Justitieutskottets betänkande 1984/85:37

om vissa kostnader för häktade m. m. (förs. 1984/85:12 jämte motion)

Förslaget m. m.

Riksdagens revisorer har på förslag av justitieutskottet granskat vissa kostnader för förvaring av anhållna och häktade. I första hand har beläggningssituationen, driftkostnaderna och transportverksamheten vid häktena granskats.

Med hänvisning till resultatet av granskningen hemställer revisorerna i förslag 1984/85:12 att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna har förordat angående

1. fördjupad kostnadsanalys,
2. förbättrad kostnadsuppföljning,
3. redovisning av kostnadsutvecklingen och
4. transportverksamheten.

I samband med förslaget behandlas den med anledning av förslaget väckta motionen 1984/85:472 av Hans Petersson i Röstånga (fp). I motionen hemställs att riksdagen uttalar att biblioteksservicen även i fortsättningen skall omfatta minst bibehållen nivå för häktesorganisationen.

Utskottet

Inledning

På förslag av utskottet har riksdagens revisorer företagit en granskning av vissa kostnader för anhållna och häktade. Granskningen har begränsats till att avse kostnader som i huvudsak är hänförliga till kriminalvårdens häktesorganisation. I första hand har beläggningssituationen, driftkostnaderna och transportverksamheten granskats. I granskningsarbetet har speciell uppmärksamhet ägnats åt de förpassningsresor som handhas av kriminalvårdens transportorganisation. Tio häkten av varierande storlek och med geografisk spridning över hela landet har studerats närmare vid granskningen (häktena i Stockholm, Göteborg, Luleå, Norrköping, Härnösand, Kristianstad, Västerås, Umeå, Växjö och Visby). Granskningsarbetet har i huvudsak omfattat budgetåren 1979/80—1982/83.

Över granskningen har upprättats en rapport (1983/84:7) Vissa kostnader för förvaring m. m. av anhållna, häktade och andra omhändertagna. Det av revisorerna för riksdagen nu framlagda förslaget bygger på rapporten och de remissyttranden som avgetts över den.

Förslagets huvudsakliga innehåll

I förslaget redovisas revisorernas överväganden beträffande vissa kostnader för häktena och beträffande transportverksamheten.

När det gäller kostnaderna tas särskilt upp vissa frågor som rör driftkostnaderna, nämligen kostnaden för personalen, bespisningskostnaden och kostnaden för biblioteksverksamheten. I sistnämnda hänseende ifrågasätter revisorerna om den nuvarande målsättningen för en personlig biblioteksservice bör bibehållas i full omfattning.

Den av revisorerna konstaterade stora variationen i dygnskostnader per intagen mellan häktena föreslås föranleda en mera fördjupad kostnadsanalys och bättre uppföljning av kostnaderna än som hittills gjorts.

Beträffande transportverksamheten förordar revisorerna flera åtgärder som syftar till förbättringar på området. Bl. a. föreslås en ökad samordning av de transporter som sker för domstolarnas räkning.

Utskottets överväganden

Allmänna synpunkter

Utskottet vill mera allmänt uttala att revisorernas granskning har innefattat en värdefull genomgång från ekonomiska synpunkter av kriminalvårdens kostnader för häktena. Särskilt angelägen har enligt utskottets mening varit den granskning av transportverksamheten som revisorerna gjort. Utskottet kan också notera att revisorernas påpekanden i viss utsträckning redan har initierat åtgärder från bl. a. kriminalvårdens sida i den riktning som revisorerna föreslagit.

I det följande tar utskottet upp till närmare behandling de påpekanden och förslag i enskilda ämnen som förs fram av revisorerna och i den i ärendet väckta motionen.

Kostnaden för personalen m. m.

Revisorernas förslag innefattar en bedömning av driftkostnaderna vid de utvalda häktena utifrån en på grundval av medelbeläggning framräknad dygnskostnad per häktesplats vid de olika häktena. Därvid har konstaterats att stora variationer föreligger i häktenas kostnadsbild. Sålunda varierade dygnskostnaden vid de tio häktena från lägst 508 kr. per intagen i Göteborg till högst 1 026 kr. per intagen i Härnösand. Beloppen avser budgetåret 1982/83.

Beträffande de i dygnskostnaden ingående delposterna konstaterar revisorerna att kostnaden för personalen är den helt dominerande. Vissa skillnader i personalbemanningen vid häktena och därmed också i kostnadsbilden kan enligt revisorerna hänföras till organisatoriska orsaker; så är fallet med de mellan häktena varierande kostnaderna för transportförare. Även efter erforderlig justering för sådana organisatoriskt betingade

orsaker kvarstår dock bilden av en påtaglig skillnad i personaltäthet om man sätter den i relation till den genomsnittliga utnyttjandegraden av tillgängliga häktesplatser. Revisorerna noterar sålunda att häktet i Stockholm har ca 80 % och häktet i Luleå ca 110 % högre personalbemanning, exkl. transportförare, per plats än häktet i Göteborg.

Även bespisningskostnaderna vid häktena utvisar enligt revisorerna påfallande stora variationer när de uttrycks i dygnskostnad per plats. Högsta utspisningskostnad för budgetåret 1982/83 utvisar häktet i Norrköping med 63 kr. per dygn och intagen, medan huvudparten av häktena redovisar kostnader understigande 50 kr. per dygn och intagen. Lägsta kostnaden noteras för häktet i Visby med 27 kr. per intagen.

Revisorerna anför att orsaken till skillnaderna i utspisningskostnad har visat sig vara att det i häktena saknas möjlighet att tillaga kosten och att man därför är hänvisad till att anlita olika utomstående leverantörer eller närliggande kriminalvårdsanstalters utspisningsavdelningar.

De stora variationerna i dygnskostnaden per intagen mellan häktena bör enligt revisorerna föranleda en mera fördjupad kostnadsanalys och bättre uppföljning av kostnaderna för häktena än som hittills gjorts. Revisorerna anser att resultaten av den förbättrade kontrollen och uppföljningen av kostnadsutvecklingen bör redovisas för riksdagen i kommande budgetpropositioner.

När det först gäller *bespisningskostnaden* vill utskottet peka på att kriminalvårdsstyrelsen i sitt remissvar över revisorernas rapport förklarat att den söker att efter hand låta sådana kriminalvårdsanstalter som ligger nära häkten i möjligaste mån överta mathållningen för häktena. Med anledning av en sedermera gjord framställning i saken från styrelsen har regeringen den 11 april 1985 beslutat om en förstärkning av häktespersonalen vid anstalts- och häktesorganisationen med fyra tjänster för att maten till sex häkten och en kriminalvårdsanstalt skall kunna levereras från närbelägna kriminalvårdsanstalter i stället för av utomstående entreprenörer. — I sammanhanget vill utskottet också nämna den nya förplägnadsinstruktion som avses bli beslutad av styrelsen inom kort och som syftar till en förbättrad hushållning i fråga om kostnaderna för mathållningen inom kriminalvården. Kostnadsbesparingar uppnås också genom de omförhandlingar beträffande upphandlingsavtal som sker med leverantörerna av färdiglagad mat.

Som framgår av det anförda ägnas frågan om bespisningskostnaderna vid häktesorganisationen uppmärksamhet inom kriminalvården och regeringskansliet. Enligt utskottets mening är syftet med revisorernas förslag i denna del i allt väsentligt tillgodosett. Utskottet anser därför att något tillkännagivande från riksdagens sida av det slag som revisorerna begärt inte är erforderligt. I här behandlad del bör därför förslaget läggas till handlingarna.

När det sedan gäller *kostnaden för personalen* vid häktena vill utskottet erinra om att det vid häktena måste finnas en viss grundbemanning oavsett hur många intagna som finns. En kostnadsjämförelse med utgångspunkt i dygnskostnad per häktesplats räknad på medelbeläggning är därför enligt utskottets mening inte helt rättvisande. Utskottet anser dock att det finns goda skäl att, såsom revisorerna föreslår, företa en mera fördjupad analys och förbättrad uppföljning av utvecklingen beträffande personalkostnaderna vid häktena; att så sker torde för övrigt vara naturligt i kriminalvårdens verksamhetsplanering. Enligt utskottets mening finns ett intresse för riksdagen att få del av resultatet av analys- och uppföljningsarbetet på området. En redovisning av saken kan lämpligen göras i en kommande budgetproposition.

Vad utskottet sålunda med anledning av revisorernas förslag anfört om analys m. m. beträffande personalkostnaderna vid häktena samt redovisning härav bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna.

Kostnaden för biblioteksverksamheten

Revisorerna anför att kostnaden för biblioteksverksamheten vid häktena är mycket hög jämfört med motsvarande kostnad för övriga anstaltsplatser inom kriminalvården. Med hänsyn till att kommunerna i allt större utsträckning har börjat kräva full täckning för sina kostnader för biblioteksservicen befarar revisorerna att häktenas kostnad för denna kan komma att stiga avsevärt. Revisorerna vill därför sätta i fråga om det är realistiskt att för häktenas del bibehålla nuvarande målsättning för en personlig biblioteksservice i full omfattning.

I motion 472 begärs att biblioteksservicen även framdeles skall omfatta minst bibehållen nivå för häktesorganisationen.

Biblioteksverksamheten i anstalter och häkten sköts av folkbiblioteken mot ersättning och enligt avtal, som träffas mellan kriminalvårdsstyrelsen och kommunerna. Fr. o. m. budgetåret 1983/84 utgår ingen ersättning för den biblioteksservice som bedrivs vid öppna riks- och lokalanstalter.

Medel för biblioteksverksamheten anvisas under anslaget E 2. Kriminalvårdsanstalterna. Under budgetåret 1982/83 uppgick totalkostnaderna för biblioteksverksamheten till ca 1,5 milj. kr. För budgetåren 1983/84 och 1984/85 anvisades i regleringsbrev ca 2 resp. 2,8 milj. kr.

Vid bedömningen av frågan om kostnaderna för biblioteksverksamheten kan utskottet så till vida instämma i revisorernas uppfattning att kostnaderna för verksamheten onekligen ökar ganska kraftigt. Denna kostnadsökning skall ses i belysning av att utskottet vid flera tillfällen under senare år har framhållit det önskvärda i att de intagna på kriminalvårdens anstalter och häkten åtnjuter samma biblioteksservice som andra medborgare (se bl. a. JuU 1980/81:35 s. 3 f, 1981/82:44 s. 3).

Biblioteksverksamheten vid kriminalvårdsanstalterna har tagits upp i en

för riksdagen nyligen framlagd proposition (1984/85:141) om litteratur och folkbibliotek. Propositionen bereds för närvarande av kulturutskottet. I propositionen erinrar föredraganden, statsrådet Göransson, inledningsvis om att de intagna i häkten och på anstalter kan betraktas som socialt handikappade och tillhör de eftersatta grupper som den statliga kulturpolitiken skall ta särskild hänsyn till. De som vistas på slutna anstalter och i häkten kan inte själva ta sig till folkbibliotek och andra kulturella institutioner. Det är därför enligt föredragande statsrådets uppfattning synnerligen angeläget att dessa människor ges tillgång till den service som folkbiblioteken kan förmedla. Verksamheten vid häktena är särskilt viktig, eftersom de häktade är mer isolerade än andra intagna och läsning ofta är den enda sysselsättning som står till buds. Detta återspeglas i en hög genomsnittlig utlåning per häktesplats. Vidare bör, framhåller han, beaktas de behov av mer kostnadskrävande bibliotekservice som intagna och häktade med andra modersmål än svenska kan ha.

Föredragande statsrådet slår vidare fast att biblioteksverksamheten inom kriminalvården är en statlig angelägenhet. Kriminalvårdens resurser medger dock enligt hans uppfattning för närvarande inte att mer än omkring hälften av de kommuner som ger bibliotekservice till anstalter och häkten kan få full ersättning härför. Han anser dock att staten successivt bör kunna ersätta även de övriga kommunerna fullt ut för deras folkbiblioteksinsatser i häkten och på slutna anstalter.

Vad sålunda anförts i propositionen ligger helt i linje med den uppfattning i saken utskottet har. I överensstämmelse med vad som sägs i motionen och till skillnad från den uppfattning revisorerna har gett uttryck för anser utskottet att biblioteksverksamheten vid häktena även framdeles bör hållas på minst samma nivå som hittills.

Vad utskottet nu anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Revisorernas förslag i här behandlad del bör inte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Transportverksamheten

Transportverksamheten inom kriminalvården har i sin nuvarande form bedrivits som en försöksverksamhet sedan år 1966. Den innebär bl. a. att kriminalvårdsstyrelsen ansvarar för transporterna beträffande häktena och till häktena anslutna polisarrester samt att transportverksamheten i princip skall ombesörjas av befattningshavare vid kriminalvården. Även förpassningsresorna, dvs. resorna till utlandet med personer som inte får kvarstanna i riket, skall i allt väsentligt ombesörjas av kriminalvårdens transportorganisation; polisens uppgifter i sammanhanget skall vara begränsade till vissa undantagsfall.

För att samordna och effektivisera transporterna inom kriminalvården har landet indelats i fyra transportområden. Inom varje transportområde

finns en transportcentral för samordning av speciellt de längre transporterna. Dessa centraler är belägna i Härnösand, Stockholm, Göteborg och Malmö. Transportverksamheten var fullt utbyggd år 1972. — För att effektivisera transporterna framför allt på de längre transportsträckorna har för några år sedan ett system med fasta turer införts inom kriminalvården.

Revisorerna konstaterar att systemet med fasta turer har medfört ett påtagligt förbättrat utnyttjande av tillgänglig transportkapacitet. Samtidigt framhåller revisorerna att transportcentralerna inte kan planera sin verksamhet på ett rationellt sätt på grund av att transporter skall utföras också för andra myndigheter, bl. a. för domstolarna. — Enligt revisorernas uppfattning bör man undersöka möjligheterna att i rationaliseringssyfte förbättra samarbetet mellan domstolarna och kriminalvården.

Beträffande förpassningsresorna konstaterar revisorerna att man i praktiken inte följer de anvisningar som utfärdats; detta gäller såväl genomförande som bevakning vid resorna. Enligt revisorerna föreligger påtagliga skillnader mellan polisdistrikten i fråga om praxis vad gäller polismedverkan vid utomnordiska förpassningsresor.

Sammanfattningsvis förordar revisorerna att den nuvarande försöksvis anordnade transportverksamheten ges mer permanenta former, att samordningen av myndigheternas behov av transporter och kriminalvårdsverkets transportverksamhet byggs ut och att åtgärder vidtas för genomförande av mer enhetliga former för förpassningsresorna. Revisorerna förutsätter att de åtgärder som kommer att vidtas anmäls för riksdagen.

Utskottet vill för sin del till en början peka på att, såsom kriminalvårdsstyrelsen anfört i sitt remissyttrande, kriminalvårdens transportverksamhet har varit föremål för en omfattande utredning och utvärdering inom styrelsen. Den rapport som arbetet mynnat ut i har remissbehandlats. Kriminalvårdsstyrelsen avser att i en framställning till regeringen inom kort redovisa resultatet av det utredningsarbete som sålunda skett. De frågor som berörs av revisorerna kommer därvid enligt styrelsen att behandlas på ett sätt som i betydande utsträckning tillgodoser revisorernas synpunkter beträffande transportverksamheten.

Med hänvisning till det anförda kan utskottet sålunda konstatera att de av revisorerna berörda frågorna rörande transportorganisationens slutliga utformning, samarbetet i transportfrågor mellan kriminalvården och rättsväsendets övriga myndigheter samt förpassningsresorna till utlandet snart kommer att aktualiseras för regeringen. Utskottet anser sig kunna utgå från att resultatet av de aktuella övervägandena, som gäller viktiga frågor, kommer att inom kort i lämpligt sammanhang bekantgöras för riksdagen. I detta läge saknas det enligt utskottets mening skäl för riksdagen till någon åtgärd med anledning av revisorernas förslag. Detta bör därför i denna del läggas till handlingarna.

Övrigt

Revisornas förslag föranleder i övrigt inget uttalande från utskottets sida.

Utskottets hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *bespisningskostnaderna*
   att riksdagen lägger revisorernas förslag 1984/85:12 i denna del till handlingarna,
2. beträffande *personalkostnaderna*
   att riksdagen med anledning av revisorenas förslag i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende,
3. beträffande *biblioteksverksamheten*
   att riksdagen med bifall till motion 1984/85:472 och med avslag på revisorernas förslag i denna del som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört i detta hänseende,
4. beträffande *transportverksamheten*
   att riksdagen lägger revisorernas förslag i denna del till handlingarna.

Stockholm den 7 maj 1985

På justitieutskottets vägnar

LENNART BLOM

Närvarande: Lennart Blom (m), Lisa Mattson (s), Arne Nygren (s), Hans Pettersson i Helsingborg (s), Björn Körlof (m), Helge Klöver (s), Ulla-Britt Åbark (s), Arne Svensson (m), Gunilla André (c), Lars-Erik Lövdén (s), Hans Göran Franck (s), Sven Munke (m), Hans Petersson i Röstånga (fp), Birthe Sörestedt (s) och Ella Johnsson (c).

Liber Tryck AB Stockholm 1985