

Förslag 1983/84: 12

Riksdagens revisorers förslag med anledning av granskning av vissa kriminalvårdsanstalter

1983-12-15

Till riksdagen

1 Inledning

Riksdagens revisorer har under en av sina revisionsresor inom landet kunnat notera vissa brister i den ekonomiska uppföljningen av verkstadsdriften inom kriminalvården. Revisorerna beslutade då att närmare granska denna verksamhet. Syftet med granskningen har varit att undersöka kostnadsläget för vissa utvalda verksamheter vid kriminalvårdsverket. Granskningen har företagits från i huvudsak rent ekonomiska synpunkter. De kriminalvårdspolitiska aspekterna på verksamheten har beaktats i mera begränsad omfattning.

Granskningen har omfattat totalt elva anstalter, fördelade över hela landet, och har inkluderat såväl riksanstalter som lokalanstalter. Följande anstalter har bildat underlag för granskningen:

Riksanstalter: Hall, Kumla, Norrtälje, Skogome, Tidaholm, Tillberga och Norrköping.

Lokalanstalter: Umeå, Nyköping, Halmstad och Hageby.

Granskningen har huvudsakligen omfattat verkstadsdriften vid anstalterna, men även jordbruksdriften vid ett par anstalter har översiktligt analyserats. Dessutom har samarbetet mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag närmare studerats. Kriminalvårdsverkets förvaltning av bostadsfastigheter har också granskats.

Totalt har sålunda elva anstalter omfattats av granskningen, varför den inte med säkerhet kan ge en heltäckande bild av hela verksamheten. Genom att urvalet omfattar såväl stora som små anstalter, spridda över hela landet, torde resultatet av granskningen och de slutsatser som redovisas i rapporten dock ge en allmän bild av det aktuella läget inom verksamhetsgrenarna.

En sammanfattning av rapporten (1983/84: 1) Jämförande studium av driften vid några kriminalvårdsanstalter och över rapporten inhämtade yttranden är som *bilaga* fogad till denna skrivelse.

I fråga om jordbruksdriften och förvaltningen av bostadsfastigheter har revisorerna inte funnit anledning att framlägga några förslag.

2 Revisorernas överväganden

2.1 Kostnader för kriminalvårdsanstalterna

De totala kostnaderna för driften av samtliga kriminalvårdsanstalter inkl. allmänna häkten uppgick till 1 098 milj. kr. för budgetåret 1981/82. Kostnadsökningen på detta anslag i statsbudgeten (E2) har under de senaste budgetåren redovisats till ca 100 milj. kr. årligen. Medelbeläggningen på platserna vid kriminalvårdsanstalterna har i stort sett varit oförändrad med ca 3 200 utnyttjade platser under åren 1979 och 1980, medan året 1981 utvisar en något förhöjd beläggning med ca 3 400 utnyttjade platser. För de allmänna häktena har en ökad beläggning kunnat konstateras med en medelbeläggning av 710 platser år 1979, 867 platser år 1980 och 928 platser år 1981.

Vid de granskade riksanstalterna varierar dygnskostnaden per intagen mellan 528 kr. och 1 266 kr. För lokalanstalterna konstateras att dygnskostnaden per intagen varierar mellan 505 kr. och 746 kr. Beloppen avser budgetåret 1981/82.

Kostnadsjämförelserna mellan anstalter med i stort sett samma vårdform utvisar att det i några fall förekommer stora skillnader i dygnskostnaderna. I huvudsak kan variationer i dygnskostnaden hänföras till kostnaderna för personal och utspising. Revisorerna har funnit att årskostnaden för en intagen vid riksanstalten Hall är ca 293 000 kr., medan motsvarande årskostnad vid riksanstalten Norrköping uppgår till ca 450 000 kr. Båda anstalterna är slutna och har i stort sett samma vårdform för de intagna. Upplivsingsvis kan nämnas att årskostnaden per intagen vid anstalten Kumla på motsvarande sätt har beräknats vara ca 270 000 kr. Denna påtagliga skillnad i kostnad per intagen finner revisorerna skäl att notera. Kriminalvårdsstyrelsen har som förklaring till den höga årskostnaden per intagen vid anstalten i Norrköping angett, att denna anstalt är en liten anläggning med särskild vårdform för klienter med långa strafftider.

Även beträffande de slutna lokalanstalterna föreligger relativt stora skillnader i fråga om årskostnad per intagen.

Bland de tre slutna riksanstalter som enligt kriminalvårdsstyrelsen har speciell vårdform jämfört med andra slutna riksanstalter intar Norrköpingsanstalten, trots hög medelbeläggning av platserna, en särställning från kostnadsynpunkt. De i rapporten konstaterade stora svängningarna i kostnadsbeloppen mellan anstalterna föranleder revisorerna att sätta i fråga hur pass stora kostnader som kan anses rimliga för små specialanstalter. Det förefaller samtidigt naturligt att ställa frågan om större anstalter kan erbjuda en motsvarande vårdform till lägre kostnad.

Revisorerna finner vidare att kriminalvårdsaspekterna måste vara mycket tungt vägande för att de skall kunna motivera så stora skillnader i dygnskostnaden per intagen som här påvisats. Det är därför angeläget att en översyn görs för att klarlägga om den kriminalpolitiska målsättningen

motiverar de redovisade kostnaderna för olika vårdformer och aktiviteter. Syftet med översynen bör också vara att få fram förslag som i möjligaste mån begränsar den noterade kostnadsuppgången vid kriminalvårdsanstalterna.

2.2 Verkstadsdriften

Inom kriminalvården bedrivs verkstadsdrift med ett relativt brett tillverkningssortiment. Revisorernas granskning av verkstadsdriften vid de utvalda anstalterna har gjorts uteslutande som en ekonomisk analys av verksamheten. Därvid har syftet varit att få en bild av hur de i verkstadsdriften nedlagda resurserna utnyttjas och vilket ekonomiskt resultat verksamheten utvisar.

I granskningsrapporten har konstaterats att utnyttjandegraden av disponibla arbetsplatser är mindre tillfredsställande.

Med de stora fasta kostnader som vanligtvis föreligger inom anstalternas verkstäder, både i form av löner till anställd personal och maskininvesteringar, resulterar verkstadsdriften i ett betydande underskott. Vid de granskade anstalterna uppgick underskottet för verkstadsdriften till ca 18 milj. kr. årligen under budgetåren 1980/81–1981/82. Verkstadsdriften inom hela kriminalvårdsverket resulterade i årligt underskott i storleksordningen 63 resp. 61 milj. kr. under motsvarande period. Generellt kan sägas att med några få undantag lämnar intäkterna av verksamheten endast ett ringa bidrag till att täcka de fasta kostnaderna för verkstadsdriften.

Beträffande kostnaden per årsarbetare inom verkstadsdriften vid de granskade anstalterna har kriminalvårdsstyrelsen anfört att begreppet årsarbetare inte skulle vara användbart inom kriminalvårdens verkstadsdrift. Antalet sysselsatta vore enligt styrelsens mening ett bättre mått på utnyttjandegraden i verkstäderna.

Revisorerna vill framhålla att i rapporten använts den beräkningsgrund för årsarbetare, nämligen 2 (200) timmar per sysselsatt, som produktionsbyrån inom kriminalvårdsstyrelsen själv använder i de interna bokslutsrapporterna. För en bedömning hur disponibel kapacitet inom verkstadsdriften verkligen utnyttjas finner dock revisorerna att utnyttjandegraden bäst uttrycks med begreppen årsarbetare alternativt sysselsatt vid ett normalt nyttjande av hela platskapaciteten. Bedömningen av kapacitetsutnyttjandet måste, oavsett benämningen på arbetskraften, relateras till i vilken omfattning arbetsplatsen används, t. ex. 2 timmar per arbetsdag av möjliga 8 timmar.

Den rådande uppfattningen hos ledningen för kriminalvårdsstyrelsens verkstadsdrift anges numera vara att kravet på viss lönsamhet inom verkstadsdriften fått ge vika för kravet på sysselsättning för de intagna. Revisorerna kan dela denna uppfattning men vill framhålla att kostnaderna för att skapa sysselsättning för de intagna måste styra inriktningen av bl. a. verk-

stadsdriften. Speciellt måste den ändrade målsättningen enligt revisorernas mening påverka den långfristiga planeringen av investeringarna.

Tidigare har riksrevisionsverket i en revisionsrapport (1978: 1141) påpekat, att målsättningen för sysselsättningen av intagna vid kriminalvårdsanstalterna bör närmare preciseras av kriminalvårdsstyrelsen om man har sänkt ambitionen att driva en så långt möjligt konkurrenskraftig och självbärande industriell verksamhet.

Den nuvarande verkstadsdriftens utformning strider enligt kriminalvårdsstyrelsens mening inte mot den i lag angivna målsättningen vare sig för verksamheten i sin helhet eller för arbetet på anstalt. Styrelsen anför i sitt remissyttrande vidare.

En klar motsättning uppstår emellertid om verkstadsdriften analyseras utifrån strikt företagsekonomiska betraktelsesätt. Denna motsättning torde kunna åskådliggöras genom ett enkelt exempel. Om de intagna sysselsätts i enkelt monteringsarbete (legoarbete), s.k. småindustriell verksamhet, tillgodoses kravet på sysselsättning samtidigt som kostnaderna för verksamheten torde bli obetydliga. Sysselsättning i industriell verksamhet innefattande arbete i en större verkstad med komplicerade och kostnadskrävande maskiner och dito materialhantering tillgodoser också kravet på sysselsättning men leder erfarenhetsmässigt, som också konstaterats i rapporten, till relativt betydande kostnader per sysselsättningsplats. I det första fallet kan sysselsättningen inrymmas inom den av lagstiftaren angivna övergripande målsättningen endast i den mån den enklare sysselsättningen användes för att bereda mycket otränad arbetskraft träning i enklare moment, exempelvis att arbeta under en längre sammanhängande tid, att passa arbetstider, att underordna sig en arbetsledare etc. I det senare fallet ges den intagne därutöver träning i vistelse i modern industriell miljö med alla de krav en sådan ställer, en miljö som det är mest troligt, och önskvärt, att den intagne får tillfälle att sysselsätta sig i efter frigivningen. Den träning han kan erhålla i kriminalvårdens mera avancerade verkstäder innebär också att han vid frigivningen inte står främmande inför rutiner och processer i den moderna industrin. Han får en vana vid maskiner och tillverkningsmetoder som förhoppningsvis kan göra honom bättre beredd för arbetsgivarens krav på en normal arbetsplats. Med hänsyn till den ytterst mångskiftande grupp de intagna utgör, och därmed har synnerligen skiftande behov, är det angeläget att kriminalvården förfogar över ett brett spektrum av åtgärder. Utöver här nämnda exempel erfordras därför också resurser för utbildning, såväl av teoretisk art som mera yrkesinriktad.

Målsättningen för alla de åtgärder som erbjuds en intagen under arbetstid kan enkelt sammanfattas i att han skall erhålla en sådan behandling att han vid utträdet i samhället är kapabel att utföra en fullgod arbetsprestation i en normal industriell miljö.

Vidare anför styrelsen att en allt större del av anstaltsklientelet numera har ytterst ringa erfarenhet av arbetslivet och dess krav.

Kriminalvårdsstyrelsen framhåller även att man vid valet av sysselsättningsgrenar inom den verkstadsindustriella sektorn inte heller är oberoende av den öppna marknadens konjunkturer. För att motivera den intagne för arbete i en modern verkstad är det angeläget att han finner arbetet

meningsfullt. Detta kan knappast uppnås med mindre än att han får medverka i tillverkning av produkter som levereras till den öppna marknaden. Detta förhållande innebär, anser styrelsen, att kriminalvården utöver de övriga kraven också måste försöka skaffa sig tillfälle att få tillverka produkter som är gångbara på marknaden. Det har under senare år, i ett ansträngt kostnadsläge och med en kärv arbetsmarknad, ibland mött stora svårigheter att finna produkter som kan tillverkas av de intagna. påpekar styrelsen.

Det övergripande kravet på att bereda de intagna en sysselsättning som innebär en träning och förberedelse för återinträde i samhället, sett mot bakgrunden av en allt kärvare arbetsmarknad, leder rimligen enligt styrelsen till att samhället måste acceptera relativt betydande kostnader för främst den verkstadsindustriella sektorn av kriminalvårdsverksamheten. Revisorerna har förståelse för denna inställning men förmodar att det torde bli svårt att på ett ekonomiskt acceptabelt sätt anpassa kriminalvårdsverkets verkstadsdrift till den snabba utvecklingen inom verkstadsindustrin. Med den utveckling av arbetsmarknaden som kan förutses på området, kan det antas att endast ett fåtal av de långtidsdömda intagna kommer att kunna placeras i den öppna arbetsmarknaden.

Revisorerna känner sig därför inte fullt övertygade om att de betydande resurser som i vissa fall i form av dyrbar maskinpark läggs ned inom den verkstadsindustriella sektorn till fullo kan försvaras från samhällsekonomisk synpunkt. Arbetet inom verkstadsdriften torde huvudsakligen böra bedrivas med ambitionen att tillhandahålla den intagne utbildning och sysselsättning i industriell verksamhet med ett begränsat krav på högteknologisk utrustning.

Revisorerna anser att en översyn av målet för kriminalvårdens verkstadsdrift bör göras, särskilt i vad avser kostnadsstrukturen för verksamheten. Vidare skulle enligt revisorernas mening en uppföljning av hur insatserna inom verkstadsdriften påverkar den intagnes situation på arbetsmarknaden efter frigivningen vara av värde för bedömningen av vilken effekt som uppnåtts med verksamheten.

2.3 Kostnadsuppföljningen

I rapporten konstateras att en avsevärt förbättrad kostnadsuppföljning och kostnadsanalys krävs både på den lokala och den centrala nivån inom kriminalvårdsverket. Det kärva ekonomiska läget i Sverige liksom de stora kostnaderna för kriminalvården motiverar att en effektiv uppföljning görs inom kriminalvårdsverket i effektivitets- och besparingssyfte. Under granskningsarbetets gång har noterats att kriminalvårdsverket därför påbörjat en något förbättrad uppföljning och rapportering av kostnaderna inom olika verksamhetsgrenar. Revisorerna konstaterar detta med till-

fredsställelse och förutsätter att kriminalvårdsstyrelsen rapporterar till revisorerna om effekten av det utökade uppföljnings- och rapportsystemet vid lämplig tidpunkt.

2.4 Samarbete mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag

Verkstadsdriften vid kriminalvårdsverket och samhällsföretagsgruppen företer enligt revisorernas uppfattning många likheter.

I frågor om maskinell utrustning, produktionsbetingelser, produktsortiment och kundkategori förefaller det vara både möjligt och önskvärt att ett närmare samarbete tillskapas.

I de fall en marknadsmässig verkstadsdrift fortsättningsvis bibehålls inom kriminalvården bör såtunda enligt granskningsrapporten ett samarbete med Samhällsföretag komma till stånd. Då kan bl. a. dubblering av större investeringar i verkstadsdriften och intern konkurrens mellan verksamheterna undvikas. Samarbetet torde i första hand kunna avse produktionsinriktning och marknadsföring.

Både kriminalvårdsstyrelsen och Samhällsföretag har i sina remissvar uppgett sig vara positivt inställda till ett ökat samarbete i lämpliga former inom industriverksamheten.

Behovet av samarbete mellan kriminalvårdens och samhällsföretagsgruppens verksamheter har alltsedan Stiftelsen Samhällsföretag bildades påtalats från skilda håll. Ansatser till organiserat samarbete mellan dessa två statliga organ har visserligen förekommit, men de har hittills varit av begränsad omfattning. Ett ökat samarbete i fasta former bör enligt revisorernas bedömning kunna leda till ett effektivare utnyttjande av de resurser som staten anslår till dessa båda organ. Det bör ankomma på regeringen att aktivt verka för sådant samarbete.

3 Hemställan

Revisorerna hemställer att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad revisorerna förordat angående

1. försök till begränsning av kostnaderna för driften av kriminalvårdsanstalterna,
2. målet för kriminalvårdens arbetsdrift och
3. ökat samarbete mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag.

Detta ärende har avgjorts av revisorerna i plenum. I beslutet har deltagit revisorerna Sture Palm (s), Allan Akerlind (m), Bertil Jonasson (c), Hagar Normark (s), Ralf Lindström (s), Wiggo Komstedt (m), John Johnsson (s), Kjell Nilsson (s), Birgitta Rydle (m), Stig Josefson (c), Margit Sandéhn (s) och Stig Alftin (s).

Vid ärendets slutliga handläggning har vidare närvarit kanslichefen Göran Hagbergh, byråchefen Bo Willart och revisionsdirektören Percy Björklund (föredragande).

På riksdagens revisorers vägnar

STURE PALM

Percy Björklund

RIKSDAGENS REVISORER

1983-12-15

Dnr 1981: 33

Sammanfattning av rapport 1983/84: 1 om jämförande studium av driften vid några kriminalvårdsanstalter och de remissyttranden som avgetts över den

1 Rapporten**1.1 Granskningens syfte och omfattning**

Riksdagens revisorer har från i huvudsak rent ekonomiska synpunkter granskat verkstads- och jordbruksdriften vid kriminalvårdsverket. Syftet med granskningen har varit att undersöka kostnadsbilden för vissa verksamheter och har huvudsakligen koncentrerats till verkstadsdriften vid de utvalda anstalterna, men även jordbruksdriften vid ett par anstalter har översiktligt analyserats.

Granskningen har omfattat totalt elva anstalter, fördelade över hela landet och inkluderar såväl rixanstalter som lokalanstalter. Följande anstalter har bildat underlag för granskningen:

Rixanstalter: Hall, Kumla, Norrtälje, Skogome, Tidaholm, Tillberga och Norrköping.

Lokalanstalter: Umeå, Nyköping, Halmstad och Hageby.

1.2 Kostnader för kriminalvårdsanstalterna

Kostnaderna för driften vid samtliga kriminalvårdsanstalter (inkl. allmänna häkten) redovisas på anslaget E2 i statsbudgeten. För budgetåren 1979/80 – 1981/82 har följande utfall noterats på detta anslag.

1979/80	896 783 000 kr.
1980/81	997 526 000 "
1981/82	1 098 660 000 "

Antalet medelbelagda platser vid anstalterna har för kalenderåren varit följande:

1979	3 238 platser
1980	3 227 "
1981	3 391 "

Härtill kommer antalet medelbelagda platser vid de allmänna häktena för samma kalenderår.

1979	710 platser
1980	867 "
1981	928 "

För att erhålla en helhetsbild av kostnadsläget vid de granskade anstalterna har lämnats en redovisning av dygnskostnad och årskostnad per intagen vid anstalterna. Den totala kostnaden för driften av anstalterna varierar mycket kraftigt mellan anstalterna framför allt beroende på vårdformen vid resp. anstalt.

För riksanstalternas del varierar dygnskostnaden per intagen mellan 528 kr. och 1 266 kr. för budgetåret 1981/82. Något lägre dygnskostnad per intagen kan konstateras vid lokalanstalterna med 505 kr. resp. 746 kr. för samma period.

Dygnskostnaden per intagen vid de utvalda anstalterna uppgick till följande belopp för budgetåret 1981/82 (s=sluten och ö=öppen anstalt).

<i>Riksanstalter</i>	<i>Kostnad</i>
Norrhälje (s)	528 kr.
Tidaholm (s)	561 "
Hall (inkl. häktet) (s)	836 "
Tillberga (ö)	483 "
Skogome (s)	668 "
Norrköping (s)	1 266 "
 <i>Lokalanstalter</i>	
Umeå (s)	532 "
Nyköping (s)	674 "
Halmstad (s)	746 "
Hageby (s)	505 "

Kostnadsjämförelser mellan anstalter med samma vårdform utvisar, att i några fall förekommer påfallande stora skillnader i dygnskostnaden, vilka kunnat hänföras till i huvudsak personalbemanning och utspisningskostnader. I rapporten sätts i fråga om de stora skillnaderna vid de utvalda anstalterna kan sakligt motiveras. Att årskostnaden per intagen vid slutna anstalter med samma vårdform kan variera från 293000 kr. till 450000 kr. är ägnat att förvåna. Till denna årskostnad skall ytterligare läggas kostnaden för de intagnas sysselsättning inom arbetsdriften, något som varierar mycket mellan såväl anstalterna som verksamhetsgrenarna.

1.3 Verkstadsdriften

Omfattningen av och kostnaderna för verkstadsdriften framgår av kriminalvårdsstyrelsens anslagsframställningar, från vilka följande uppgifter hämtats. Arbete i tillverkningsverkstäder bedrivs vid 22 mekaniska verkstäder, 24 träverkstäder och 65 allmänna verkstäder vid anstalter och häkten. Budgetåret 1981/82 utgjorde antalet sysselsättningstimmar vid dessa verkstäder ca 2340000.

Kostnaderna för verkstadsdriften har under budgetåret 1981/82 varit ca 141 milj. kr., medan intäkterna uppgått till ca 80 milj. kr. Från verkstads-

driften har utgått ca 14 milj. kr. i arbetsersättning till de intagna under den aktuella perioden. Verkstadsdriften utvisar ett stigande underskott fram till budgetåret 1981/82, då ett mindre trendbrott skett i den negativa resultatutvecklingen för verksamheten som helhet. Sålunda har verkstadsdriften resulterat i ett årligt underskott av ca 55 milj. kr., 58 milj. kr., 63 milj. kr. och 61 milj. kr. för verksamhetsåren 1978/79-1981/82.

Vid de granskade anstalterna omfattar verkstadsdriften mekanisk industri, träindustri, tvätterier, tekoindustri och övrig småindustri. Totalt lämnar dessa verksamheter årliga underskott för budgetåret 1981/82 uppgående till 17.4 milj. kr. Vissa grenar av den granskade verkstadsdriften har gett överskott (tvätterierna), medan andra grenar av verksamheten gett betydande underskott (träindustrin och den mekaniska industrin). Det största underskottet per årsarbetare uppvisar den mekaniska industrin med ett årsunderskott på ca 100000 per intagen för budgetåret 1981/82. Medelbeläggningen av arbetsplatserna varierar i hög grad mellan anstalterna. I några fall måste kapacitetsutnyttjandet i verkstäderna från driftsynpunkt betecknas som otillfredsställande med hänsyn till att detta förhållande förelegat under en lång tidsperiod.

Inom produktionsbyrån har hittills utförts analyser av driftresultatet för verkstäderna i en mycket begränsad omfattning. Avsevärt större insatser från den centrala driftledningen erfordras enligt revisorernas mening för en effektiv uppföljning av verkstadsdriften speciellt vid anstalter där kostnadsläget för verksamheten är otillfredsställande.

Det har vidare kunnat konstateras att lagerredovisningen vid tillverkningsverkstäderna inte tycks fungera på ett tillfredsställande sätt vid alla anstalter.

1.4 Jordbruksdriften

Jordbruksdriften inom kriminalvårdsverket har belastat arbetsdriften med ett underskott på ca 17 milj. kr. årligen under de senaste budgetåren. De olika verksamhetsgrenarna inom jordbruksdriften (vari också innefattas skogsbruk och skogsarbete) redovisar mycket varierande ekonomiskt resultat. De största bidragen till att täcka verksamhetens fasta kostnader lämnas av växtodling, mjölkproduktion och skogsarbete, medan kött djursuppfödning, handelsträdgårdverksamhet och hönseri inte ens kunnat täcka sina rörliga kostnader. Då sysselsättningseffekten uttryckt i årsarbeten för de intagna dessutom är synnerligen begränsad för de sist nämnda verksamhetsgrenarna kan dessas berättigande i organisationen möjligen sättas i fråga.

För budgetåret 1981/82 uppgick underskottet på jordbruksdriften (exkl. skogsbruk och skogsarbete) till ca 95 000 kr. per intagen.

Skogsbruk och skogsarbete lämnade däremot ett bidrag till täckning av de fasta kostnaderna på ca 6 000 kr. per intagen för samma budgetår.

Antalet årsarbetande intagna detta år var ungefär av samma omfattning, nämligen 178 st. på jordbruk och 185 st. på skogsbruk/ skogsarbete.

1.5 Kostnadsuppföljning

De stora kostnaderna för kriminalvården, vilka tenderar att stiga brant, motiverar en avsevärt förbättrad kostnadsuppföljning och kostnadsanalys både på den lokala och den centrala nivån inom kriminalvårdsverket. Under vårt granskningsarbete har från verkets sida påbörjats utredningar om såväl personal- som bespisingkostnaderna vid anstalterna. Med hänsyn härtill och att ett arbete innefattande aktivering av intäkt- och kostnadsanalyser påbörjats inom produktionsbyrån, finns det för närvarande inte skäl att föreslå ytterligare åtgärder inom detta område. En rapport bör avges till revisorerna vid en senare tidpunkt om resultaten av de pågående aktiviteterna för att förbättra kostnadsläget och kostnadskontrollen.

1.6 Samarbete mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag

Förutsättningarna för ett samarbete mellan kriminalvårdens tillverkningsverksstäder och Stiftelsen Samhällsföretag behandlas i rapporten. Därvid konstateras att det i fråga om maskinell utrustning, produktionsbetingelser, produktsortiment och kundkategori förefaller vara både möjligt och önskvärt med ett närmare samarbete, sett från statens synpunkt. Speciellt vad avser produktutveckling och försäljning borde kriminalvårdsverkets verkstadsdrift kunna utnyttja de kraftigt förstärkta resurser som med statliga medel tillskapats inom dessa sektorer av samhällsföretagsgruppen.

Det är enligt revisorernas mening angeläget att förutsättningarna för ett närmare samarbete mellan kriminalvårdsverket och Samhällsföretag avseende i första hand produktval och försäljning snarast kartläggs.

1.7 Förvaltning av bostadsfastigheter

Vid genomgången av kriminalvårdsverkets anslagsframställningar har verkets förvaltning av bostadsfastigheter ansetts böra belysas.

Kriminalvårdsverket äger och förvaltar i egen regi dels fastigheter för anstaltsvård, dels fastigheter för bostadsändamål.

Alltsedan systemet med tjänstebostäder för personalen ersatts med normalt uthyrningsförfarande har kriminalvårdsstyrelsen bedrivit en relativt omfattande uthyrningsverksamhet av bostäder till privatpersoner. Lägenhetsbeståndet i bostadsfastigheterna omfattar ca 400 lägenheter, som hyrs ut till tjänstemän och enskilda personer enligt uppgift i verkets anslagsframställning för budgetåret 1983/84.

Verksamheten med uthyrning av bostäder till privatpersoner utgör en

inte ringa del av kriminalvårdsstyrelsens fastighetsförvaltning och hör knappast ihop med myndighetens kriminalvårdsuppgift.

Med ledning av direktiv från regeringen den 4 mars 1982 har kriminalvårdsstyrelsen under senare delen av år 1982 upprättat en avvecklingsplan för uthyrningslägenheterna. Enligt uppgift omfattar denna plan en avveckling av 131 bostadslägenheter under en tioårsperiod utöver de bostadslägenheter som tidigare avyttrats. Ca 240 bostadslägenheter skulle enligt denna plan fortfarande disponeras av kriminalvårdsstyrelsen för uthyrning till privatpersoner. Skälet härtill anges vara att de kvarvarande fastigheterna är belägna alltför nära kriminalvårdsanstalterna för att kunna avyttrats. Även framdeles kommer alltså ett betydande antal hyreslägenheter att ingå i kriminalvårdsstyrelsens fastighetsförvaltning.

1.8 Överväganden

I rapporten konstaterar revisorerna att den nu genomförda granskningen utvisar att både beträffande kriminalvårdsverkets kostnader för anstaltsdriften som helhet och för verkstadsdriften bör ett förbättrat kostnadsmedvetande och en avsevärt vidgad kostnadsuppföljning eftersträvas. Påfallande stora skillnader i dygnskostnad per intagen har konstaterats mellan anstalter med likartad vårdform.

Beträffande verkstadsdriften anför revisorerna att analyser av driftresultaten vid de utvalda anstalterna påvisar att ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser inom verkstäderna krävs för att uppnå en acceptabel kostnad för de olika verksamhetsgrenarna. Likaså bör förutsättningarna för ett närmare samarbete med Stiftelsen Samhällsföretag prövas i första hand avseende produktutveckling och marknadsföring.

Målsättningen för den nuvarande verkstadsdriften inom kriminalvården bör enligt revisorernas mening klarare fastställas av kriminalvårdsstyrelsen. Om sysselsättningsaspekten för de intagna blir alltmer dominerande bör kostnaderna för alternativa former av industriell sysselsättning noga undersökas vid planeringen av arbetsdriften.

Revisorerna finner vidare att inom jordbruksdriften kan vissa delar av verksamheten sättas i fråga från kostnadssynpunkt.

Beträffande kriminalvårdsverkets förvaltning av bostadsfastigheter föreslår revisorerna slutligen, att byggnadsstyrelsen och kriminalvårdsstyrelsen tillsammans utreder om det är ändamålsenligt att detta bostadsbestånd även framdeles skall förvaltas av verket.

2 Remissyttranden

Yttranden över rapporten 1983/84: I Jämförande studium av driften vid några kriminalvårdsanstalter, har efter remiss lämnats av kriminalvårdsstyrelsen och byggnadsstyrelsen.

Stiftelsen Samhällsföretag, som har beretts tillfälle att yttra sig över rapporten, har även avgivit yttrande.

2.1 Driftkostnader för de granskade anstalterna

I rapporten redovisas den totala dygnskostnaden per intagen vid dels några rixanstalter, dels några lokalanstalter. Därvid konstateras att påtagliga skillnader föreligger mellan anstalter tillhörande samma grupp. Detta förhållande gäller speciellt personalkostnaderna vid anstalterna.

Kriminalvårdsstyrelsen påpekar, att vad beträffar rixanstalterna Norrköping och Hall förklaras de höga dygnskostnaderna med att dessa anstalter har avdelningar med särskild vårdform som s. k. specialavdelning, isoleringsavdelning, psykiatrisk avdelning och kroppssjukavdelning. Vissa av dessa avdelningar kräver synnerligen hög personaltäthet.

Av rixanstalterna uppges endast tre stycken ha sådana speciella avdelningar. Dessutom ingår en häktesavdelning i Hallanstalten. Enligt kriminalvårdsstyrelsens mening kan av de granskade anstalterna inte Norrköping och Hall anses ha med övriga rixanstalter jämförbara vårdformer, oaktat de samtliga officiellt benämnes slutna rixanstalter.

Bland de granskade lokalanstalterna finns anstalterna i Nyköping och Halmstad. Båda tillhör enligt styrelsens uppgift landets fåtaliga kvarvarande anstalter från mitten av förra seklet. Deras bemanning uppges ha historiska betingelser och vara beroende av det ålderdomliga och synnerligen opraktiska byggnadsättet. Styrelsen anser därför att en närmare analys av kostnader för dessa bägge anstalter inte är särskilt relevant. Båda anstalterna skall inom kort ersättas av moderna anstalter.

2.2 Verkstadsdriften

Kriminalvårdsstyrelsen anför att målsättningen för sysselsättningen av de intagna på anstalt är att "intagen skall beredas lämpligt arbete som såvitt möjligt främjar utsikterna för honom att efter frigivningen inordna sig i arbetslivet". Detta mål är enligt styrelsens mening svårt att uppnå om verkstadsdriften inom kriminalvården skall bedömas utifrån strikt företagsekonomiska betraktelsesätt.

Sysselsättning för de intagna kan i industriell form bedrivas såväl i småindustriell form som i större verkstäder med komplicerade och kostnadskrävande maskiner.

Vidare anför styrelsen att i det senare fallet ges den intagne träning i

vistelse i modern industriell miljö med alla de krav en sådan ställer. Det är enligt styrelsens uppfattning mest troligt och önskvärt att det är en sådan miljö som den intagne får tillfälle att sysselsätta sig i efter frigivningen. Mot bakgrunden av en allt kärvare arbetsmarknad finner styrelsen det vara rimligt att samhället måste acceptera relativt betydande kostnader för främst den verkstadsindustriella sektorn inom kriminalvårdsverksamheten.

Nyttjandegraden hos de granskade verkstäderna konstateras i rapporten vara relativt låg. Kriminalvårdsstyrelsen påtalar att det normala på 2 000 tim/år som vid granskningen använts för begreppet årsarbetare dels skulle vara för högt (normalt 1 650 tim för årsarbetare i civil industri) dels vara mindre lämpligt inom kriminalvårdsverkets verkstadsdrift. En bättre fördelningsgrund för årskostnaden torde enligt styrelsens mening vara verkligt antal sysselsatta. I sina egna beräkningar har styrelsen kunnat konstatera att en intagen genomsnittligt endast tillbringar ca 29 tim/vecka i verkstadsarbete. En fördelning av årskostnaden för verkstadsdriften per intagen enligt styrelsens beräkningsmetod medför att hänsyn tas till att en i viss verksamhet inplacerad intagen "låser" arbetsplatsen för hel arbetstid, oavsett om den intagne inte fullgör disponibel arbetstid.

Personaldimensioneringen vid verkstäderna påverkas påtagligt av att arbetsledarna, utöver sina arbetsledande uppgifter, har att på arbetsplatsen utöva tillsyn och bevakning av de intagna.

Med beaktande av vad sålunda anförts angående personaldimensioneringen instämmer kriminalvårdsstyrelsen i revisorernas synpunkter på kostnadsläget för verkstadsdriften. Särskilt gäller detta de höga kostnaderna per sysselsatt intagen vid vissa av de granskade anstalterna. Styrelsen framhåller att de största verkstäderna inom kriminalvården uppfördes under 1950- och 1960-talen. Vid denna tid förelåg helt andra förutsättningar än de som i dag är styrande för verksamheten. En allt större del av anstaltsklientelet har numera ytterst ringa erfarenhet av arbetslivet och dess krav. Ett sådant klientel kan inte i någon större omfattning placeras i vanligt industriellt arbete inom kriminalvården.

Styrelsen anser att förändringen av klientelet torde vara den troligaste förklaringen till det på vissa anstalter relativt låga utnyttjandet av befintlig verkstadskapacitet. Sedan flera år pågår därför enligt styrelsen ett arbete med omstrukturering av den industriella verksamheten i riktning mot att vara mer anpassat till klienteletets behov. Med hänsyn till de enligt styrelsens egen bedömning betydande driftkostnaderna för stora delar av kriminalvårdens sysselsättningsverksamhet torde insatser för påskyndande av omstruktureringen snabbt komma att visa sig lönsamma.

2.3 Kostnadsuppföljning

Kriminalvårdsstyrelsens redovisningssystem för verkstads- och jordbruksdriften är enligt *kriminalvårdsstyrelsen* föremål för översyn i avsikt att bl. a. göra informationen mer lättillgänglig, öka möjligheterna till kostnadsuppföljning och förbättra hanteringen av förrädsinformationen.

Beträffande möjligheterna att använda kostnadsanalyser och jämförande kostnadsstatistik som ett instrument för effektivitetsbedömning mellan olika verksamheter inom verkstadsdriften anför styrelsen att den inte funnit någon praktiskt tillämpbar modell som möjliggör en sådan bedömning av de varuproducerande verksamheterna med samtidigt beaktande av vårdaspekterna. I fråga om produktval för verkstadsdriften upplyser styrelsen, att i många fall har de ekonomiska faktorerna fått ge vika för andra kriminalvårdskriterier.

Av styrelsens yttrande framgår att kostnadsuppföljning och analys av verkstadsdriften i första hand bör inriktas på de rörliga driftkostnaderna. Dessa kostnader anser man sig kunna påverka i viss omfattning. De fasta kostnaderna för verkstadsdriften uppges däremot vara mycket svåra att påverka annat än på mycket lång sikt. Styrelsen anser därför att de i rapporten utförda kostnadsanalyserna, där även de fasta kostnaderna inkluderats vid underskottsberäkningen, inte ger någon riktig bild av verksamhetens ekonomiska utfall.

Samtidigt uttalar dock styrelsen att i den långsiktiga planeringen är det viktigt att varje verksamhetsform analyseras och dimensioneras så att resurserna fördelas och utnyttjas med utgångspunkt från de intagnas behov samt pågående förändringar i sysselsättningsutbudet.

Inom produktionsbyrån vid kriminalvårdsstyrelsen prövas för närvarande ett förslag att ge information på ett lättillgängligt sätt om intäkter och kostnader för verkstadsdriften till arbetsledningen vid anstalterna.

2.4 Jordbruksdriften

Styrelsen konstaterar att jordbruksdriften har vissa verksamheter som visar låg beläggning av arbetsplatserna med högre driftkostnader per arbetsplats som följd. Undersökningar uppges för närvarande pågå bl. a. om åkerarealen på Halls jordbruk kan minskas och om hönsriet på Hinseberg eventuellt kan läggas ned.

Även inom jordbruksdriften har i vissa fall vårdaspekterna getts större tyngd än de rent ekonomiska vid styrelsens bedömning.

2.5 Samarbete mellan kriminalvårdsverket och Stiftelsen Samhällsföretag

Kriminalvårdsstyrelsen framhåller att dess produktionsbyrå även innan Stiftelsen Samhällsföretags tillkomst har medverkat till att samarbetsgrup-

per bildats där företrädare för dåvarande s. k. skyddade verkstäder ingick. Efter samhällsföretagsgruppens bildande har kriminalvårdsstyrelsen haft vissa kontakter med dess centrala ledning. Främst har detta gällt viss samordning av marknadsföringen och prispolitiken. Under senaste året har nya kontaktvägar på det regionala området öppnats med verkstäder inom samhällsföretagsgruppen.

Styrelsen uppger sig ha intresse av att konkreta samverkansformer utvecklas till gagn för båda parter. Om detta skall gälla marknadsföring och produktutveckling, samordning av tillverkningsresurser eller annat får närmare utredningar visa.

Samhällsföretag konstaterar att kontakter angående samarbete har förekommit mellan Samhällsföretag och kriminalvårdsstyrelsen. Organiserad samverkan förekommer även mellan regionala företag i samhällsföretagsgruppen och enskilda kriminalvårdsanstalter, om än i begränsad omfattning.

Enligt Samhällsföretags bedömning skulle syftena för ett ökat samarbete närmast vara att:

- trygga tillgången på arbetsuppgifter för kriminalvårdens verkstadsdrift.
- undanröja eller begränsa internkonkurrens och
- minska statens sammanlagda kostnader för arbetsdriften och för samhällsföretagsgruppen.

Beträffande tillgången på arbete framhåller Samhällsföretag att inom gruppen finns ett icke obetydligt utrymme för ökad produktion med nuvarande resurser, trots kraftiga försäljningsökningar. Svårigheter föreligger dock att på kort sikt anskaffa lämplig produktion.

Samhällsföretag delar revisorernas allmänna bedömning att malmedvetna insatser i produktutveckling och för marknadsföring/försäljning är nödvändiga för att på sikt trygga tillgången på lämpliga arbeten.

Mot denna bakgrund är Samhällsföretag positivt till ett samarbete med kriminalvårdens arbetsdrift, som innebär att bägge organisationerna kan undvika att satsa produktutvecklingsresurser på likartade produkter. Där emot anser sig samhällsföretagsgruppen med nuvarande resurser sakna möjlighet till samarbete som skulle innebära ett ökat ansvar att bidra till utveckling av sådana produkter som skall tillverkas inom kriminalvårdens arbetsdrift.

Vad gäller frågan om konkurrensen mellan de två organisationerna anförs i yttrandet att Samhällsföretag är positivt till ett ökat samarbete i lämpliga former i marknadsföring/försäljning. Ur företagsgruppens synvinkel är ett viktigt motiv härför att begränsa riskerna för osund konkurrens till förfång för bägge organisationerna och därmed för staten som huvudman för bägge verksamheterna.

Enligt Samhällsföretags bedömning bör lämpliga frivilliga former för ett

sådant samarbete bäst kunna utvecklas genom överläggningar mellan berörda organisationer.

Samhällsföretag bedömer, att ett utvidgat samarbete mellan samhällsföretagsgruppen och kriminalvårdens arbetsdrift kan bidra till att begränsa statens kostnader för verksamheterna. Genom en medveten arbetsfördelning i utvecklingen av olika produkter och ett utökat samarbete i marknadsföring/försäljning av likartade eller kompletterande produkter bör ett bättre utnyttjande av tillgängliga resurser kunna uppnås samtidigt som direkt negativa effekter av inbördes konkurrens undviks.

Samarbete inom nuvarande resurs- och organisationsramar kan enligt styrelsens mening bäst förverkligas i direkta kontakter mellan Samhällsföretag och kriminalvårdsstyrelsen.

Samhällsföretagsgruppens organisation är för närvarande föremål för översyn inom regeringskansliet. Samarbetsfrågan bör därför enligt Samhällsföretag inte slutligt prövas, förrän frågan om en eventuell omorganisation av gruppen klarnar.

2.6 Förvaltning av bostadsfastigheter

Kriminalvårdsstyrelsen meddelar att man med anledning av riksdagens revisorers rapport har haft överläggningar med byggnadsstyrelsen om vilken myndighet som bör ansvara för förvaltningen av den del av bostadsfastigheterna som ej kan avyttras. Mot bakgrund av kriminalvårdsverkets speciella krav på såväl hyresgäster som andra säkerhetsåtgärder har byggnadsstyrelsen därvid förklarat att man ej önskar överta skötseln av kriminalvårdens bostadsbestånd.

Kriminalvårdsstyrelsen föreslår därför att den del av kriminalvårdsverkets fastigheter, som ej kommer att avvecklas, även fortsättningsvis skall förvaltas av verket.

Byggnadsstyrelsen anför att av kriminalvårdsverkets bostadsbestånd kommer ca 240 bostadslägenheter bl. a. av säkerhetsskäl inte att kunna säljas, då de ligger nära eller inne i kriminalvårdsanstalterna. För avveckling av dessa bostäder återstår rivning, ändrad användning eller fortsatt uthyrning för bostadsändamål.

Byggnadsstyrelsen håller för närvarande på att avveckla sitt eget bostadsbestånd. Enligt verkets avvecklingsplan bör detta kunna ske inom en tioårsperiod. Om förvaltningsansvaret för kriminalvårdsstyrelsens bostäder skulle övergå till byggnadsstyrelsen, kan då den situationen uppstå, att byggnadsstyrelsen i framtiden alltjämt förvaltar bostäder men på mark och i anslutning till anläggningar som i övrigt förvaltas av kriminalvårdsstyrelsen. Byggnadsstyrelsen delar kriminalvårdsstyrelsens uppfattning att en sådan överflyttning av förvaltningsansvaret inte torde medföra några fördelar.

