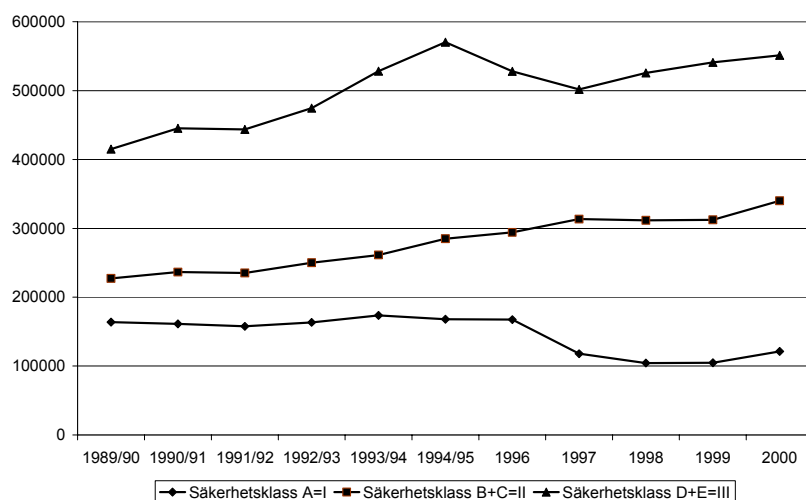
Figur 4.2. Vårddygn i anstalter och frivård



Någon stor förskjutning är det dock inte fråga om. Förskjutningen går inte som väntat i riktning mot mer frivård utan snarare mot något mer anstaltsvård. Andelen vårddygn i frivården låg hela 1990-talet kring 75-76 procent av hela antalet vårddygn. År 2003 började andelen sjunka och har sedan legat strax över 73 procent. Om andelen i frivård varit densamma år 2007 som år 1989/90 hade kriminalvården kostat 318 mnkr mindre.

Också inom gruppen slutna anstalter har strukturförändringar skett. Sedan år 2001 publicerar Kriminalvården inte någon statistik över antal vårddygn i slutna anstalter uppdelade på säkerhetsklasser. Utredningen har gjort en uppskattning baserad på den månadsvisa belägningsstatistiken och översatt de nya säkerhetsklasserna A-F till de gamla I-IV.

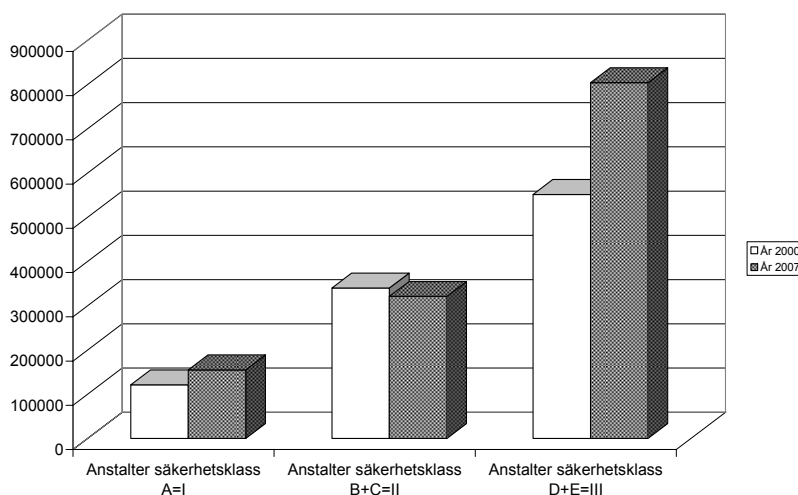
Figur 4.3. Vårddygns slutna anstalter, fördelade på säkerhetsklasser



Källa: Kriminalvården

Särskilt markant är att den högsta säkerhetsklassen successivt minskade sin andel av vårddygnen fram till 1996. 1997-98 sker en plötslig kraftig, ytterligare minskning av denna andel. Även den lägsta säkerhetsklassen tappar andelar åren 1995-96. Den mellersta säkerhetsklassen växer däremot stadigt.

Figur 4.4. Vårddygn, slutna anstalter efter säkerhetsklass, år 2000 och 2007



Källa: Kriminalvården, bearbetning av utredningen

När utredningens beräkning av vårddygn enligt säkerhetsklasser år 2007 jämförs med redovisningen år 2000 framgår att kategorin med den lägsta säkerhetsklassificeringen vuxit mest, men att också kategorin med den högsta säkerhetsklassen vuxit, medan mellanklassen minskat.

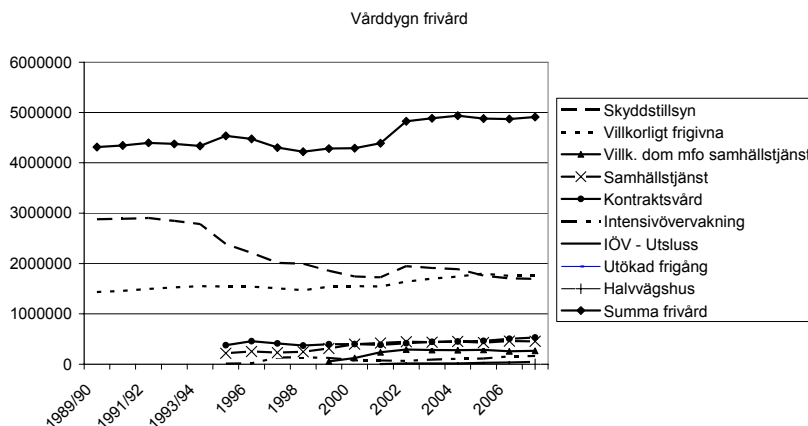
Tabell 4.2. Andel vårddygn i anstalter efter säkerhetsklass 1989/90-2007

	1989/90	1994/95	2000	2007
Anstalter säkerhetsklass A=I	12,6	11,4	8,9	9,1
Anstalter säkerhetsklass B+C=II	17,5	17,1	25,0	18,8
Anstalter säkerhetsklass D+E=III	31,9	34,6	40,6	47,1
Anstalter säkerhetsklass F=IV	38,1	37,0	25,5	25,0
Summa	100	100	100	100

Jämfört med 1989/90 är andelen vårddygn i den högsta säkerhetsklassen något mindre, medan klassen slutna anstalter

(D+E) har ökat sin andel kraftigt. Det har framför allt gått ut över de öppna anstalternas andel.

Figur 4.5. Vårddygn frivård



Källa: Kriminalvården

Den stora strukturförändringen inom frivården är att skyddstillsyn minskat kraftigt i omfattning och ersatts av en rad andra verkställighetsformer. Villkorligt frigivna har stadigt vuxit i antal. Dessa båda frivårdsformer är de billigaste. Dubbelt eller fyra gånger så dyra är vårdformerna samhällstjänst och kontraktsvård. Det är nya vårdformer, som ännu utgör en mindre andel av vårddygnen. 10-12 gånger dyrare än de billigaste frivårdsformerna är intensivövervakning med fotboja, utökad frigång och halvvägshus, som också är nya verkställighetsformer inom frivården.

4.3 Kostnadsutveckling

Kriminalvårdens anslag har ökat snabbt, så som redovisats ovan. Sedan år 1989/90 har verksamhetskostnaderna mer än fördubblats och ökat från 2,8 till 6,2 mdkr. Detta är dock inte liktydigt med en real kostnadsökning, dvs. en ökning i arbetade timmar, utnyttjade

kvadratmetrar lokaler och förbrukningsvaror. Löner, hyror och priser har ökat kraftigt under denna period. Kostnaden per arbetad timme (lön plus sociala avgifter) i hela statsförvaltningen ökade med 108 procent och priserna på övriga resurser med i genomsnitt 64 procent. Det gör att den reala ökningen av kostnaderna begränsas till 13 procent.

Kriminalvården kan ha haft en pris- och löneutveckling som avviker från övrig statsförvaltning. Kriminalvården har tidvis haft en långsammare utveckling av lönerna, räknat per arbetad timma, än statsförvaltningen i genomsnitt. Det kan, men behöver inte, bero på lägre löneökningar. Det kan också bero på att Kriminalvården haft en omfattande personalomsättning som gjort att många yngre med lägre löner ersatt äldre med högre löner. När detta är fallet underskattas beräkningen av ökningen av den reala resursförbrukningen. Mellan exempelvis år 1995 och år 2007 ökade antalet årsarbetskrafter (full arbetstid 1980 timmar) med 4,7 procent medan den reala kostnaden i produktivitsberäkningen för samma arbetskraft minskat med 0,5 procent. Detta måste man vara uppmärksam på när produktivitsutvecklingen används för att belysa effektiviteten i resursanvändningen.

Även andra priser kan ha utvecklats på ett sätt som skiljer sig från övriga statsförvaltningen. Hyror är ett exempel. Den period som särskilt intresserar denna utredning är åren 2003-2007, de år under vilka Kriminalvården genomförde sitt effektiviseringsprogram. Under denna period ökade verksamhetskostnaderna med nästan 20 procent. Den reala kostnadsökningen stannade på 7 procent och antalet årsarbetskrafter på knappt 4 procent.

4.4 Prestationsutvecklingen

De ökade kostnaderna och den ökade insatsen av personal (årsarbetskrafter) måste ställas i relation till omfattningen av verksamheten. Fler intagna och fler i frivården kostar givetvis mer.

Vad är det då som kostar? För att rätt uppskatta belastningen på verksamhetens kostnader bör vi känna till styckkostnader för en mängd olika prestationer: vad det kostar att ta hand om en intagen ett dygn i olika typer av anstalter, vad det kostar att ta emot och skriva in en intagen och vad det kostar att skriva ut en intagen, vad olika programverksamheter, utbildningsverksamheter,

sjukvårdinsatser, insatser i samband med permissioner etc. kostar, vad olika frivårdsverksamheter kostar per klient och dygn – enkel övervakning, halvvägshus, fotboja etc. Kriminalvården redovisar inte kostnader för alla dessa prestationer, men för en del. Kostnaden per vård dygn i slutna anstalter och i öppna redovisas, liksom i §34-behandlingshem och i häkten. Kostnaden per dygn och frivårdsklient redovisas utan någon uppdelning på olika typer av verkställigheter. Utifrån vad dessa prestationer kostade ett visst år går det att räkna ut vad verksamheten borde ha kostat andra år om styckkostnaderna varit desamma. Det ger en bild av vilken inverkan förändringar i prestationsvolymerna och i prestationernas sammansättning bör ha haft på kostnaderna.

Ovan redovisades utvecklingen av antalet vård dygn. Sedan 1989/90 har antalet vård dygn på anstalter ökat med 31 procent och sedan 2003 med nästan 6 procent till år 2007. Men eftersom en viss förskjutning skett mot slutna anstalter har effekten på kostnaderna varit större: 38 procent sedan 1989/90 och dryga 6 procent sedan 2003.

Styckkostnaderna per vård dygn i olika verkställighetsformer redovisas ovan i tabell 4.1. Där är också styckkostnader redovisade för slutna anstalter med olika grad av säkerhet. Det är inte någonting som Kriminalvården numera redovisar utan bygger på en redovisning från år 1997⁷. Antalet vård dygn i de slutna anstalterna ökade med 59 procent från 1989/90 och med dryga 26 procent sedan år 2000. Påverkan på kostnaderna – beräknat på grundval av kostnadsrelationen mellan anstalter med olika säkerhetsgrad – kan uppskattas till 55 procent från år 1989/90 respektive 26 procent från år 2000. Således har sammansättningen av de slutna anstalterna gått mot något mindre kostsamma från 1989/90 men inte förändrats alls sedan år 2000.

I frivården ökade antalet vård dygn med 14 procent från 1989/90 och 0,6 procent sedan år 2003 till år 2007. Styckkostnaderna för olika verkställighetsformer inom frivården beräknas numera inte av kriminalvården. På samma sätt som för anstaltstyperna har en beräkning gjorts av utredningen som bygger på styckkostnader som de redovisats i tidigare studier. På grundval härav kan påverkan på kostnaderna uppskattas till helt andra belopp: 127 procent respektive 16 procent.

⁷ Statskontoret, 1997. Styckkostnaderna är uppräknade av utredningen till år 2007 års prisnivå. Relationen mellan styckkostnaderna för anstalter med olika säkerhet förändras inte av denna uppräknings.

Slutsatsen så långt är att förskjutningen från öppna till slutna anstalter ökade kostnaderna från år 1989/90 till i dag, men att någon fördyrning av denna anledning inte ägt rum sedan år 2003. Inom de slutna anstalterna ägde en förskjutning mot mindre kostsamma anstalter rum från år 1989/90. Sedan år 2000 har någon kostnadspåverkande förskjutning inom säkerhetsklasserna däremot inte ägt rum. Inom frivården har en mycket kraftig förskjutning ägt rum mot kostsammare verkställighetsformer. Det är en utveckling som pågått sedan 1989/90 och varit påtaglig även sedan år 2003.

I kriminalvårdens samlade prestationsvolym ingår även häkten och utlandstransporter. Antalet vård dygn har varierat kraftigt över åren. Från 1989/90 har antalet vård dygn i häkte ökat med 66 procent. Från 2003 har de däremot minskat med 1 procent. Det finns också häkten med olika säkerhetsklass – vanliga häkten och häkten med förhöjd säkerhet – men ingen statistik över antalet vård dygn i de två olika klasserna, ej heller någon uppgift om hur kostnaderna per vård dygn skiljer sig mellan klasserna.

Utlandstransporterna varierar ännu mer i antal. Som flest har de varit 21 600 (1993/94) och som minst 2 600 (2006). Från 1989/90 till i dag har antalet minskat med 52 procent. Från 2003 är minskningen 19 procent.

På samma sätt som vård dygnen i anstalter av olika säkerhetsklass vägts samman med sina respektive styckkostnader för att effekten på kostnaderna rätt ska kunna bedömas måste vård dygn i anstalter, vård dygn i frivård och vård dygn i häkten och antal utlandstransporter vägas samman med sina respektive styckkostnader för att effekten på kostnaderna av kriminalvårdens alla prestationer ska kunna bedömas. Den samlade prestationsvolymen har – beräknat med utgångspunkt i 2007 års styckkostnader – ökat med 33 procent sedan 1989/90 och med 3 procent sedan 2003.

4.5 Produktivitetsutveckling

När den samlade prestationsvolymen ställs mot de reala kostnaderna erhålls ett mått på produktivitet. Output jämförs med input. Det sätt på vilket produktiviteten här mäts innebär följande: de reala kostnaderna för att producera en viss mängd prestationer jämförs med vad det borde ha kostat om styckkostnaderna varit desamma som 2007. Om de faktiska reala kostnaderna för att

producera exempelvis 2003 års prestationer varit högre än vad samma volym prestationer skulle ha kostat med 2007 års styckkostnader har produktiviteten ökat. Alla kostnader mäts i samma prisnivå. Om de faktiska reala kostnaderna för att producera 2003 års prestationer varit lägre än vad samma volym prestationer skulle ha kostat med 2007 års styckkostnader har produktiviteten fallit.

Att produktiviteten ökar betyder att prestationer produceras till en mindre real kostnad, dvs. med mindre åtgång av reala resurser som arbetade timmar, kvadratmeter lokaler, förbrukningsvaror m.m. Det finns flera skäl till varför detta är möjligt: minskat slöseri med resurser, högre kapacitetsutnyttjande, mixen av resurser förbättras, teknisk utveckling gör det möjligt att prestera mer med samma mängd resurser etc. Det sätt på vilket produktiviteten mäts i denna utredning går ut på att jämföra de faktiska, reala kostnaderna med en norm. Normen är vad det skulle ha kostat med 2007 års styckkostnader. Om Kriminalvården har lyckats sänka kostnaderna genom sitt effektiviseringsarbete ska detta utslag ge utslag i ökad produktivitet.

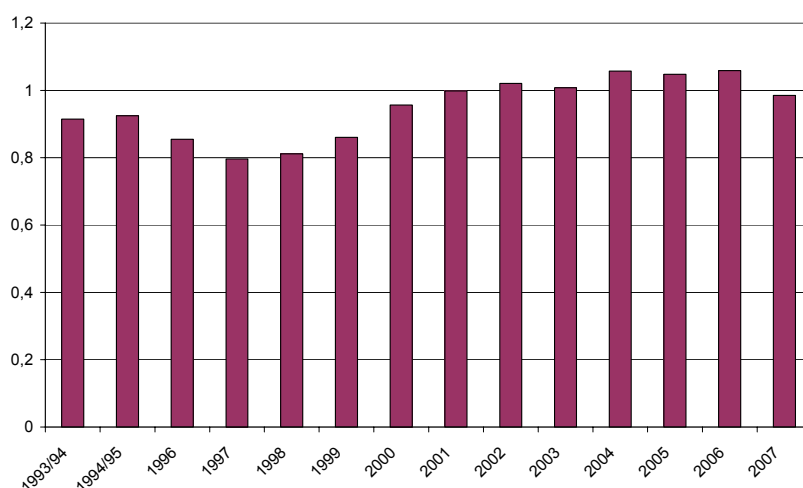
Produktiviteten beräknas i första hand genom att ställa samtliga prestationer utom utlandstransporterna mot de totala kostnaderna exklusive kostnaderna för utlandstransporterna. Det är två skäl till varför utlandstransporterna och deras kostnader hålls utanför beräkningen:

1. Utlandstransporterna varierar kraftigt från år till år, vilket kan påverka produktiviteten kraftigt, enbart genom att kapacitetsutnyttjandet förändras. På så kort sikt som ett år kan det vara svårt för Kriminalvården att anpassa transportkapaciteten.
2. Uppdraget att effektivisera verksamheten riktade sig inte mot utlandstransporterna.

I de totala kostnaderna ingår också arbetsdriftens kostnader. Det kan hävdas att arbetsdriftens kostnader ska räknas netto, inte brutto, dvs. efter avdrag av dess intäkter. Skälet är att arbetsdriftens prestationer inte bara är att bereda de intagna sysselsättning och terapi utan också är produkter som går att sälja. Om inte dessa produkter räknas in i prestationsvolymen borde heller inte kostnaderna räknas, mer än till den del som de är ägnade att sysselsätta de intagna, dvs. nettokostnaden.

I figur 4.6. visas således huvudkalkylen. I den ingår enbart två typer av anstalter, slutna och öppna. Frivården representeras av en enda standardprestation oavsett typen av verkställighet. Någon åtskillnad görs inte mellan vanliga häkten och säkerhetshäkten. Utlandstransporterna ingår inte vare sig med prestationer eller kostnader.

Figur 4.6. Kriminalvårdens produktivitet, exkl utlandstransporter, arbetsdriftens nettokostnader

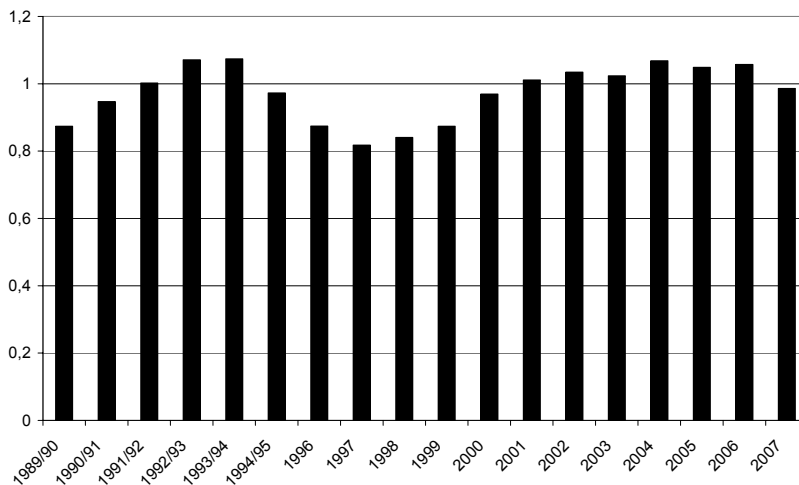


Källa: Utredningens beräkningar, Kriminalvårdens statistik

Huvudkalkylen ovan sträcker sig endast tillbaka till år 1993/94. Det beror på svårigheter att få fram uppgifter om utlandstransporternas kostnader för åren dessförinnan.

Inkluderas utlandstransporterna kan en litet längre tidsserie erhållas. Utlandstransporterna förstärker mönstret.

Figur 4.7. Produktivitet kriminalvården, inkl utlandstransporter, arbetsdriftens nettokostnader



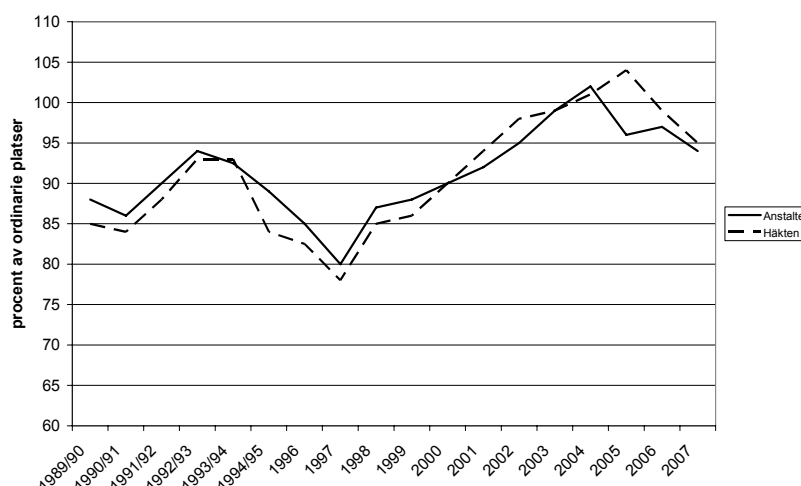
Källa: Utredningens beräkningar, Kriminalvårdens statistik

Produktiviteten ökar starkt mellan åren 1989/90 och 1992/93. Inklusive utlandstransporterna är ökningen 23 procent. En del av denna ökning är hänförlig till utlandstransporterna. Antalet ökar från cirka 6 000 till nästan 17 000. 1993/94 nås rekordnivån cirka 22 000 då de utgjorde hela 20 procent av kriminalvårdens prestationsvolym.

Därefter följer en nedgång i produktiviteten till år 1997. Exklusive utlandstransporterna stannar produktivetsnedgången på 13 procent. är denna Nedgången är ungefär lika stor även om utlandstransporterna inkluderas.

Upp- och nedgången i utlandstransporterna dessa år är exceptionell. Därefter varierar antalet mellan 2 500 och 4 100.

Figur 4.8. Beläggningsgrad anstalter och häkten



Källa: Kriminalvården

Även om utlandstransporterna står för en stor del av variationen i produktiviteten så svarar de inte för hela denna variation. Mellan 1989/90 och 1993/94 ökar kriminalvårdens övriga prestationsvolym med 18 procent för att sedan, mellan år 1993/94 och 1997, minska med 12 procent. Svårigheterna att anpassa resurserna till svängningar i antalet klienter – framför allt i häkten och fängelser – borde vara större än beträffande utlandstransporterna. Svårigheterna yttrar sig i en varierande beläggningsgrad. 1989/90 var beläggningsgraden i anstalterna 88 procent och i häktena 85 procent. 1992/93 hade beläggningsgraden ökat till 94 procent för bägge för att sedan falla till 80 respektive 79 procent 1997. Svängningarna är mycket stora och vittnar om svårigheterna att anpassa kapaciteten till behovet.

När produktiviteten sedan från år 1997 fram till år 2002 stiger sker det samtidigt som beläggningsgraden ökar kraftigt. Såväl med som utan utlandstransporterna stiger produktiviteten, 26 respektive 24 procent. Beläggningsgraden ökar från 80 procent i anstalterna och 78 procent i häktena till 95 respektive 98 procent.

Produktiviteten varierar därefter mellan år 2002 och 2006 litet upp och ned men på ungefärligen samma nivå, och detta oavsett om utlandstransporterna inkluderas eller ej. Beläggningsgraden under

dessa år går som mest upp till 102 procent i anstalterna år 2004 och 104 procent i häktena år 2005.

År 2007 sker en kraftig minskning av produktiviteten, med hela 7 procent. Beläggingsgraden i anstalterna är 94 procent, ett kraftigt fall från året dessförinnan då beläggingsgraden var 97 procent. Häktenas beläggingsgrad faller till 95 procent år 2007 från 99 procent år 2006.

Långsiktigt – sedan 1975 – har produktiviteten ökat i kriminalvården. Perioden dessförinnan – 1960-1975 – minskade produktiviteten mycket kraftigt. Under perioden 1980-1990/92 ökade produktiviteten med 13 procent och en lika stor ökning uppmäts i den föreliggande utredningen för perioden 1989/90 till 2007. Åren 1960-1975 bör betraktas som en period då en modern kriminalvård byggs upp. Resurstillskotten var då ofta större än vad Kriminalvården begärde. Sedan 1975 har det uppenbarligen funnits en potential för att effektivisera verksamheten som successivt har exploaterats.

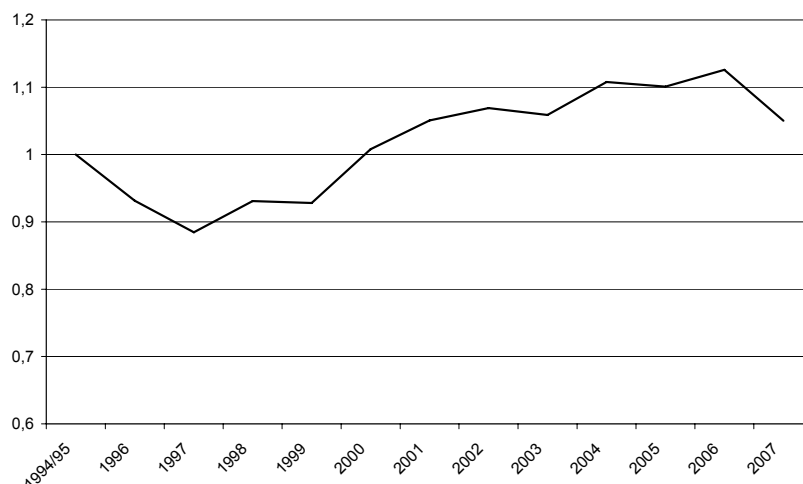
Svängningarna i produktiviteten, sammanhängande med stora variationer i utlandstransporter och anstaltsutnyttjande, har samtidigt varit stora, vilket gör det svårt att uppskatta den egentliga effektiviseringen. Kapacitetsutnyttjandet ligger i dag genomgående mycket högre än det gjorde tidigare. Tidigare ansågs en beläggingsgrad över 85 procent inte medge fullgoda placeringsmöjligheter. I dag är målet att inte överskrida 90 procents beläggingsgrad. Men även detta mål överskrids sedan ett antal år.

Detta gör att jämförelser av produktiviteten inte i första hand uttrycker effektiviteten i verksamheten utan graden av kapacitetsutnyttjande. I Kriminalvårdens uppdrag ligger också att anpassa kapaciteten till behovet. Jämförelser av produktiviteten vid samma grad av kapacitetsutnyttjande bör däremot kunna säga någonting om effektiviteten i resursutnyttjandet.

Beläggingsgraden år 1994/95 och år 2000 var ungefär densamma som den år 1989/90. Produktiviteten – inklusive utlandstransporterna som år 1994/95 nådde ett maximum – var 11 procent högre detta år. År 2000 var den i paritet med produktiviteten 1989/90. Jämförs 1994/95 med år 2000 exklusive utlandstransporterna låg produktiviteten det senare året 3 procent högre.

2007 är beläggningsgraden något litet lägre än den är år 2002. Produktiviteten år 2007 är 3 procent lägre än 2002.

Figur 4.9. Arbetsproduktivitet, inkl utlandstransporter



Källa: Kriminalvården, utredningens beräkningar

Arbetsproduktiviteten – prestationsvolym i förhållande till årsarbetskrafter (liktydigt med arbetade timmar) – har också utvecklats positivt. Figur 4.9. innefattar utlandstransporterna eftersom antalet årsarbetskrafter hänförliga till denna verksamhet inte kunnat särskiljas. Produktiviteten minskar från år 1994/95 då utlandstransporterna nått sitt maximum. Men från år 1997 sker en stadig förbättring av produktiviteten från år till år, ända fram till år 2006. År 2007 faller produktiviteten. Arbetsproduktiviteten utveckling följer kostnadsproduktiviteten. Arbetsproduktiviteten ökar 19 procent mellan åren 1997 och 2007, medan kostnadsproduktiviteten ökar 21 procent. Arbetsproduktiviteten utveckling ger inte upphov till andra slutsatser än de som kan dras på grundval av kostnadsproduktiviteten.

5 Säkerhet

Det säkerhetsarbete som bedrivits sedan år 2004 har resulterat i betydligt färre rymningar och minskat våld mot personal. Möjligen har även narkotikasituationen förbättrats. Kriminalvården har inte erhållit några direktiv och anvisningar om hur säkerheten ska utvecklas utan har utarbetat planerna på egen hand. I stor utsträckning överensstämmer de med Rymningsutredningens förslag. År 2007 beräknar utredningen att den förhöjda säkerheten kostar 85-112 mnkr per år. Fullt utbyggd kan kostnaden komma att uppgå till minst 230-260 mnkr per år.

I direktiven till denna utredning anges att utredningen ska analysera och utvärdera säkerhetsåtgärderna inom kriminalvården, både de som vidtagits och de som planeras. I detta kapital redovisas först de uppdrag som kriminalvården erhållit avseende säkerhet. Därefter preciseras säkerhetsbegreppet och beskrivs vilka åtgärder som vidtagits inom kriminalvården för att förbättra säkerheten. Ett försök görs också att uppskatta kostnaderna för vidtagna åtgärder. Observera att i enlighet med Kriminalvårdens sätt att räkna kostnader beräknas varje årsarbetskraft kosta 500 tkr. Utredningen redovisar även hur de totala kostnaderna förändras av kostnad per årsarbetskraft beräknas till 1mnkr. Slutligen redovisas ett par räkneexempel om relationen mellan antal rymningar och kostnaderna för vidtagna säkerhetsåtgärder.

Under den korta tiden som utredningen hittills haft till sitt förfogande är det inte möjligt att göra en djupare analys av vare sig vidtagna åtgärder eller dess effekter.

5.1 Uppdrag till Kriminalvården

Säkerheten på landets kriminalvårdsanstalter blev föremål för en livlig diskussion med anledning av de uppmärksammade rymningar som ägde rum från säkerhetsanstalterna Hall och Kumla år 2004. Debatten vidgades snart att också omfatta säkerheten i allmänhet vid landets kriminalvårdsanstalter och kom bl.a. att gälla förekomsten av narkotika och mobiltelefoner inne på anstalterna.

Regeringen gav inte då och har inte heller senare givit Kriminalvårdsstyrelsen något konkret uppdrag att förbättra säkerheten i dess olika delar. År 2004 fick dock Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag avseende utformningen av en säkerhetsanstalt. I det förslag som lämnades i december samma år fann Kriminalvårdsstyrelsen att anstalten Saltvik utanför Härnösand hade goda förutsättningar för en sådan nyetablering, en uppfattning som regeringen delade. Saltvik beräknas stå färdig för uppstart våren 2010. Därtill kommer säkerhetsplatser på Hall och Kumla.

I regeringens uppdrag till den nytilträdande generaldirektören år 2003 nämndes inte säkerhetsfrågorna. År 2004 då en ny generaldirektör tillträdde var säkerhetsfrågorna i fokus.

Vid rymningarna år 2004 togs personal som gisslan. Detta föranledde regeringen att följande år ge Kriminalvårdsstyrelsen och Polisen i uppdrag att utarbeta gemensamma strategier för underrättelseverksamhet och hantering av gisslansituationer. Detta uppdrag gavs mot bakgrund av den då nyligen avslutade Rymningsutredningens betänkande.

Kriminalvårdsstyrelsen upprättade år 2004 ett handlingsprogram för ökad säkerhet. Det kom att presenteras samtidigt som regeringen beslutade om direktiv till den s.k. Rymningsutredningen. Kriminalvårdens handlingsprogram hade föregåtts av ett redan år 2003 påbörjat säkerhetsarbete. Sedermera har regeringen genom att i regleringsbrev för såväl år 2005 som år 2006 begära återrapporering från Kriminalvårdsstyrelsen av åtgärder vidtagna för att höja säkerheten vid häkten och anstalter, givit uttryck för angelägenheten att förbättra säkerheten. I besluten hänvisar regeringen uttryckligen till det handlingsprogram som Kriminalvårdsstyrelsen tidigare tagit fram.

5.2 Säkerhetsbegreppet

Säkerhet i kriminalvården har flera aspekter.

Den aspekt som kanske först kommer i åtanke är att intagna inte ska rymma. Det är viktigt av flera skäl. Dels därför att straffet blir illusoriskt om det är lätt att rymma. Straffet ska avtjänas, förhoppningsvis för att därigenom ha en individuellt och kollektivt brottsavhållande effekt och dels för att förhindra brott. Inlåsningsen innebär en "inkapacitering" medan den pågår.

En andra aspekt på säkerhet gäller de intagnas egen säkerhet - intagnas våld mot andra intagna är ett problem som kriminalvården har ansvar för att förhindra. De intagna ska kunna vistas på kriminalvårdens anstalter utan att komma till skada. Det gäller också risken för att intagna ska skada sig själva och i värsta fall begå självmord.

En tredje aspekt gäller de anställdas säkerhet. Intagnas våld mot anställda är ett arbetsmiljö- och säkerhetsproblem som också måste uppmärksammas.

Av utredningar och uppdrag att döma är det främst rymningssäkerheten som stått i fokus sedan år 2004. Några utredningar av säkerhetsbegreppet har inte föregått de handlingsprogram som har utarbetats och de uppdrag som har givits. De har tillkommit med fokus på att förhindra rymningar och fortsatt brottslighet inne på eller inifrån anstalterna.

5.3 Tidigare beslut och handlingsprogram

Redan före rymningarna sommaren år 2004 hade regeringen och Kriminalvården vidtagit flera åtgärder för att förbättra säkerheten. Från 1 oktober 2001 hade Kriminalvården givits möjlighet att skapa ett register över intagna som bedöms utgöra särskilda säkerhetsrisker. Reaktionen på fritagningen av tre intagna från Kumla i januari 2004 blev att i februari samma år ge Kriminalvården möjlighet att införa allmän inpasseringskontroll av samtliga anställda, besökare m.fl. Genom en ändring i förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation hade Kriminalvården givits möjligheter att störa mobiltelefontrafik inne på anstalterna. Något mobilstörningssystem var dock inte i drift vid tiden för rymningarna.

Det handlingsprogram som togs fram och presenterades någon vecka efter rymningarna innehöll en lång lista på åtgärder. Följande uppdrag preciserades för ett antal av de högst säkerhetsklassade anstalterna, Kumla, Hall, Norrtälje, Hällby, Mariefred, Malmö, Österåker och Tidaholm:

- Inpasseringshinder ska sättas upp utanför anstalterna.
- Inpasseringskontroll i form av metalldetektorer ska vara installerade 2004-08-06.
- Eftersök av mobiltelefoner intensifieras omedelbart med hjälp av s. k. mobifinder.
- Samverkan och samarbete med polisen intensifieras när det gäller hotbilder samt beredskap för rymningar och fritagningar.
- Anstalterna ska omgående kartlägga högriskfångar i kriminalvården och öka uppmärksamhet och bevakning kring dessa. Utveckling av IT-stödet åt de tolv specialutbildade i säkerhetsnätverket påskyndas.
- Nyckelsystemen ses över omedelbart.
- Mobilstörningsutrustning införs så snart som möjligt på Hall- och Norrtäljeanstalten och därefter på ett antal övriga anstalter.
- Behovet av förstärkt skalskydd och av kameror för förstärkt övervakning på avdelningarna analyseras omedelbart och kameror beställs omgående.
- Noggranna riskbedömningar ska göras inför varje utevistelse.

Alla andra anstalter fick i uppdrag att överväga vad i denna lista som de borde genomföra och rapportera det till generaldirektören.

Härutöver beslutade KVS om följande åtgärder:

- att inrätta en s.k. säkerhetsgrupp centralt
- att inrätta ett antal särskilda anstaltsplatser med förhöjd säkerhet på häktena Huddinge och Kronoberg

Redan tidigare, i maj 2004, hade Kriminalvårdsstyrelsen startat en utredning angående säkerhetshöjande åtgärder vid anstalter med hög säkerhet vidare. Den innefattade

- genomlysning av skalskyddet och olika tekniska lösningar för att larma snabbare, försinka inträngande i anstalt och samtidigt snabba

upp personalens ingripandereaktioner samt förtydliga polisens ansvar och vikten av en snabb första insats

- att instruktioner och beredskapsplaner åter skulle sättas i fokus på ett flertal sätt genom

- att kontinuerligt föras ut till nyanställd personal och övas
- regelbunden internkontroll
- riktade kampanjer med olika teman motverka tristessen i rutinarbetet
- att vid särskilt känsliga rutiner eller på hela avdelningar besluta om att vissa ingrepp alltid ska göras av två personer. Detta för att minska utrymmet för påtryckningar från intagna och för att motverka saboterande åtgärder från olämplig personal
- begränsa kommunikationsvägarna mellan högriskfångar ytterligare, t.ex. genom att de inte tillåts promenera under samma tider eller genom att få bättre kontroll över ljudöverföringen inne på OBS-avdelningar.

5.4 Rymningsutredningen

Utredningen erhöll sitt uppdrag samma dag som Kriminalvårdsstyrelsen presenterade sitt handlingsprogram. Till stora delar kom Rymningsutredningens förslag att sammanfalla med Kriminalvårdens. Några skillnader är dock värda att notera.

Rymningsutredningen satte in säkerhetsarbetet i ett organisations- och styrningssammanhang. Rymningsutredningen såg problem förknippade med den regionala organisation som fanns 2004. Kort uttryckt försvårade den regionala organisationen den centrala ledningen samtidigt som den också förhindrade lokala initiativ. Utredningen såg därför en fördel i att göra kriminalvården till en myndighet. I enlighet med ett riksdagsbeslut från den 16 november 2005 blev kriminalvården en myndighet från den 1 januari 2006. Utredningen förordade i det sammanhanget en central juristfunktion och att kommunikationen och styrningen inom myndigheten i större utsträckning skulle bygga på föreskrifter och skriftliga dokument i stället för muntlig kommunikation.

Enmyndighetsreformen hade också, enligt rymningsutredningen, fördelen att införa enhetliga regler och

rutiner vid olika anstalter – vilket av utredningen bedömdes vara av särskild vikt för omhändertagandet av de intagna i de högsta riskklasserna – och att underlätta informationsutbytet mellan anstalterna jämfört med när olika anstalter lydde under olika kriminalvårdsmyndigheter.

Utredningen förordade fler platser med högre grad av säkerhet och på fler anstalter. Skälen var två: ett större antal intagna som bereder högsta graden av säkerhetsproblem och ett behov av att kunna rotera de intagna mellan olika anstalter och avdelningar för att förhindra såväl kommunikation mellan intagna som korruption av anställda. Regeringen hade dessförinnan – i augusti 2004 – som en reaktion på rymningarna givit Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att ta fram förslag avseende en särskild säkerhetsanstalt. Kriminalvårdsstyrelsens förslag redovisades samma år och innebar 60 platser på fyra anstalter varav en, Saltvik, var delvis ny. Rymningsutredningen ansåg att antalet platser inte var tillräckligt, utan borde vara mellan 100 och 150.

Dessutom ville utredningen att alla anstalter och avdelningar skulle klassificeras säkerhetsmässigt på ett tydligt sätt. Den då gängse klassificeringen ansågs föråldrad och missvisande. Utredningen noterade att ett sådant arbete pågick vid Kriminalvårdsstyrelsen. Sedan tidigare har kriminalvårdens anstalter delats in i fyra säkerhetsklasser (I-IV) samt §34-behandlingshem. År 2006 var den nya riskindelningen av anstalterna A-E och F klar.

Utredningen betonade vikten av att göra noggranna riskbedömningar av de intagna, och att bedömningarna inte skulle begränsas till personer med strafftider fyra år eller mer. Dessutom var det viktigt att riskbedömningarna gjordes på ett enhetligt sätt och förnyades kontinuerligt.

En organiserad underrättelseverksamhet förslogs inrättas. Samarbete med polisen borde ske i organiserade former.

Vikten av personalpolitik betonades mot bakgrund av att anställda deltagit i några av incidenterna. Viktiga aspekter av personalpolitiken som togs upp av utredningen var ett tydligt ledarskap, närvarande chefer, tydliga regler, en gemensam etik, en noggrannare rekrytering, där både personundersökningar och psykologtest borde ingå. Anställningsförfarandet borde centraliseras. Även redan anställda borde kunna undersökas på detta sätt. Befattningar borde skyddsklassas.

Vid avdelningar med förhöjd säkerhet förslogs anställda med längre erfarenhet och föreskriven utbildning arbeta. Vårdarrollen förslogs specialiseras i två inriktningar, en för vård och behandling och en för säkerhet. Dessa tjänster borde utgöra karriärtjänster med högre lön.

Strategier skulle utarbetas för olika situationer, särskilt gisslantagande, och övningar genomföras.

Tre ytterligare förslag var att myndighetens styrelse borde tillföras säkerhetsexpertis, att begränsa styrketräningen på anstalternas gym och att genom utplacering skingra kriminella gäng.

Utredningen föreslog också en särskild tillsynsmyndighet, med uppgift att granska såväl de intagnas rättsskydd som att kriminalvården bedrivs i enlighet med fattade beslut av riksdag och regering.

Vidare föreslog utredningen att regeringen i regleringsbrev borde ge myndigheten tydligare anvisningar kring säkerhetsarbetet och att regeringen borde följa upp detta arbete och låta granska det.

5.5 Säkerhetssituationen år 2005

I Kriminalvårdsstyrelsens svar på Rymningsutredningen ges en bild av säkerhetssituationen i mitten av år 2005.

Arbetet hade ditintills koncentrerats till de åtta högst säkerhetsklassade anstalterna. Åtgärder som där vidtagits var s.k. korsvis inlåsning, visitationer, månatliga riskbedömningar för de intagna, specialisering av vårdarpersonal och vissa (ospecificerade) skalskyddsåtgärder.

För kriminalvården som helhet hade en särskild säkerhetsgrupp inrättats på Kriminalvårdsstyrelsen år 2004, diskussioner kring etik och tjänstemannaansvar börjat föras, säkerhetsklassning av kriminalvårdens personal genomförts. En allmän inpasseringskontroll (dock ännu inte metallbågar) hade praktiserats en tid.

En rad andra åtgärder var under utredning eller införande såsom en ny säkerhetsklassificering av anstalterna, handledning – s.k. säkerhetssamtal – för vårdare, pepparspray, nya föreskrifter, normering av skal- och perimeterskydd, enhetligare riskbedömningar, befattningar som verksamhetscontroller, övningar vid incidenter, projektering av skalskydd,

teknikutveckling av utrustning för att upptäcka och störa mobiltelefoner, rutiner och utbildning för gisslansituationer, m.m.

Kriminalvårdsstyrelsen anförde att säkerhetsåtgärderna innebar ökade kostnader, både i materiellt och personellt avseende, och att dess kostnader inte kunde rymmas inom befintligt anslag.

Sammanfattningsvis ger detta en bild av att säkerhetsarbetet vid denna tidpunkt hade påbörjats men ännu inte kommit så långt.

5.6 Åtgärder som tillkommit

Varken i Kriminalvårdens handlingsprogram eller i Rymningsutredningen fanns förstärkt perimeterskydd uttryckligen med. Ej heller nämndes pepparspray. Rymningsutredningen avvisade uttryckligen all form av beväpning, inklusive pepparspray. Utbildning framfördes inte i någon utredning som ett medel för att förbättra säkerheten. Detta är åtgärder som tillkommit efter hand.

5.7 Vad har gjorts och vad har det kostat?

Nedan följer en genomgång av vilka åtgärder som är genomförda, under genomförande och om det finns åtgärder som är planerade att genomföra. I den mån det varit möjligt att erhålla uppskattningar av kostnaderna redovisas dessa.

5.7.1 Anstaltsstruktur med högre säkerhet

Den nya indelningen i säkerhetsklasser (A-F) innebar inte någon förändring av anstalterna. Den nya indelningen innehåller fler klasser – sex mot tidigare fyra – och bygger på en noggrannare bedömning och större differentiering.

De enda förändringar av anstaltsstrukturen som hittills ägt rum sedan 2004 är att ytterligare en C-anstalt tillkommit, Salberga, att en E-anstalt gjorts om till en D-anstalt, nämligen Skänninge och att en E-anstalt, Västervik, börjat tas i bruk.

60 platser inrättas på s.k. säkerhetsavdelningar, 24 på Hall, 24 på Kumla och 12 på den nygamla anstalten Saltvik. Det är extremt dyra platser. Dygnskostnaden beräknas bli dryga 7 000 kr. Den

tillkommande kostnaden på årsbasis för alla säkerhetsplatser kan då beräknas till drygt 150 mnkr.

Inte bara kriminalvårdens anstaltskostnader påverkas. För att säkerhetsanstalten Saltvik ska kunna hantera incidenter krävs en högre grad av närvaro av polis i området.

5.7.2 Placering av intagna i anstalter med högre säkerhet

Kriminalvården har anstalter med olika grad av säkerhet. Ett sätt att öka säkerheten är att placera intagna i anstalter med högre säkerhet än tidigare. Intagna som tidigare placerats i anstalter med riskklass F (tidigare IV, öppen anstalt) kan ha placerats i en sluten anstalt (A-E, tidigare riskklass I-III). Intagna inom gruppen slutna anstalter kan ha placerats i anstalter med högre riskklass. Detta sätt att placera intagna syftar i första hand till att minska risken för rymningar, men också för att minska våld mot intagna och anställda. Anstalter med högre riskklass är dyrare per plats, varför denna åtgärd fördyrar kriminalvården.

Det är inte givet hur denna bedömning ska göras eftersom sammansättningen av de intagna samtidigt kan ha förändrats. Förhöjd säkerhet innebär att en intagen med en viss riskprofil och som tidigare bedömts kunna vara på en anstalt med en viss säkerhetsnivå i stället tas in på en anstalt med högre säkerhetsnivå. Om sammansättningen av intagna förändrats så att det är fler i grupper med högre riskprofil som också tas in på anstalter med högre säkerhetsnivå innebär detta inte en förhöjd säkerhet. Det innebär bara att placeringarna anpassas efter de intagnas riskprofiler men att säkerheten är oförändrad.

Om andelen intagna på öppna anstalter och §34 vårdhem varit lika stor år 2007 som den var år 2003 skulle kostnaden för kriminalvården varit 31 mnkr lägre år 2007. Mot bakgrund av utvecklingen av de intagna ur risksynpunkt är det svårt att förstå varför andelen i öppna anstalter och vårdhem minskat annat än för att höja säkerheten.

Beskrivning av de intagna

Utredningen har gjort en övergripande bedömning av utvecklingen av de intagna ur risksynpunkt och jämfört denna med utvecklingen

av anstaltsplatser i olika säkerhetsklasser. Av de personer som var inskrivna på anstalt i mars 1993 var 874 personer dömda för våldsbrott, 926 för narkotikabrott och 916 för tillgreppsbrott. Tio år senare hade antalet intagna dömda för våldsbrott ökat med 50 procent, antalet intagna dömda för narkotikabrott med 64 procent medan antalet som avtjänade ett fängelsestraff för tillgreppsbrott hade minskat med 25 procent. Efter år 2003 har antalet dömda för tillgreppsbrott fortsatt att minska medan antalet personer dömda för våldsbrott respektive narkotikabrott har stabiliserats på den högre nivån. Anstaltsklientelet ser sålunda annorlunda ut i dag än för 10-15 år sedan men jämfört med år 2003 är det ingen större förändring vad gäller huvudbrottsligheten bland de dömda.

Det har i olika sammanhang framhållits att allt fler intagna på anstalt har psykiska störningar. Kriminalvården saknar statistik över antalet intagna med psykiska problem. Av den officiella kriminalstatistiken framgår att antalet personer dömda till rättspsykiatrisk vård har minskat med omkring 17 procent åren 2005-2007 jämfört med åren 2002-2004. I absoluta tal dömdes i genomsnitt per år 314 personer till rättspsykiatrisk vård under den senare perioden medan motsvarande antal under den första perioden var 380. Detta kan innebära att kriminalvården i dag får ta emot ett större antal personer med psykiska problem än tidigare. Antalet personer är dock inte särskilt omfattande.

Av kriminalvårdens egen statistik framgår att andelen intagna utan tidigare kriminalvårdserfarenhet har ökat något under de senaste åren. År 2003 hade 38 procent av de intagna ingen tidigare kriminalvårdserfarenhet. Motsvarande andel år 2007 var 42 procent. I princip bör intagna utan tidigare kriminalvårdserfarenhet vara "enklare" för kriminalvården att hantera.

Slutligen kan det konstateras att medianåldern bland personer dömda till fängelse har ökat något över tid. Framför allt framkommer att antalet personer 55 år och äldre i dag utgör en allt större andel av de intagna. År 2007 utgör de 8 procent. Jämfört med år 2003 har antalet äldre intagna ökat med 35 procent. Äldre intagna gör att kostnader för sjukvård m.m. kan öka. Å andra sidan har internationell forskning visat att äldre fångar i betydligt mindre utsträckning än yngre utgör säkerhetsrisker.

Ovan redovisad statistik ger en översiktlig bild av utvecklingen. Utifrån dessa data finns inget som sammantaget pekar mot att sammansättningen av de intagna ändrats påtagligt sedan år 2003.

För att med högre grad av exakthet kunna besvara den frågan krävs dock mer utförliga analyser.

5.7.3 Yttre perimeterskydd

Yttre perimeterskydd kallas hinder som sätts upp utanför en anstalts stängsel eller mur, innanför vilka de intagna får röra sig. Sådana hinder har alltid funnits i någon form. Den form av yttre perimeterskydd som började utvecklas efter år 2005 för att kunna motstå fritagningar och avancerade rymningar är dock ny, och har varit ett betydande inslag i det säkerhetshöjande arbete som pågått sedan 2004. Från början beräknades att sju anstalter, med säkerhetsklasserna A, B och C, skulle få ett yttre perimeterskydd. Tre av dessa har i dag ett färdigställt yttre perimeterskydd, två anstalter är pågående projekt (Hällby och Norrtälje) och två anstalter (Österåker och Mariefred) kommer ej att få detta skydd.

De rena investeringskostnaderna för sju anstalter uppskattades år 2007 av Kriminalvården att komma att uppgå till cirka 185 mnkr. En stor del är markkostnader – 65,4 mnkr – medan resten är byggkostnader, kostnader för elstaket, kameraövervakning etc. – 77,8 mnkr – och 41,6 mnkr är kostnader för utredning, projektering, projektledning och räntor. Till dags dato har tre anstalters yttre perimeterskydd färdigställts – Hall, Kumla och Tidaholm – till en kostnad som år 2007 bedömdes bli 91,7 mnkr.

Kriminalvården hyr anstalter och häkten. Yttre perimeterskydd har bara byggts delvis med Kriminalvårdsstyrelsens egna medel. Det gäller installationerna av kameraövervakning och elstaket, summa 20,4 mnkr på de tre anstalterna. Dessa investeringar ingår därför i nedanstående siffror över nyanskaffningar. Om de skrivs av på 8 år blir årskostnaden 2,6 mnkr. Därtill kommer driftskostnader som kan uppskattas till 10 procent av bruttoinvesteringen, dvs. 2 mnkr.

Tabell 5.1. Kriminalvårdens egna investeringar 2000-2007, mnkr, anskaffningar brutto

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
181,9	142,2	181,8	138,4	129,0	251,9	167,4	270,0

Anm. Summa Förbättringsutgifter på annans fastighet, maskiner, inventarier, installationer, m.m. samt pågående nyanläggningar.

Övriga investeringsutgifter finansieras av Specialfastigheter AB och blir därför omvandlade till hyra, med en faktor 9 procent. Summa för de tre anstalterna en tillkommande hyreskostnad om 6,4 mnkr.

Kriminalvården erhöll inte några extra medel för yttre perimeterskydd. De cirka 20,4 mnkr för yttre perimeterskydd förefaller ha inrymts i Kriminalvårdens ordinarie investeringsbudget, och de tillkommande hyres- och driftskostnaderna i driftbudgeten.

Sammanlagda årskostnaden för de tre anstalterna blir då 11 mnkr. När det yttre perimeterskyddet är klart på ytterligare två anstalter tillkommer uppskattningsvis 14 mnkr. Den framtida årskostnaden kan då beräknas till cirka 25 mnkr.

5.7.4 Häkten och transporter

Åtgärder för att säkerställa säkerheten i häkten och vid transporter till och från häkten har främst innefattat följande rutiner: visitationer, övningar utifrån befintliga instruktioner, beredskapsplaner, riskbedömningar och användandet av fängsel. Vissa fysiska åtgärder har vidtagits för att förbättra skalskydd och säkerheten vid inpassering vid säkerhetshäktena. En s.k. objektsinventering har genomförts för att förbättra säkerheten vid destinationer för transporter av häktade som ofta förekommer (till exempel tingsrätter och sjukhus).

Kostnaderna för dessa åtgärder är svåra att uppskatta.

Vid häktningförhandlingar kan domstolen på åklagarens begäran föreskriva restriktioner för den intagne i häktet. Restriktioner vid intagning i häkte kan innebära olika saker. De kan innebära att den intagne inte får ha radio, TV och tidningar och

inte får träffa andra intagna. Det är möjligt att restriktioner av det senare slaget gör rutinerna kostsammare, men inte säkert. Andelen intagna med restriktioner för gemensamhetsvistelse har stadigt ökat från 36 procent i början av 2001 till 44 procent i oktober 2005. Officiell statistik finns inte för senare år, men en uppskattning som gjorts av Kriminalvården tyder på att siffran nu ligger nära 50 procent. Uppskattningen gjord för oktober 2006 är att 49 procent av de häktade hade restriktioner avseende gemensam vistelse och 47 procent i oktober 2007. Andelen varierar kraftigt mellan olika häkten. Personalkostnaderna blir allmänt sett högre på häkten med gemensamhetsvistelse med restriktioner, eftersom restriktionerna ska efterföljas vilket kräver en ökad arbetsinsats. Det finns i dagsläget inga kostnadsberäkningar på detta.

Vid transporter till och från häkten ansåg RRV (1999:27, s.197) att restriktioner medförde ökade kostnader p.g.a. att transporterna då krävde högre bemanning. Att fler häktade och intagna bedömts som "farliga" och därför försetts med fängsel anses av Kriminalvården inte medföra någon merkostnad. Antalet medföljande vårdare ska inte ha ökat.

5.7.5 Kriminalvårdens underrättelsetjänst

Kriminalvården började utveckla en särskild underrättelsetjänst fr.o.m. år 2005. Det har inneburit att säkerhetsavdelningen vid huvudkontoret utvidgats från en till fem personer. Tio operatörer som arbetar på fältet har tillkommit utöver de 10 som fanns tidigare. Sammanlagt har 14 nya tjänster tillkommit till en årskostnad – inklusive overhead, rum, m.m. – av 7 mnkr.

5.7.6 Pepparspray

I syfte att stävja våld vid incidenter inom anstalterna har Kriminalvården utrustat ett stort antal anställda med pepparspray. 1 250 anställda har hitintills utbildats i användningen av sprayburkarna. Successivt ska alla vårdare genomgå denna utbildning. Utbildningen tar en dag. Räknat på 5 000 anställda motsvarar det 25 årsarbetskrafter. Inklusive lärare och utrustning kan kostnaden uppskattas till 15 mnkr. Utslaget på fem år blir årskostnaden ungefär 3 mnkr. Fortlöpande nyanställs varje år 1

500 personer. Om utbildningen ges alla nyanställda blir årskostnaden i framtiden cirka 4,5 mnkr.

5.7.7 Inpasseringskontroll

På nio anstalter och två häkten har inpasseringskontrollen förstärkts. Det har inneburit montering och drift av metallbågar och röntgendetektorer och förstärkt bemanning. Tre till fyra extra årsarbetskrafter per anstalt och häkte beräknas behövas. Det motsvarar en årskostnad om 13 mnkr. Därtill kommer kostnaden för utrustningen.

5.7.8 Ökade kontroller inne på anstalterna

Enligt kriminalvården har de ökade kontrollerna inne på anstalterna bara inneburit en tillämpning av gällande rutiner. Någon extra tid anser Kriminalvården inte att det har krävts för dessa insatser.

5.7.9 Tätare byten av anstalter

Av säkerhetsskäl kan det vara motiverat att flytta intagna från en anstalt till en annan, endera för att förhindra brottslig verksamhet och rymningar eller för att skydda den intagne. Den statistik som finns över antalet flyttningar mellan anstalter (antal transporterade fängelsedömda personer) preciserar inte skälen till dessa. Antalet transporter har procentuellt i jämförelse med beläggningen på anstalterna ökat marginellt mellan åren 2003 och 2006, år 2007 minskade antalet transporter något. Säkerhetsskäl verkar inte ha förorsakat någon större extra kostnad för transporter mellan fängelser.

5.7.10 Förbättrad kontroll vid rekrytering

Samtliga som anställs inom kriminalvården ska genomgå en registerkontroll i Misstanke- och brottsregistret, vilken utförs av Kriminalvården själva genom en sökning i registret. På vissa anställda görs dessutom en säkerhetskontroll hos SÄPO. Det tar

cirka 14 dagar för Kriminalvården att få svar. Kriminalvårdens merkostnad för detta arbete bedöms som ringa.

Kriminalvården gör också numera varje år ett antal personlighets/lämplighetstester av nyanställda hos Pliktverket. Det kan ses som allmän nivåhöjning av kompetensen i kriminalvården, men är i första hand ett viktigt led i säkerhetsarbetet. År 2004 genomfördes drygt 500 sådana tester och år 2007 var det drygt 1500 tester, vilket även beräknas vara volymen för år 2008 respektive år 2009. År 2007 kostade ett test 7 000 kr plus resor och traktamente. Årskostnaden blir då cirka 12 mnkr.

5.7.11 Säkerhetsansvariga på anstalterna

På fem säkerhetsanstalter har tekniska säkerhetsexperter anställts, en på varje. Ytterligare anstalter ska tillkomma. Om årskostnaden i dag således är 2,5 mnkr förväntas den öka i framtiden. Säkerhetsorganisationen i övrigt på anstalterna har inte inneburit personalförstärkningar utan befintlig personal har erhållit nya uppgifter.

5.7.12 Övningar

Målsättningen är att alla anstalter ska ha minst en övning per år. År 2007 höll hälften av anstalterna övningar. Beroende på hur stor anstalten är deltar alltifrån 4-5 personer till ett tjugotal. Övningen görs på övertid. Räknat på 25 anstalter, 15 deltagare under en dag blir kostnaden cirka 1 mnkr per år. Den dag alla anstalter gör en övning per år stiger kostnaden till det dubbla.

5.7.13 Störningsutrustning och mobifinder

Kriminalvården ska införskaffa utrustning som stör mobiltelefoner. Ett försök har gjorts på Hall vilket kostade 1,5 mnkr. Ännu är system av detta slag inte införskaffade. Däremot har ett flertal anstalter införskaffat utrustning för att upptäcka mobiltelefoner (mobifinder). Det är bärbara apparater som kostar 4-5 000 kr styck. Om alla anstalter utrustas för att kunna störa mobiltelefoner blir investeringsutgiften 90 mnkr. Driften kan kosta 10 % och

anläggningarna ha ett värde i högst tio år. Det råder viss tveksamhet kring möjligheterna att permanent störa ut intagnas, insmugglade mobiltelefoner. Att i stället gå in för att upptäcka mobiltelefoner är möjligen effektivare.

5.7.14 Elektroniska nyckelskåp

För att hanteringen av nycklar ska bli säkrare har elektroniska nyckelskåp införskaffats på nio anstalter. Successivt ska alla anstalter få sådana. Kostnaden varierar mellan 25 000 och 75 000 kronor per anstalt. Kostnaden hittills kan uppskattas till 0,5 mnkr. När alla 70-talet anstalter utrustats kan den sammanlagda kostnaden ha vuxit till 3,5 mnkr. Då blir årskostnaden 0,8 mnkr.

5.7.15 Övrigt

Genomgående dokumenteras beslut, information, order etc. i mycket högre utsträckning än tidigare, då detta i stor utsträckning skedde muntligt. Detta medför en viss ökad tidsåtgång, som är svår att uppskatta omfattningen av.

5.7.16 Kostnader – sammanfattning

Tabell 5.2. Årliga merkostnader för förbättrad säkerhet 2007 och fullt genomförd

Åtgärd	Årskostnad 2007 mnkr	Årskostnad fullt genomförd, mnkr
60 säkerhetsplatser investeringar, drift	0	150
Placering av intagna på anstalt i högre säkerhetsklass	31	31
Yttre perimeterskydd	11	25
Ökat antal restriktioner i häkten	0	0
Transportverksamheten, ökad andel fängsel, ökat	0	0

antal transporter mellan fängelser		
Säkerhetsavdelning och underrättelsetjänst	7	7
Pepparspray	7,5	4,5
Inpasseringskontroller	13	?
Kontroll vid rekrytering	12	12
Säkerhetsansvariga på anstalter	2,5	?
Övningar	1	2
Mobiltelefonstörning	0	?
Nyckelskåp	0,1	0,8
Summa	85,1	232,3+?

De sammanlagda kostnaderna på årsbasis hitintills för den förhöjda säkerheten kan uppskattas till 85 mnkr. Den största posten är placering av intagna i anstalter med högre säkerhetsklass, 31 mnkr. Andra större poster är yttre perimeterskydd, inpasseringskontroller och kontroller vid rekrytering.

Om några år kan kostnaden öka väsentligt. Framför allt tillkommer årskostnader på cirka 150 mnkr för de 60 säkerhetsplatser som riksdag och regering beslutat. Fler anstalter kan komma att ges yttre perimeterskydd och inpasseringskontrollerna kan utvidgas. En merkostnad utöver dagens kostnader på minst 150 mnkr förefaller inte otrolig.

Utredningen har - här liksom i övrigt - räknat med att en årsarbetskraft kostar 500 tkr. Ett vanligare belopp, som förutom lön och sociala avgifter inkluderar andra personalkostnader, lokaler och overhead är 1 mnkr. Då tillkommer ytterligare 26,5 mnkr och slutsumman blir 111,6 mnkr i merkostnader för den utbyggda säkerheten.

Kostnaderna kan ställas i relation till antalet rymningar. Innan dessa åtgärder vidtogs år 2004 var antalet rymningar från slutna anstalter 33 st och efter att de genomförts 10 st år 2007. Differensen mellan åren är alltså 23 rymningar. Räknat i satsad kostnad per förhindrad rymning blir resultatet cirka 3,7 mnkr (85,1 mnkr/23) per rymning. Kostar årsarbetskraften 1 mnkr blir motsvarande belopp cirka 4,8 mnkr (111,6 mnkr/23) per rymning. Om de ytterligare säkerhetsåtgärderna skulle lyckas att fullständigt

eliminera alla rymningar skulle merkostnaden per förhindrad rymning i framtiden bli 15-17 mnkr.

Ovanstående exempel är en enkel beräkning och utredningen konstaterar att en fördjupad analys av detta skulle vara värdefullt. Det är också viktigt att nämna att det naturligtvis finns samhälleliga vinster, både ur kostnadsperspektiv och vårdperspektiv men också utifrån brottsofferhänseende, att antalet rymningar hålls på så låg nivå som möjligt.

6 Analys av effektiviseringsarbetets resultat

Utredningens bedömning: För de år som vi granskar effektivitetsarbetets resultat – 2003-2007 – påverkar förändringar i anstaltsstrukturen inte produktivitetens utvecklingen. Det gör däremot sammansättningen av frivårdens prestationer. Produktivitetens utvecklingen blir något mindre negativ. Använda pris- och löneindex påverkar heller inte produktivitetens utvecklingen jämfört med om kriminalvårdens egen löne- och hyresutveckling använts för fastprisberäkningen av kostnaderna. Sammanfattningsvis är bilden av kvalitetsutvecklingen i kriminalvården att säkerheten ökat men att den rehabiliterande verksamheten blivit eftersatt.

Kriminalvårdens effektiviseringsarbete förefaller ha varit framgångsrikt i så måtto att arbetet med effektiviseringsplanen från år 2003 bedöms ha resulterat i besparingar på cirka 200 mnkr på årsbasis år 2007. Effektiviseringsåtgärder som vidtagits före år 2003 och åtgärder som inte ingått i handlingsplanen men som vidtagits därutöver av Kriminalvården bedöms ha lagt till en minst lika stor besparing. Samtidigt kan åtgärder för att höja säkerheten vid

landets häkten och fängelser bedömas ha höjt årskostnaden med cirka 90 mnkr. Nettot av besparingar bör då ha varit dryga 300 mnkr på årsbasis. Verksamhetens kostnader var 6,05 miljarder kronor år 2007 exklusive utlandstransporterna. Om hela effektiviseringen omsatts i minskade kostnader och minskad anslagsförbrukning borde produktiviteten ha ökat med 5 procent. Större delen av denna ökning borde ha kommit efter år 2003.

Produktiviteten, så som den mäts i huvudkalkylen, varierar mellan åren 2002 och 2006 litet upp och ned men på ungefärligen samma nivå, och detta oavsett om utlandstransporterna inkluderas eller ej. Beläggningsgraden under dessa år går som mest upp till 102 procent i anstalterna år 2004 och 104 procent i häktena år 2005. År 2007 sker så en kraftig minskning av produktiviteten, med hela 7 procent. Beläggningsgraden i anstalterna är 94 procent, ett kraftigt fall från året dessförinnan då beläggningsgraden var 97 procent. Häktenas beläggningsgrad faller till 95 procent år 2007 från 99 procent år 2006. 2007 är beläggningsgraden något litet lägre än den var år 2002. Produktiviteten år 2007 är 3 procent lägre än 2002.

I detta avsnitt ska beräkningen av produktivitsutvecklingen analyseras genom några känslighetsanalyser. Dessa beräkningar är av spekulativ art och går utöver vad Kriminalvården redovisat till utredningen. Känslighetsanalyserna är ägnade att belysa tänkbara brister i huvudkalkylen.

6.1 Förändringar i anstaltsstrukturen

I kapitel 3 har förändringar av anstaltsstrukturen berörts. Ett försök ska nu göras att beräkna prestationsvolymen utifrån en uppdelning av de slutna anstalterna i olika säkerhetsklasser. Vårddygnskostnaden i en anstalt av säkerhetstyp A är väsentligt högre än i en anstalt av säkerhetstyp E. Hur mycket kan Kriminalvården i dag inte redovisa. Utredningen har därför fallit tillbaka på en år 1997 gjord studie av Statskontoret, som gjordes med stöd av Kriminalvården⁸. I denna studie särredovisades de slutna anstalterna i tre kategorier och vårddygnet i dessa åsattes separata styckkostnader. Dessa har nu räknats upp för att motsvara den genomsnittliga dygnskostnaden för slutna anstalter år 2007, så

⁸ Produktivitsutvecklingen i statsförvaltningen 1990-97, Statskontorsrapport 1998:23.

som den redovisas av Kriminalvården. Det är dessa beräknade styckkostnader som redovisas i tabell 4.1. En översättning av de tidigare säkerhetsklasserna I-III har gjorts till de nya säkerhetsklasserna A-E. Data för antal vård dygn i de olika säkerhetsklasserna finns inte för år 2003 och ett antal andra år på 2000-talet, varför år 2007 bara kan jämföras med år 2000.

Tabell 6.1. Produktivitetsutveckling år 2000-2007. Huvudkalkylen jämförd med en uppdelning av de slutna anstalterna på säkerhetsklasser.

	Förändring av produktiviteten 2000-2007, procent
Huvudkalkyl	3,0
Huvudkalkyl men med slutna anstalter uppdelade på tre säkerhetsklasser	2,8

Huvudkalkylen skiljer på och tar hänsyn till förändringar i sammansättningen av vård dygn på slutna och öppna anstalter, men inte förändringar i fördelningen av vård dygn på säkerhetsklasser inom gruppen slutna anstalter. Därför är det av intresse att se om förändringen i denna sammansättning har påverkat produktiviteten.

Produktiviteten ökar ungefär lika mycket i huvudkalkylen och den alternativa kalkyl som räknar platser i tre olika kategorier av slutna anstalter.

Det ger inte stöd för hypotesen att förändringar i sammansättningen av de slutna anstalterna på säkerhetsklasser skulle förändra kalkylen och därmed bilden av effektiviseringsarbetets resultat.

6.2 Olika verkställighetsformer inom frivården

Frivården består av flera olika slag av verkställighetsformer. I huvudkalkylen har de behandlats som en homogen prestation. Oavsett verkställighetsform vägs vård dygna lika.

En uppdelning kan göras på skyddstillsyn, villkorligt frigivna, samhällstjänst, villkorlig dom med samhällstjänst, intensivövervakning (elektronisk fotboja) och intensivövervakning vid utslussning, som sedan år 2007 kallas utökad frigång. Statistik

över antal vård dygn finns för dessa verksamheter, däremot inte vård dygnskostnaderna för de olika prestationerna. Dessa styckkostnader är uppskattade med ledning av den tidigare nämnda statskontorsstudien och upplysningar från Kriminalvården (se tabell 4.1).

Tabell 6.2. Produktivitetsutveckling år 2003-2007. Huvudkalkylen jämförd med en uppdelning av frivården i olika prestationer

	Förändring av produktiviteten 2003-2007, procent
Huvudkalkyl	-2,3
Huvudkalkyl men med uppdelning av frivården i sex olika typer	1,1

Förändringar i sammansättningen av frivårdens prestationer ger ett ganska stort utslag på produktivitetsutvecklingen. Huvudkalkylen redovisar en produktivitetsminskning om drygt 2 procent. Då räknas frivårdens alla vård dygn lika. Räknas de i stället efter sina högst varierande styckkostnader resulterar det i stället i en liten produktivitetsökning om dryga 1 procent. Skillnaden är alltså 3 procentenheter. Hänsynstagande till sammansättningen av frivårdens prestationer förbättrar således produktivitetsutvecklingen. Den når ändå inte upp till den produktivitetsförbättring som kunde förväntats med ledning av effektivitetsarbetets resultat.

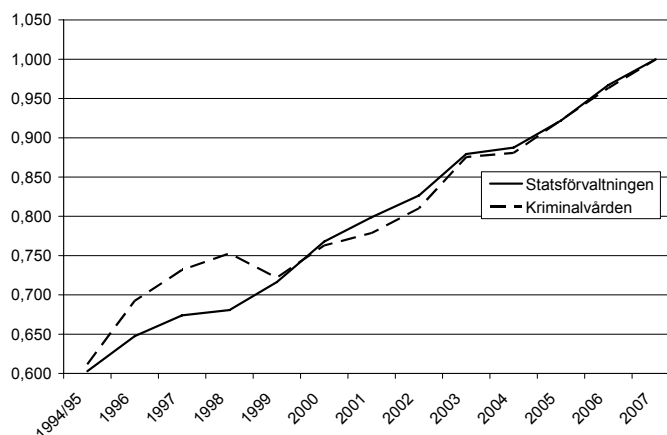
6.3 Pris- och löneutveckling

I huvudkalkylen har kostnadsökningar som förorsakats av pris- och löneökningar räknats bort. Två prisindex har använts, ett för personalkostnader, och ett för övriga kostnader. De pris- och löneindex som då använts har varit genomsnittet för statsförvaltningen.

Det kan tänkas att kriminalvårdens löner och priser på olika resurser utvecklats på ett annat sätt än genomsnittet för statsförvaltningen. Om kriminalvårdens löner skulle ökat mer än genomsnittet för statsförvaltningen skulle det ha lett till lägre

produktivitetsutveckling om lönekostnaderna deflaterats med ett index för statsförvaltningens löneutveckling än med Kriminalvårdens egna löneindex.

Figur 6.1. Löneindex för kriminalvården jämfört med genomsnittet för statsförvaltningen



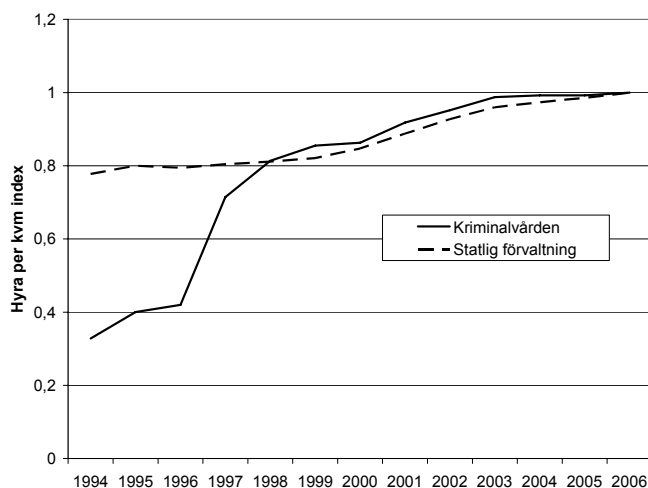
Källa: Kriminalvården och SCB nationalräkenskaper, utredningens egna beräkningar

Som framgår av figur 6.1 har Kriminalvårdens löner tidvis utvecklats annorlunda än genomsnittet för statsförvaltningen. Men från år 2003 till år 2007 är utvecklingen nästan identisk. Detsamma gäller över den längre perioden från 1994/95 till år 2007. Att räkna med kriminalvårdens egna löners utveckling skulle sålunda inte förändra produktivitetsutvecklingen för perioden 2003-2007.

Hyror utgör 14 procent av kriminalvårdens kostnader. Hyrorna ingår i övriga kostnader, som i dag utgör 40 procent av de totala kostnaderna. Hyrorna utgör därför en dryg tredjedel av övriga kostnader. Övriga kostnader fastprisberäknats med ett prisindex för övriga kostnader som är ett genomsnitt för statlig förvaltning. Samma fråga uppstår beträffande hyrorna som beträffande lönerna, dvs. huruvida dessa utvecklats på ett sätt som inte överensstämmer med genomsnittet för statsförvaltningen. Det skulle påverka resultatet på ett sätt som inte speglar effektiviteten i resursanvändningen. Om kriminalvården haft en större ökning av hyresnivån än övriga statsförvaltningen skulle detta kunna vittna

om mindre skickliga hyresförhandlare inom Kriminalvården, men också ha andra förklaringar. Däremot skulle det inte säga något om effektiviteten i Kriminalvårdens utnyttjandet av hyrda kvadratmeter lokaler.

Figur 6.2. Hyresutvecklingen i kriminalvården jämfört med statlig förvaltning



Källa: ESV och SCB, nationalräkenskaper

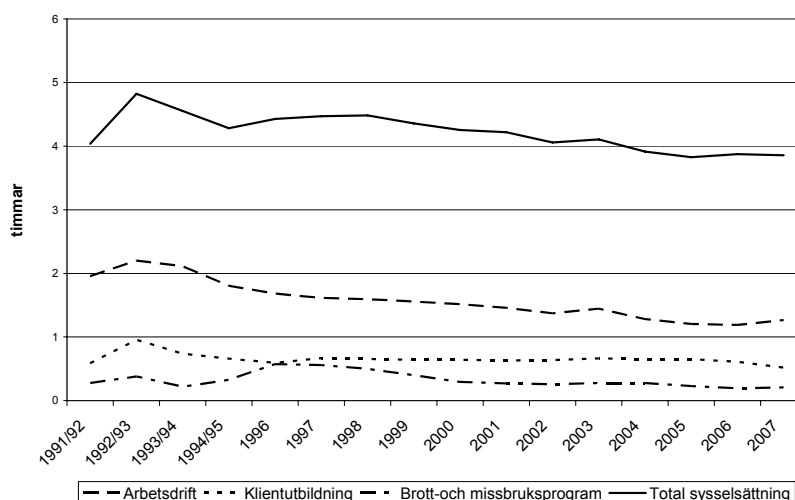
Kriminalvården har en snabbare ökning av hyran per kvadratmeter från år 1994 till år 1998. Därefter ökar hyrorna i ungefär samma takt i kriminalvården som i statsförvaltningen fram till och med år 2006. Åren 2005-2006 omförhandlade Kriminalvården hyrorna med Specialfastigheter AB, som är den största förhyraren åt Kriminalvården. Specialfastigheter betalade tillbaka ett större belopp och sänkte hyran på årsbasis med 75 mnkr, d.v.s. med närmare 10 procent. Hyresutvecklingen mellan år 2002 och år 2006 är två procent lägre för kriminalvården än statsförvaltningen i genomsnitt. Det talar för att hyresutvecklingen dessa år inte inverkat ogynnsamt på produktiviteten i jämförelse med hyresindex för statsförvaltningen i genomsnitt.

6.4 Kvalitetsförändringar

Ett fullständigt mått på produktiviteten ska innefatta alla kvalitetsförändringar. Det är ofta och även i detta fall svårt att klara. Sådana kvalitetsförändringar som sammanhänger med förändringar i sammansättningen av prestationerna ingår till stor del i det mått på produktivitet som här utnyttjas för analysen. Två andra aspekter av sammansättningen av prestationer har behandlats ovan: sammansättningen av de slutna anstalternas vårddygn på säkerhetsklasser och sammansättningen av frivårdens prestationer.

Andra kvalitetsförändringar som inte innefattas i produktivetsmåttet avser sådana delprestationer eller egenskaper hos prestationerna som har betydelse för kriminalvårdens måluppfyllelse. Det är de intagnas deltagande i programverksamhet, utbildning och arbetsdrift. Kvaliteten i kriminalvårdens verksamhet bör också kunna avläsas i måluppfyllelsen. Det gäller rymningar, förekomsten av narkotika i häkten och på anstalter, våld mot personal, misskötta permissioner och återfall i brott.

Figur 6.3. Intagnas sysselsättning i timmar

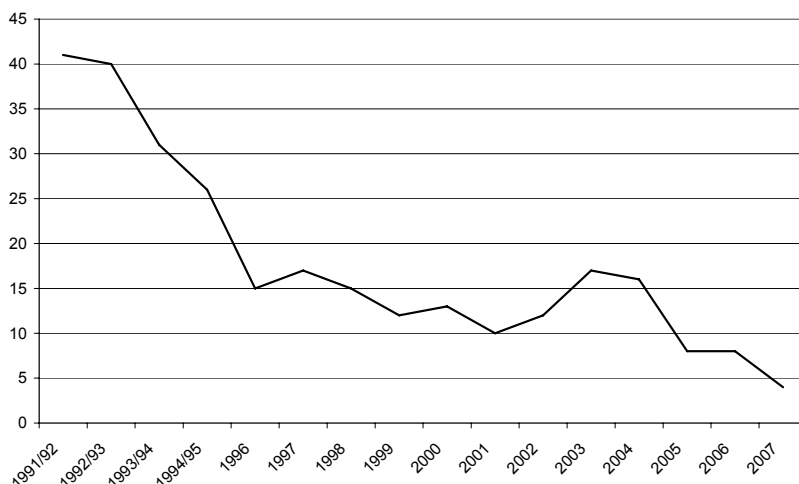


Källa: Kriminalvården

Sysselsättningen av de intagna totalt sett har minskat över en längre period. Räknat per vårddygn var de intagna på öppna och slutna anstalter sysselsatta nästan fem timmar om dagen i början av

1990-talet. I dag är de sysselsatta något mindre än fyra timmar om dagen.⁹ Denna utveckling har pågått sedan början av 1990-talet och pågått ända fram till i dag. Den minskade sysselsättningen gäller såväl arbetsdrift som klientutbildning och deltagande i brotts- och missbruksförebyggande program. Under perioden 2003 till 2007 har sysselsättningen i alla delverksamheter fortsatt att minska. En liten uppgång kan noteras år 2007 i antal timmar i påverkansprogram och arbetsdrift medan sysselsättningen totalt minskar. En omläggning av statistiken från år 2005 kan ha bidragit till minskningen det året.

Figur 6.4. Rymningar per 100000 vård dygn

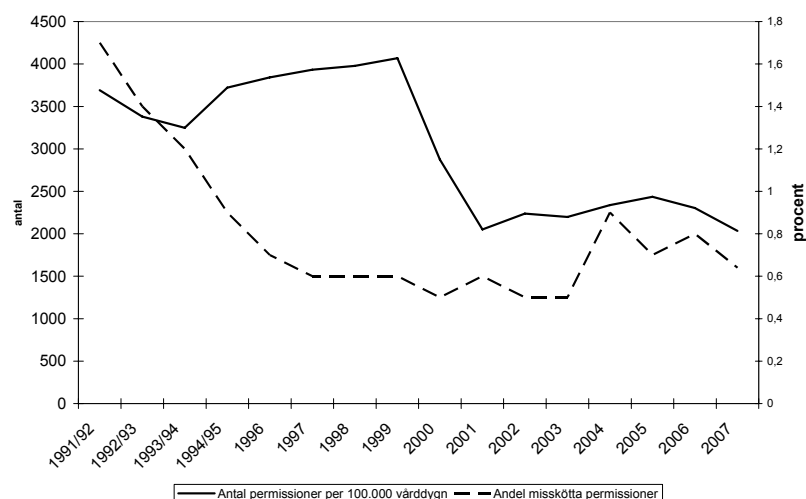


Källa: Kriminalvården

I början 1990-talet förekom 40 rymningar direkt från slutet anstalt på 100.000 vård dygn. I dag är antalet en tiondel. Nedgången i antalet rymningar började redan 1993/94. Vid sekelskiftet år 2000 var antalet nere i 12. En viss uppgång ägde rum åren 2003 och 2004. Därefter sjönk antalet ytterligare. År 2007 är antalet 4.

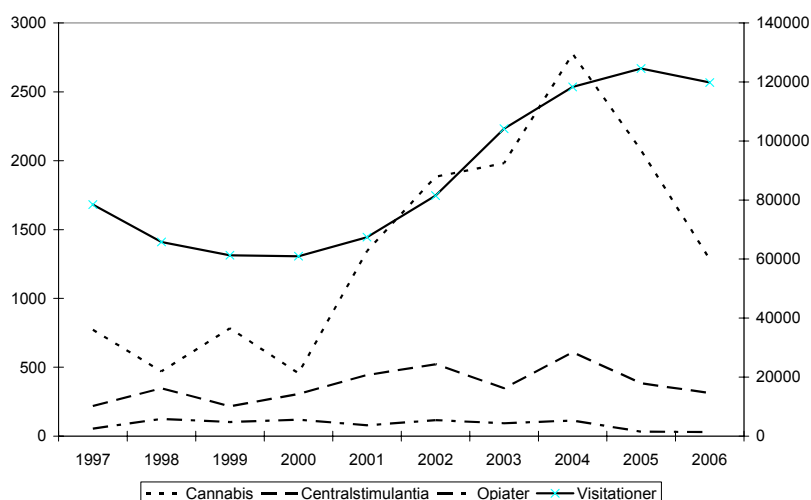
⁹ Observera att sysselsättningen är utslagen på årets alla dagar, även lördag-söndag och helger. Utslaget på enbart arbetsdagar bör siffrorna räknas upp med 65 procent.

Figur 6.5. Antal permissioner och andel misskötta permissioner



Antalet permissioner per dygn är i dag betydligt lägre än tidigare, vilket kan ses som en kvalitetssänkning. Å andra sidan lyckades kriminalvården samtidigt minska andelen misskötta permissioner, utom de allra senaste åren, då de ökat något igen.

Figur 6.6. Beslagtagna narkotika och visitationer på anstalterna



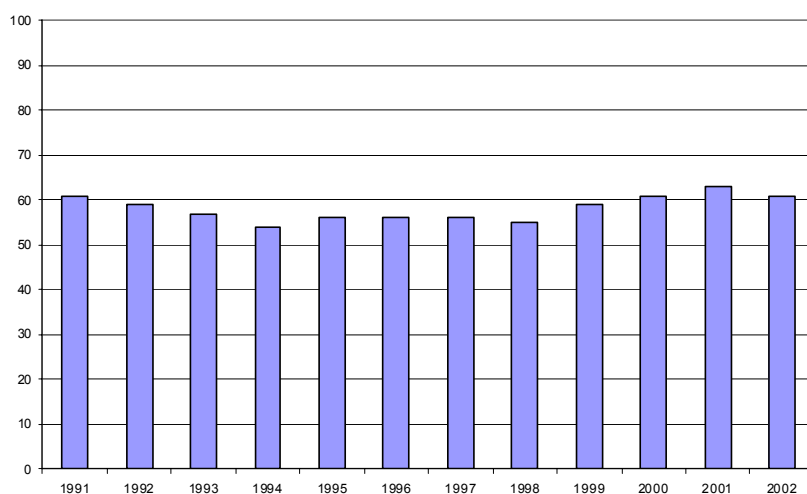
Källa: Kriminalvårdens redovisning om drogsituationen, Kriminalvården 2007

Anm. Uppgifterna bygger på enkät till anstalterna, men överensstämmer väl med utvecklingen av faktiska beslag.

Förekomsten av narkotika på anstalter ökade kraftigt fram till och med år 2004, enligt statistik över mängden beslag av narkotika. Därefter har antalet beslag minskat kraftigt. Det kan tyda på att förekomsten av narkotika minskat. Men det också vara ett utslag av att antalet visitationer ökat, medan mängden narkotika varit densamma.

Antalet anmälningar om våld mot personal låg under många år på cirka 300 per år. Förekomsten av våld mot personal är i själva verket mycket större pga. ett stort mörkertal. Enligt studier som gjorts kan det verkliga antalet vara fyra gånger större. Under 2000-talet har antalet anmälningar minskat till ungefär hälften, vilket också bör tyda på en verklig minskning.

Figur 6.7. Personer dömda till fängelse som återfallit i brott inom tre år



Källa: Kriminalstatistiken

Återfallen i brott är olika för olika kategorier av brottslingar. Den ovanstående summerade bilden är bara ägnad att ge en indikation på utvecklingen. Den tyder inte på att kriminalvården nu lyckas bättre i sin rehabiliterande verksamhet än tidigare. Det kan sammanhålla med att de vårdande inslagen – arbetsdrift, utbildning, brotts- och narkotikaförebyggande program, permissioner m.m. har reducerats.

Sammanfattningsvis är bilden av kvalitetsutvecklingen i kriminalvården att säkerheten ökat men att den rehabiliterande verksamheten blivit eftersatt. En obestridlig framgång för kriminalvården är det minskade antalet rymningar. Under den period som här granskas särskilt har antalet rymningar gått ned från 279 år 2003 till 74 år 2007. Det ska ses mot bakgrund av att rymningarna dessförinnan ökat starkt ett antal år. Produktivitetsberäkningen kan justeras med avseende på säkerheten genom att reducera de totala kostnaderna med vad den förhöjda säkerheten kostat. Justering för den lägre måluppfyllelsen avseende vård och rehabilitering är svårare att göra.