

Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning

*Delbetänkande av utredningen
Kriminalvårdens effektivitet*

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:13

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 Sonia Redondo,
Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23149-4
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 vid Statens skolinspektion Ann-Marie Begler. Ann-Marie Begler entledigades den 30 juni 2008.

Överåklagaren vid Ekobrottsmyndigheten Mats Åhlund förordnades den 23 juni 2008 till ny särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades fr.o.m. den 22 augusti 2008 ämnessakkunnige i Justitiedepartementet Peter Lindström, som även har biträtt utredningen med underlag, samt rättssakkunnige Eric Leijonram i Justitiedepartementet. Från ovanstående datum förordnades som experter generaldirektören vid Arbetsförmedlingen Angeles Bermudez-Svankvist, regionchefen vid Kriminalvården, Region Stockholm Inga Mellgren och hovrättspresidenten i Svea hovrätt Fredrik Wersäll.

Den 4 mars 2008 förordnades Richard Murray, tidigare chefekonom vid Statskontoret, som sekreterare. Departementssekreteraren Christina Sundelöf förordnades som sekreterare fr.o.m. den 1 juni 2008 och chefen för Rättsenheten vid Polismyndigheten i Uppsala län Johan Sørensson fr.o.m. den 1 november 2008. Hanns von Hofer, professor i kriminologi vid Stockholms universitet har biträtt utredningen med underlag för kapitel 5 Kriminalvården och prognosarbetet. Lennart Hjalmarsson, professor i nationalekonomi och Constantin Belu vid Göteborgs universitet har bistått utredningen

med analyser i kapitel 8 Inrätta nya och avveckla gamla anläggningar inom ramen för gällande anslag.

Vid regeringens sammanträde den 18 september 2008 fick utredningen ett tilläggsdirektiv. Tilläggsdirektivet innebar en ändring av uppdraget såtillvida att utredaren i ett delbetänkande senast den 16 februari 2009 ska redovisa effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokalförsörjningsbehov i förhållande till det uppdrag regeringen beslutade om i juni 2007. Det ska också framgå förutsättningar för Kriminalvården att bygga nya och avveckla gamla enheter inom ramen för tilldelade anslag.

Den 19 juni 2008 överlämnade utredningen sitt första delbetänkande Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71).

Utredningen som har antagit namnet Utredningen Kriminalvårdens effektivitet, överlämnar härmed sitt delbetänkande om Kriminalvårdens lokalförsörjning.

Stockholm i februari 2009

Mats Åblund

*/Richard Murray
Christina Sundelöf
Johan Sørensson*

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Uppdrag	19
1.1 Bakgrund	19
1.2 Uppdraget.....	20
1.3 Första delbetänkandet	21
1.4 Slutbetänkande	23
2 Inledning	25
2.1 Disposition	28
3 Kriminalvårdens planeringsproblem	31
4 Kriminalvårdens ansvar för lokalförsörjningen	33
4.1 Inledning.....	33
4.2 Rättskedjan.....	33
4.3 Kriminalvården och rättskedjan	36
4.3.1 Inledning	36
4.3.2 Kriminalvården	39
4.3.3 Frivården	46
4.4 Antalet häktade och intagna på anstalter.....	47
4.4.1 Inledning	47
4.4.2 Häkten.....	47
4.4.3 Anstalter.....	49

4.5	Platsutveckling.....	51
4.5.1	Inledning.....	51
4.5.2	Häkten	52
4.5.3	Anstalter	53
4.5.4	Tillfälliga platser	55
4.6	Platsutnyttjande	56
4.6.1	Inledning.....	56
4.6.2	Placering av intagna.....	57
4.6.3	Beläggningsgrad	57
4.7	Slutsatser	60
4.7.1	Intaget till anstalterna och utslussning.....	60
4.7.2	Anpassning av antalet platser	63
4.7.3	Platser i beredskap	65
5	Kriminalvården och prognosarbetet.....	69
5.1	Inledning.....	69
5.2	Bakgrund.....	70
5.2.1	Kriminalvårdens prognoser	70
5.2.2	Samarbete inom rättskedjan	71
5.2.3	Internationell jämförelse	71
5.3	Det framtida behovet av anstaltsplatser.....	74
5.3.1	Kriminalvårdens prognos till år 2011.....	74
5.3.2	Analys av Kriminalvårdens prognos	77
5.3.3	Kriminalpolitikens betydelse.....	83
5.4	Slutsatser	88
5.4.1	Kriminalvårdens bedömda behov av platser till år 2011	88
5.4.2	Rättskedjans myndigheter ansvariga för de kortsiktiga prognoserna.....	90
5.4.3	Regeringen bör besluta om platsantalet.....	91

6	Kriminalvårdens arbete med att fullgöra regeringens uppdrag angående lokalförsörjningen	93
6.1	Inledning.....	93
6.2	Regeringens uppdrag år 2007 till Kriminalvården avseende lokalförsörjningen.....	93
6.3	Kriminalvårdsanläggningarna	94
6.4	Kriminalvårdens infriande av regeringsbeslutet år 2007.....	95
6.4.1	Inledning	95
6.4.2	Allmänt.....	95
6.4.3	Bättre bedömningar och prognoser.....	96
6.4.4	Fler häktes- och anstaltsplatser	97
6.4.5	Färre och större	102
6.4.6	Utbyggnad vid befintliga anläggningar	106
6.4.7	Samlokalisering med andra myndigheter	108
6.4.8	Flexibel användning.....	110
6.5	Sammanfattning	111
7	Anstaltsbeståndets skick.....	115
7.1	Inledning.....	115
7.2	Ansvar för underhållet.....	115
7.3	Behov enligt Kriminalvården.....	116
7.4	Bristande underlag	118
7.5	Renoveringsbehovet	119
7.5.1	Egna iakttagelser och samtal med Kriminalvårdens personal.....	119
7.5.2	Ålder på anstalterna	120
7.5.3	Specialfastigheters beräknade underhållsnivå	121
7.6	Slutsats.....	122

8	Inrätta nya och avveckla gamla anläggningar inom ramen för gällande anslag.....	125
8.1	Inledning.....	125
8.2	Grunderna för jämförelsen mellan nya och gamla anstalter.....	125
8.3	Skillnad i platskostnader och kostnadseffektivitet i Kriminalvården	127
8.4	Skillnader i kostnadseffektivitet	131
	8.4.1 Anstalternas ålder.....	131
	8.4.2 Skalfördelar.....	133
8.5	Inrättande av s.k. storanstalter	137
	8.5.1 Inledning.....	137
	8.5.2 Storanstalterna jämförda med befintliga anstalter	137
	8.5.3 Kalkyl för att bygga storanstalter och lägga ned befintliga anstalter.....	138
	8.5.4 Slutsats	139
	Yttrande av utredningens expert, regionchefen vid Kriminalvården, Region Stockholm, Inga Mellgren.....	140
9	Kriminalvårdens lokalanskaffning	143
9.1	Inledning.....	143
9.2	Kriminalvårdsanläggningar	143
9.3	Projektering av nya anläggningar	144
	9.3.1 Inledning.....	144
	9.3.2 Prognos och lokalbehov	145
	9.3.3 Projektering.....	146
	9.3.4 Ekonomistyrningsverkets granskning av Kriminalvårdens projektering.....	147
	9.3.5 Långtgående egen projektering innebär övervägande nackdelar	149
	9.3.6 Mindre omfattande egen projektering behöver inte innebära att Kriminalvården stängs ute från delaktighet	151
	9.3.7 Sammanfattning	152

9.4	Offentlig upphandling	153
9.4.1	Inledning	153
9.4.2	Den nya lagen om offentlig upphandling.....	153
9.4.3	Anskaffande av lokaler	155
9.4.4	Nämnden för offentlig upphandlings kritik mot Kriminalvården	156
9.4.5	Ekonomistyrningsverkets granskning av Kriminalvårdens upphandling	157
9.4.6	Kriminalvårdens lokalanskaffning och kravet på offentlig upphandling	158
9.4.7	Konkurrens i upphandlingen	159
9.4.8	Sammanfattning	161
9.5	Regeringens roll vid anskaffning av kriminalvårdsanläggningar.....	162
9.5.1	Inledning	162
9.5.2	Ekonomistyrningsverkets analys av rollfördelningen mellan Kriminalvården och regeringen vid upphandling av nya anstalter.....	162
9.5.3	Lokalanskaffning och regeringens beslut om platsantal.....	163
9.5.4	Sammanfattning	165
9.6	Sammanfattande slutsatser	166
10	Strategisk styrning av Kriminalvårdens lokalförsörjning.	169
11	Konsekvensbeskrivning	173
	Referenser	175
	Bilaga 1 Kommittédirektiv	179
	Bilaga 2 Tilläggsdirektiv	185
	Bilaga 3 Brottstyper och strafftider	187
	Bilaga 4 DEA-tekniken och resultaten av analyserna.....	191

Sammanfattning

Bakgrund

Kriminalvårdens grundläggande uppdrag är att ansvara för verkställigheten av straff i fängelse och frivård samt för verksamheten vid häktena. Målet för verksamheten är att påföljder ska verkställas på ett säkert, humant och effektivt sätt samt att återfallen i brott ska minska.

Kriminalvården har under lång tid inte haft tillräckligt många häktes- och anstaltsplatser för att kunna möta den höga klienttillströmningen. Det har inneburit stora problem för Kriminalvårdens möjlighet att fullfölja sitt uppdrag och svåra påfrestningar för Kriminalvårdens ekonomi. De uppmärksammade rymningarna år 2004 satte också fokus på den eftersatta säkerheten. Det ledde till att nödvändiga, men kostsamma, åtgärder vidtogs. En allmän satsning på säkerhetshöjande åtgärder genomfördes och nya speciella säkerhetsplatser inrättades.

För att möta det växande platsbehovet har regeringen tillfört Kriminalvården extra resurser under flera år. Trots utbyggnader är antalet platser ändå inte tillräckligt. Kriminalvårdens bedömning är att det behövs ytterligare ca 200 häktesplatser och 1 400 till 2 000 anstaltsplatser till år 2011. Kriminalvårdens prognos pekar således på ett behov av ytterligare 30 till 40 procent fler anstaltsplatser än i dag.

I detta delbetänkande har utredningen inledningsvis granskat Kriminalvårdens möjligheter att själva påverka behovet av platser vid häkten och i anstalter. Därefter analyseras tillförlitligheten i Kriminalvårdens prognoser och prognosverktyg.

Med utgångspunkt från Kriminalvårdens behov av ytterligare platser har regeringen år 2003 och i juni 2007 gett Kriminalvården delvis likalydande uppdrag för den fortsatta lokalförsörjningen.

Utredningen har följt upp hur Kriminalvården har uppfyllt dessa uppdrag, dvs. hur utbyggnaden av platser har fortskridit.

Att bygga nya anstalter för att kunna tillgodose behovet av nya platser innebär ett långvarigt ekonomiskt åtagande för staten. Kriminalvårdsanläggningarna är speciella och det medför stora kostnader för Kriminalvården att ta sig ur ett gällande hyresavtal i förtid. För att kunna bedöma Kriminalvårdens behov av att bygga nya och bygga om befintliga anstalter har utredningen sökt bilda sig en uppfattning om det nuvarande anstaltsbeståndet och dess skick.

Utredningen har vidare undersökt förutsättningarna för Kriminalvården att byta ut gamla, omoderna anläggningar mot nya anstalter inom ramen för sitt anslag. Ett sådan omställning innebär inte med automatik att antalet platser blir fler, men medför en uppgradering av standarden som långsiktigt kan påverka förutsättningarna för en god kriminalvård och en god hushållning med statens resurser.

Frågor om kostnader och verksamhetsnytta är viktiga under lokalanskaffningsprocessen, dvs. under själva förberedelserna inför byggnationen av en ny anläggning. Utredningen har granskat projekterings- och upphandlingsfrågor i Kriminalvårdens lokalanskaffningsprocess, särskilt med beaktande av konkurrensfrågor.

Frågan om regeringens styrning av Kriminalvårdens lokalförsörjning analyseras också i betänkandet.

Uppdraget

Utredningen Kriminalvårdens effektivitet har i uppdrag att följa upp och utvärdera effektiviseringsarbetet inom Kriminalvården. Ett första delbetänkande, Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete lämnades den 19 juni 2008 (SOU 2008:71).

Inför detta delbetänkande har utredningen haft i uppdrag att granska effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose lokalförsörjningsbehovet i förhållande till det ovan nämnda uppdrag som regeringen gav till Kriminalvården i juni 2007. Utredningen ska även bedöma om det finns förutsättningar att bygga nya och avveckla gamla kriminalvårdsanläggningar inom ramen för tilldelade anslag. Ekonomistyrningsverkets rapport Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning (ESV 2008:04) ska också beaktas. Delbetänkandet ska lämnas till regeringen senast den 16 februari 2009.

Utredningen ska vara avslutad och lämna ett slutbetänkande senast den 1 oktober 2009.

Överväganden och förslag

Kriminalvården är sista länken i rättskedjan och är därmed beroende av hur övriga myndigheter agerar inom rättskedjan. Mer än 1,3 miljoner polisanmälningar om brott år 2007 resulterade i att ca 14 000 personer dömdes till fängelsestraff. Av dem påbörjade 9 800 verkställighet i anstalt. Antalet häktade och fängelsedömda varierar både från år till år och inom ett och samma år. Kriminalvårdens lokalförsörjning kännetecknas därför av ett kontinuerligt planeringsproblem.

Kriminalvårdens ansvar för lokalförsörjningen

Kriminalvården ska fortlöpande anpassa antalet platser inom häktes- och anstaltsorganisationen till behovet.

Utredningen har funnit att Kriminalvården i viss mån kan påverka och förbättra beläggningssituationen vid häktena och anstalterna. De dömda som är kvar i häkte bör överföras tidigare till en anstalt. Fler kan verkställa fängelsestraffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, överföring av straffverkställigheten till den dömdes hemland kan öka och anstaltsutslussningen kan utvecklas.

Utredningen föreslår att regeringen bör ge Kriminalvården i uppdrag att hålla en beredskap för att inrätta tillfälliga platser på kort tid. Platsberedskapen bör omfatta 10 procent av det totala antalet anstaltsplatser och 25 procent av antalet häktesplatser. Regeringen bör dessutom ge Kriminalvården i uppdrag att på tre års sikt kunna öka eller minska det ordinarie platsantalet med 20 procent. Därigenom ökar Kriminalvårdens förmåga att flexibelt anpassa antalet platser.

Prognosarbetet

Enligt Kriminalvården tar det sex till åtta år att bygga en ny kriminalvårdsanläggning. Den innebär att det är nödvändigt att med hög träffsäkerhet långt i förväg förutse det framtida platsbehovet för att antalet tillgängliga platser ska motsvara behovet.

Utredningen visar att det inte är möjligt att med nuvarande metoder göra tillförlitliga långtidsprognoser över hur många som ska tas in vid kriminalvårdsanstalterna eftersom trendbrott inte kan förutses. Det innebär att det inte går att bedöma träffsäkerheten i Kriminalvårdens befintliga prognoser.

Utredningen konstaterar att det är statsmakterna som i första hand förfogar över de kriminalpolitiska åtgärderna. Därigenom är det statsmakterna som bäst kan styra den långsiktiga utvecklingen samt möta de trendbrott som påverkar förutsättningarna för Kriminalvården. Utredningen föreslår därför att regeringen, precis som i flera andra jämförbara länder, bör besluta om det antal platser som ska finnas vid häkten och anstalter på tre års sikt eller längre.

Utredningen anser att det prognosarbete som har påbörjats i samverkan inom rättskedjan är positivt. Utredningen anser dock att värdet av de prognoser som tas fram i samverkan mellan rättsväsendets myndigheter främst har betydelse för den kortsiktiga planeringen.

Kriminalvårdens arbete med att tillgodose regeringens uppdrag om långsiktig lokalförsörjning

Regeringen gav i beslut i juni 2007 Kriminalvården ett uppdrag avseende den långsiktiga lokalförsörjningen. Med hänsyn till den korta tid som har gått från det att uppdraget gavs är resultaten av regeringens beslut ännu begränsade.

Utredningens analys visar att Kriminalvården i stort arbetar i linje med regeringens uppdrag. Bedömningen försvåras dock av att det i vissa hänseenden saknas formella beslut avseende den långsiktiga utvecklingen.

Det nuvarande anstaltsbeståndets skick

Kriminalvården hyr sina kriminalvårdsanläggningar. Det är ett vitalt intresse för Kriminalvården att dessa fortlöpande renoveras och underhålls, inte minst då fastighetsägarna finansierar kostnaderna härför genom den hyra som Kriminalvården betalar. Kriminalvården saknar dock ett samlat underlag och kostnadsberäkningar för renoverings- och underhållsbehoven.

Anstaltsbeståndets ålder är relativt hög. Utredningen har besökt ett antal häkten och anstalter. Utredningen har fört diskussioner med företrädare för Kriminalvården och vissa fastighetsägare om anstalternas renoverings- och underhållsbehov samt tagit del av vissa schablonberäkningar över renoveringsbehoven. Utredningen drar slutsatsen att renoverings- och underhållsbehovet är påtagligt på sina håll.

Utredningen föreslår att regeringen ger Kriminalvården i uppdrag att ta fram ett samlat underlag avseende behovet av och kostnaderna för renovering, underhåll och ombyggnation av fastighetsbeståndet för att de ska få en acceptabel standard. I uppdraget bör ingå att Kriminalvården ska redovisa en plan för när åtgärderna bör vidtas och hur kostnaderna ska fördelas mellan Kriminalvården och hyresvärdarna.

Inrätta nya och avveckla gamla anläggningar inom ramen för gällande anslag

Utredningens analyser visar att det finns stora skillnader mellan anstalterna, även inom samma säkerhetsnivå, avseende kostnaderna per plats och hur kostnadseffektiva de olika anstalterna är. Kostnadseffektiviteten har beräknats med den s.k. DEA-tekniken. Utredningen anser att det kan finnas förutsättningar för Kriminalvården att finansiera nya anstalter genom att avveckla befintliga anläggningar. En sådan omställning kräver dock en fördjupad analys.

Utredningen har inte funnit stöd för att gamla anstalter är mindre kostnadseffektiva än nya anstalter. Utredningen har inte heller funnit tillräckligt underlag för att stora anstalter p.g.a. skalfördelar är särskilt kostnadseffektiva.

Utredningen konstaterar även att Kriminalvårdens underlag för att uppföra de s.k. storanstalterna bör fördjupas. Storanstalterna planeras få upp till 600 platser. Utredningen menar att inrättandet av storanstalter kan medföra att förutsättningarna för att bedriva en

god kriminalvård påverkas. Kriminalvården har dock inte analyserat vilka effekter som inrättandet av storanstalter kan leda till. Dessutom bör Kriminalvårdens kostnadsberäkningar och den förväntade kostnadseffektiviteten för storanstalterna preciseras.

Lokalanskaffningsprocessen

Ekonomistyrningsverket (ESV) har, på uppdrag av regeringen, bl.a. granskat Kriminalvårdens arbete med att projektera för och upphandla nya kriminalvårdsanläggningar. ESV konstaterade i en rapport till regeringen bl.a. att Kriminalvården avviker från det normala förfarandet vid projektering av byggnadsanläggningar, genom att den sker helt i Kriminalvårdens egen regi och innan en upphandling av fastighetsägare har skett. Kriminalvården har uppgett att det saknas tillräcklig kompetens hos andra än myndigheten att projektera för kriminalvårdsanläggningar.

Utredningen anser att övervägande nackdelar talar emot att Kriminalvården ska utföra en så omfattande egen projektering. Kriminalvården har unika kunskaper om sin verksamhet, men utredningen bedömer dock att det även är möjligt att uppnå fördelar genom en ökad konkurrens.

Genom att fullt ut utnyttja bestämmelserna om offentlig upphandling bedömer utredningen att det är möjligt för Kriminalvården att förbättra konkurrensen även vid upphandlingen av fastighetsägare.

ESV anförde i sin rapport att det är nödvändigt att möjliggöra för regeringen att i ett tidigare skede ta ställning till Kriminalvårdens utbyggnadsplaner. Utredningen anser att det inte är nödvändigt att införa en sådan prövningsmöjlighet om regeringen redan i förväg beslutar hur många häktes- och anstaltsplatser som Kriminalvården ska tillhandahålla. Inom ramen för regeringens beslut och Kriminalvårdens anslag bör Kriminalvården ha möjlighet att anpassa behovet av nyanskaffning, underhåll och nedläggning av kriminalvårdsanläggningarna.

Strategisk styrning av Kriminalvårdens lokalförsörjning

Utredningen föreslår att regeringens styrning av Kriminalvårdens lokalförsörjning ska utökas. Styrningen bör inrymma beslut om antalet häktes- och anstaltsplatser som Kriminalvården ska tillhandahålla samt ett uppdrag till Kriminalvården att hålla en viss beredskap för oväntade utökningar.

Genom en utökad styrning förbättras möjligheterna att uppnå kostnadseffektivitet i Kriminalvården. Antalet tillgängliga platser bör kunna anpassas efter behovet genom kriminalpolitiska åtgärder, vilket kommer att minska risken för oväntade ekonomiska konsekvenser.

Konsekvensanalys

Utredningens förslag kommer att ge regeringen en större finansiell kontroll och tydligare definiera Kriminalvårdens respektive regeringens ansvar för lokalförsörjningen. Statsmakternas kontroll över kostnaderna för lokalerna kommer att öka. En effektivare upphandling kommer också långsiktigt att spara pengar åt staten.

1 Uppdrag

1.1 Bakgrund

Tidigare effektivitetsgranskningar av Kriminalvården utförda av Riksrevisionsverket och Statskontoret (se Riksrevisionen. Effektivare kriminalvård – en hindersanalys, RRV 1999:27 och Statskontoret, Effektivitetsgranskning av kriminalvården, 2003:20) har visat att det fanns hinder för ett effektivt resursutnyttjande inom Kriminalvården. Det gällde bl.a. central styrning, personalanvändning, lokalanvändning, byggprocess och upphandling, information och IT-användning samt samverkan inom rättsväsendet.

Mot bakgrund av dessa rapporter påbörjade Kriminalvården år 2003 en genomlysning av verksamheten i syfte att säkerställa en effektiv organisation och en budget i balans vid utgången av år 2006. Inom ramen för effektiviseringsarbetet omorganiserades Kriminalvården till en myndighet, hyreskontrakt omförhandlades och en verksamhetsanalys genomfördes i syfte att uppnå ett effektivt personalutnyttjande.

Genom ett särskilt uppdrag till Kriminalvården år 2003 lade regeringen fast de riktlinjer som skulle gälla för Kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning. Utgångspunkten för uppdraget var en ökad klienttillströmning. Riktlinjerna innebar att arbetet med att skapa fler häktes- och anstaltsplatser skulle genomföras så att anstaltsstrukturen i framtiden består av färre och större enheter och att all nybyggnation av platser skulle utformas så att en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning medges.

I juni 2007 gav regeringen Kriminalvården ett nytt uppdrag för den fortsatta utbyggnaden. I uppdraget angavs att utgångspunkten för anstaltsstrukturen även i fortsättningen ska vara färre och större enheter som i största möjliga mån ger utrymme för en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning. En annan viktig utgångspunkt för uppdraget var att utbyggnad ska ske vid redan

befintliga enheter där det anses lämpligt och ekonomiskt motiverat. I de fall förutsättningar finns för samlokalisering med andra myndigheter i rättsväsendet är detta att föredra framför andra lösningar.

Samtidigt som Kriminalvården fick sitt uppdrag gav regeringen Ekonomistyrningsverket uppdraget att analysera effektiviteten i Kriminalvårdens byggprocess, särskilt med avseende på upphandling och projektering.

För att möta det växande platsbehovet har regeringen tillfört Kriminalvårdens anslag extra resurser under flera år. Under åren 2002–2004 tillfördes Kriminalvården sammanlagt 1 230 mnkr i syfte att tillskapa fler platser. För att ge Kriminalvården möjlighet att bl.a. fullfölja sin planerade platsutbyggnad har Kriminalvårdens anslag för åren 2005–2007 tillförts ytterligare ramhöjningar med 430, 650 respektive 350 mnkr.

Kriminalvården är sista länken i rättskedjan och är därmed beroende av hur övriga myndigheter agerar inom rättskedjan. Att prognostisera Kriminalvårdens behov av platser är dock förenat med svårigheter på grund av att ett stort antal både kända och okända faktorer påverkar utvecklingen. De kriminalpolitiska åtgärder som regeringen har aviserat kommer att innebära stora utmaningar för svensk kriminalvård. En fortsatt satsning på kriminalvårdens område förutsätter en fortsatt effektivisering.

1.2 Uppdraget

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 bl.a. 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.

I enlighet med regeringens direktiv överlämnade utredningen ett första delbetänkande – Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71) – till regeringen den 19 juni 2008.

I ett tilläggsdirektiv, som beslutades den 18 september 2008, ändrades uppdraget så att granskningen avseende effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokalförsörjningsbehov i förhållande till de riktlinjer regeringen beslutade om i juni

2007 ska behandlas med förtur i ett delbetänkande. Av granskningen ska också framgå förutsättningar för Kriminalvården att bygga nya och avveckla gamla enheter inom ramen för tilldelade anslag. Utredaren ska beakta Ekonomistyrningsverkets rapport Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning (ESV 2008:04). Delbetänkandet ska redovisas senast den 16 februari 2009. Tiden för redovisningen av utredningen i övrigt förlängdes samtidigt till den 1 oktober 2009.

De fullständiga kommittédirektiven återfinns i delbetänkandet som *bilaga 1 och 2*.

1.3 Första delbetänkandet

I sitt första delbetänkande Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71) genomförde utredningen en uppföljning av 2003 års effektiviseringsarbete, Kriminalvårdens produktivitet utveckling samt kostnader för Kriminalvårdens säkerhetsarbete.

Handlingsplan från år 2003

I december 2003 redovisade Kriminalvården en handlingsplan med besparingsåtgärder till regeringen. Handlingsplanen bestod av 16 åtgärdsområden där myndigheten såg en besparingspotential. Den beräknades ge mellan 400 och 500 mkr i besparingar. Utredningen följde i sitt första delbetänkande upp resultaten av handlingsplanen och fann att 14 av de 16 åtgärdsområdena hade gett mindre, eller inga, besparingar jämfört med den bedömning som Kriminalvården hade gjort i handlingsplanen. På de återstående två områdena, effektivare personalutnyttjande och centralisering av telefonväxeln, har besparingarna överträffat Kriminalvårdens ursprungliga uppskattning. Handlingsplanen bedöms av utredningen ha gett ca 200 mkr (196–243 mkr) i årlig besparing.

Utredningen bedömde att det fanns en återstående besparingspotential på flera av handlingsplanens åtgärdsområden, t.ex. när det gäller utnyttjande av öppna anstalter, användning av intensivövervakning med elektronisk kontroll, samordnad upphandling och ett ökat deltagande i arbetsdriften.

Utredningen framhöll att Kriminalvården hade vidtagit andra åtgärder för att effektivisera verksamheten och spara pengar. En stor effektivisering gjordes när placeringsverksamheten centraliserades och en betydande besparing gjordes genom en omförhandling av hyreskontrakt. Dessa åtgärder bör ha bidragit med ytterligare 200 mnkr i besparingar.

Satsningarna på ökad säkerhet beräknades å andra sidan ha medfört ökade kostnader om ca 100 mnkr.

Den sammanlagda besparingen uppskattades således till ca 300 mnkr. Beräkningen förmodades vara i underkant på grund av sättet att räkna personalkostnader. Utredningen bedömde att besparingen med ett annat sätt att räkna kunde vara dubbelt så stor, dvs. 600 mnkr.

Produktivitet utveckling

En besparing på mellan 300 och 600 mnkr borde ha gett Kriminalvården en produktivitetökning på mellan 5 och 10 procent. Den av utredningen beräknade produktiviteten ökade med 4 procent mellan åren 2002–2006. År 2007 minskade dock produktiviteten med 7 procent. Den sammantagna produktivetsförändring som kunde registreras mellan åren 2002–2007 uppgick därför sammantaget till minus 3 procent.

Beläggningsgraden har stor betydelse för produktiviteten liksom för möjligheterna att bedriva en bra kriminalvård. Tidigare mål för beläggningsgraden var 85 procent. Nu är målet 90 procent. En mycket stor del av Kriminalvårdens långsiktiga produktivetsförbättring var hänförlig till den högre beläggningsgraden. Åren 2002 och 2007 var någorlunda jämförliga. Beläggningsgraden var något högre år 2002 än år 2007 vilket kunde förklara varför produktiviteten hade minskat. Det förklarade dock inte varför beläggningsgraden var lägre eftersom ett stort antal dömda personer väntade på att bli intagna i anstalt.

Säkerhetsarbete

Det säkerhetsarbete som Kriminalvården har bedrivit sedan år 2004 hade resulterat i betydligt färre rymningar och minskat våld mot personalen. Även narkotikasituationen kan ha förbättrats.

Kriminalvården hade inte fått några direktiv och anvisningar om hur säkerheten skulle utvecklas utan hade utarbetat planer härför på egen hand. Utredningen beräknade i det första delbetänkandet att den år 2007 genomförda höjningen av säkerheten kostade mellan 85–112 mnkr per år. Om Kriminalvårdens planer genomfördes fullt ut beräknade utredningen att kostnaden skulle uppgå till minst 230–260 mnkr per år.

Sammanfattningsvis fann utredningen att Kriminalvården hade ökat säkerheten men att den rehabiliterande verksamheten hade blivit eftersatt.

1.4 Slutbetänkande

Enligt utredningens direktiv ska utredaren identifiera och analysera möjligheter till effektiviseringsåtgärder inom förvaltning, personal, IT, administration och övrig verksamhet samt ange förutsättningar för olika effektiviseringsåtgärder och konsekvenserna av dessa.

2 Inledning

Kriminalvården ansvarar för verkställigheten av påföljder i fängelse och frivård samt för verksamheten vid häktena. Inom ansvarsområdet ingår även att utföra transporter, inte bara för Kriminalvården utan också för t.ex. Polisen. Målet för verksamheten är att påföljder ska verkställas på ett humant, säkert och effektivt sätt samt att återfallen i brott ska minska.

Kriminalvårdens uppgift att ta emot den som har häktats eller som ska verkställa ett fängelsestraff i anstalt ställer höga krav på en ändamålsenlig och väl dimensionerad häktes- och anstaltsstruktur. Detta är ingen enkel uppgift att lösa, i synnerhet som Kriminalvården är sista länken i rättskedjan och är därmed beroende av hur övriga myndigheter inom rättsväsendet agerar. Det är förenat med avsevärda svårigheter att prognostisera Kriminalvårdens behov av platser i häkte och anstalt på grund av att ett stort antal både kända och okända faktorer påverkar utvecklingen.

Regeringen slog år 2003 fast de riktlinjer som skulle gälla för Kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning. Riktlinjerna innebar att arbetet med att skapa fler häktes- och anstaltsplatser skulle genomföras så att anstaltsstrukturen i framtiden består av färre och större enheter och att all nybyggnation av platser skulle utformas så att en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning medges.

I juni 2007 gav regeringen Kriminalvården ett nytt uppdrag för den fortsatta utbyggnaden. I uppdraget angavs att utgångspunkten för anstaltsstrukturen även i fortsättningen ska vara färre och större enheter som ska ge utrymme för en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning. En annan viktig utgångspunkt för uppdraget var att utbyggnad ska ske vid redan befintliga enheter där det anses lämpligt och ekonomiskt motiverat. I de fall förutsättningar finns för samlokalisering med andra myndigheter i rättsväsendet är detta att föredra framför andra lösningar.

I följande tabeller presenteras Kriminalvårdens häkten och häktesplatser samt anstalter sorterade efter antalet platser och säkerhetsklasser. Tabellerna återges i inledningen eftersom uppgifterna har betydelse för förståelsen av samtliga kapitel i detta delbetänkande.

Tabell 2.1 Häkten och häktesplatser den 1 januari 2009

Storlek	
<i>Häkte</i>	<i>Antalet platser</i>
Kronoberg	301
Göteborg	220
Malmö	137
Huddinge	135
Norrköping	107
Salberga	107
Uppsala	86
Österåker	80
Karlstad	73
Örebro	63
Jönköping	55
Borås	44
Uddevalla	44
Gävle	38
Kalmar	35
Västerås	35
Falun	34
Nyköping	34
Trelleborg	33
Bomhus	32
Härnösand	31
Mariestad	31
Luleå	30
Umeå	30
Kristianstad	29
Växjö	26
Helsingborg	24
Karlskrona	23
Visby	14
Totalt	1931

Källa: Kriminalvården.

Tabell 2.2 Anstalter och anstaltsplatser den 1 januari 2009

Storlek			Säkerhetsklass		
Anstalt	Säkerhetsklass	Antalet platser	Anstalt	Säkerhetsklass	Antalet platser
1 Skänninge	D	234	Kumla	A	231
2 Kumla	A	231	Hall	A	208
3 Salberga	C	226	Norrtälje	B	199
Västervik	E		Tidaholm	B	189
4 Norra		210			
5 Hall	A	208	Salberga	C	226
6 Norrtälje	B	199	Österåker	C	137
7 Tidaholm	B	189	Kirseberg	C	131
8 Skogome	D/E/F	186	Mariefred	C	112
9 Kolmården	F	150	Hällby	C	107
10 Tillberga	F	149	Skänninge	D	234
11 Österåker	C	137	Ystad	D	99
12 Kirseberg	C	131	Härnösand	D	74
13 Viskan	F	118	Håga	D	64
14 Hinseberg	D/F	113	Kalmar	D	57
15 Mariefred	C	112	Fosie	D/E	101
16 Östragård	F	110	Skogome	D/E/F	186
17 Asptuna	F	108	Hinseberg	D/F	113
18 Hällby	C	107	Västervik	E	210
			Norra		
19 Skenäs	F	106	Brinkeberg	E	94
20 Fosie	D/E	101	Storboda	E	93
21 Ystad	D	99	Karlskoga	E	76
22 Kristianstad	E/F	99	Nyköping	E	75
23 Brinkeberg	E	94	Borås	E	74
24 Storboda	E	93	Johannesberg	E	70
25 Tygelsjö	F	85	Högsbo	E	67
26 Svartsjö	F	83	Mariestad	E	66
27 Halmstad	E/F	80	Karlskrona	E	55
28 Gävle	E/F	78	Kristianstad centrum	E	44
29 Åby	F	77	Umeå	E	43
30 Karlskoga	E	76	Luleå	E	10
31 Nyköping	E	75	Visby	E	5
32 Härnösand	D	74	Kristianstad	E/F	99
33 Borås	E	74	Halmstad	E/F	80
34 Johannesberg	E	70	Gävle	E/F	78
35 Högsbo	E	67	Färingsö	E/F	55
36 Mariestad	E	66	Beateberg	E/F	50
37 Håga	D	64	Helsingborg	E/F	50
38 Smälteryd	F	64	Täby	E/F	50

39	Rödjan	F	60	Haparanda	E/F	41
40	Kalmar	D	57	Sagsjön	E/F	38
41	Karlskrona	E	55	Kolmården	F	150
42	Färingsö	E/F	55	Tillberga	F	149
43	Beateberg	E/F	50	Viskan	F	118
44	Helsingborg	E/F	50	Östragård	F	110
45	Täby	E/F	50	Asptuna	F	108
46	Kristianstad centrum	E	44	Skenäs	F	106
47	Umeå	E	43	Tygelsjö	F	85
48	Haparanda	E/F	41	Svartsjö	F	83
49	Sörbyn	F	41	Åby	F	77
50	Sagsjön	E/F	38	Smälteryd	F	64
51	Ljustadalen	F	20	Rödjan	F	60
52	Ringsjön	F	14	Sörbyn	F	41
53	Luleå	E	10	Ljustadalen	F	20
54	Visby	E	5	Ringsjön	F	14
(55)	Saltvik evaku- erad		---	Saltvik evaku- erad		---
Totalt			5 176			5 176

Källa: Kriminalvården.

2.1 Disposition

Delbetänkandet består av elva kapitel inklusive uppdrag och inledning. Den fortsatta framställningen är disponerad på följande sätt.

Planering för antalet platser i häkten och fängelser

I kapitel 3 analyseras utredningen det problem som planeringen av antal häktes- och anstaltsplatser medför.

I kapitel 4 analyseras vad som påverkar platsbehovet och i vilken mån riksdag och regering, olika aktörer inom den s.k. rättskedjan, Kriminalvården m.fl. bidrar till att platsbehovet minskar eller ökar.

I kapitel 5 analyseras Kriminalvårdens prognoser över platsbehovet och om det är över huvud taget är möjligt att göra tillförlitliga prognoser.

Häktes- och anstaltsstrukturen

En osäker planeringssituation leder till att det måste finnas en handlingsberedskap och en flexibilitet vid planeringen av antalet anstaltsplatser. I kapitel 6 analyseras Kriminalvårdens förmåga att effektivt utnyttja befintliga platser och Kriminalvårdens beredskap att snabbt få fram fler eller dra ner på antalet platser.

Kapitel 7 behandlar frågan om anstaltsbeståndets skick. Utredningen analyserar anstaltsbeståndets renoverings- och underhållsbehov.

I kapitel 8 undersöker utredningen om det är möjligt att inrätta nya enheter inom ramen för gällande anslag.

Projektering och upphandling av lokaler

Hur Kriminalvården upphandlar anläggningar och träffar hyresavtal och om det kan göras på något annat och bättre vis behandlas i kapitel 9. Utredningen gör bl.a. jämförelser med upphandling av speciellt utformade lokaler inom sjukvården.

Styrningen av Kriminalvården och dess lokalförsörjning

I kapitel 10 preciserar utredningen den nya beslutsordning som föreslås. Den nya beslutsordningen innefattar hur regeringens styrning av Kriminalvården bör se ut, enligt utredningens förslag.

Konsekvenser

I kapitel 11 redovisas de konsekvenser utredningen bedömer komma följa av dess förslag. Konsekvensbeskrivningen tar upp de frågor som utredningen ska redovisa enligt kommittéförordningen (1998:1474).

Utredningens förslag föranleder inga författningsändringar.

3 Kriminalvårdens planeringsproblem

Kriminalvården har ansvaret för sin lokalförsörjning och att antalet häktes- och anstaltsplatser anpassas till de växlande behoven.

Anstalterna ska vara utformade så att säkerheten, de intagnas behov av arbete, utbildning, behandling och fritidssysselsättning kan tillgodoses. Den intagnes anpassning i samhället ska främjas och skadliga följder av frihetsberövandet motverkas. Frigivningen ska planeras och förberedas i god tid. Häktesorganisationen ska vara utformad så att den främjar ett effektivt samarbete med övriga myndigheter inom rättsväsendet.

Verksamheten ska bedrivas kostnadseffektivt. Platskostnaderna är höga. En häktesplats kostade år 2007 i genomsnitt 2 154 kr och en anstaltsplats i genomsnitt 2 096 kr per dygn. Kriminalvården får därför inte stå med alltför många platser som inte utnyttjas. Kriminalvården ska ta till vara möjligheten att låta de dömda verkställa påföljden utanför anstalt när förutsättningar härför föreligger.

Kriminalvården hyr sina lokaler, i första hand av statliga eller privata fastighetsbolag. Statsmakterna anslår medel för driften av anläggningarna. Nya häkten och anstalter medför höga hyreskostnader, som binder statens utgifter för långa tider. Det är Kriminalvården som beslutar om nya anläggningar ska byggas, även om regeringen prövar hyreskontrakt som har en längre löptid än sex år. Det är också Kriminalvården som beslutar om befintliga anläggningar ska läggas ned.

Kriminalvårdens verksamhet har mycket bestämda kapacitetsbegränsningar som är betingade av fastighetsbeståndet. Om Kriminalvården tar över befintliga lokaler för att använda dessa till häkten eller anstalter krävs normalt mycket stora ombyggnationer.

Kriminalvården uppger att det tar lång tid att bygga nya kriminalvårdsanläggningar, upp till 6–8 år. Det är svårt att effektivt anpassa antalet anstaltsplatser på kort sikt. På längre sikt måste

platsbehovet kunna förutses så att Kriminalvårdens anläggningar kan anpassas till och utformas så att de motsvarar de växlande behoven och kraven på en modern och effektiv kriminalvård.

Att fortlöpande anpassa antalet och utformningen av häktes- samt anstaltsplatserna till inströmningen och utslussningen av Kriminalvårdens klienter är ett ständigt aktuellt planerings- och lokalförsörjningsproblem för Kriminalvården. Planeringsproblemet består kortfattat i att söka förutse tillströmningen av klienter, använda de möjligheter som står till buds för att styra tillströmningen, utnyttja befintliga platser så effektivt som möjligt samt skapa en handlingsberedskap för att öppna nya och stänga tomma platser.

4 Kriminalvårdens ansvar för lokalförsörjningen

4.1 Inledning

Antalet personer som tas in i anstalt eller som häktas är i första hand en fråga som avgörs av andra än av Kriminalvården. Olika åtgärder som vidtas av andra myndigheter inom den s.k. rättskedjan leder till att personer överlämnas till Kriminalvården. Kriminalvården har ansvaret för att det finns tillräckligt med platser för de häktade och för dem som ska verkställa ett fängelsestraff i anstalt.

Kriminalvården kan inte påverka antalet häktade. Däremot kan Kriminalvården i någon mån påverka inströmningen till och utslussningen från anstalter. Dessa möjligheter kommer utredningen att analysera i detta kapitel.

Utredningen kommer också i detta kapitel att analysera möjligheten för Kriminalvården att anpassa antalet häktes- och anstaltsplatser till behovet. Kriminalvården ska anpassa sin verksamhet och dimensionering för att kunna möta normala växlingar, som t.ex. kan bero på säsongsvariationer i platsbehovet. Anpassningen ska också kunna ske utifrån hur behoven av anstaltsplatser skiftar över en längre tid. Dessutom ska det även finnas en beredskap för oregelbundna eller oväntade förändringar och trendbrott.

4.2 Rättskedjan

Kriminalvården är en del av den s.k. rättskedjan. När en person begår ett brott som kommer till Polisens kännedom inleds en förundersökning. Den misstänkte kan bli gripen av Polisen, anhållen av åklagare och häktad av domstol. Kriminalvården ska tillhandahålla häktesplatser för de häktade. När förundersökningen är avslutad beslutar åklagaren om åtal ska väckas. Om så sker avkunnar domstolen

efter en huvudförhandling en fällande dom, om åklagaren visat att brottet begåtts av den tilltalade. Om den tilltalade döms till fängelse överlämnas till Kriminalvården att som sista länk i rättskedjan tillse att straffet verkställs. Kriminalvården måste ha tillräckligt med lämpligt utformade anstaltsplatser för att kunna ta emot alla som ska verkställa straffen i anstalt. Endast en liten del av alla de som misstänkts för brott, åtalats och dömts till fängelse verkställer straffet i anstalt.

Figur 4.1 Överblick över rättskedjan år 2007

Källa: Sveriges officiella statistik, Kriminalstatistik år 2007, s. 15.

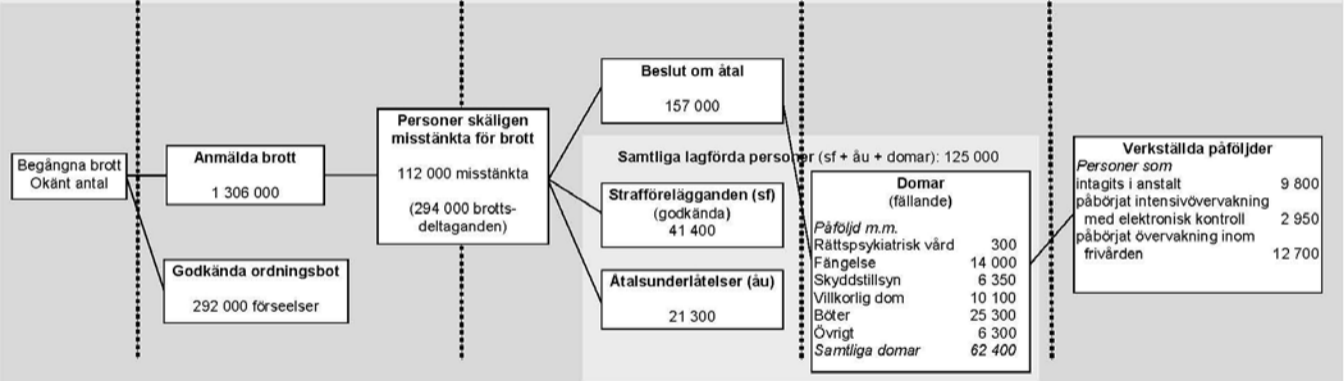
Figur 4.1

Polis (tull och åklagare)

Åklagare

Domstol

Kriminalvård



År 2007 anmäldes 1 306 000 olika brott till Polisen. Antalet anmälda brott steg mycket kraftigt från 1950-talet fram till år 1990. Därefter avstannade utvecklingen. Antalet anmälda brott var år 2000 lika många som år 1990. Därefter ökade antalet anmälningar igen. År 2007 var antalet anmälda brott 8 procent, dvs. ca 100 000, fler än år 2000.

Av alla anmälda brott definieras ca en tredjedel som *uppklarade*. Med ett uppklarat brott avses inte enbart att en person har kunnat bindas till brottet, utan det kan också betyda att den anmälda händelsen inte utgör brott eller att den person som misstänks för brottet inte är straffmyndig. Med *personuppklarade* brott menas att åklagaren tar ställning till åtalsfrågan för en eller flera personer. Andelen personuppklarade brott av alla anmälda brott är ca 15–20 procent, dvs. drygt 200 000 brott av de 1 306 000 anmälningarna år 2007. Personuppklaringsprocenten varierar mycket mellan olika typer av brott, från några få procent för tillgreppsbrott (bl.a. stöld) till ca 50 procent för mord, dråp och misshandel med dödlig utgång.

Under år 2007 fattade åklagare 157 000 åtalsbeslut i utredningar med misstänkta personer. Sammanlagt dömdes 62 400 personer till någon påföljd. 14 000 personer dömdes till fängelse. Av dessa påbörjade 9 800 verkställigheten i anstalt.

Nästan 10 000 personer av de dömda fick upp till sex månaders fängelse. Av dem påbörjade 2 950 personer intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV.

Enligt Kriminalvårdens statistik fanns det den 1 oktober 2007 5 696 personer som hade dömts till fängelsestraff och som antingen var inskrivna på anstalt eller väntade i häkte på en anstaltsplacering.

Av de 5 275 personer som var inskrivna på anstalt var ca 10 procent inte närvarande eftersom de var på permission, genomgick utslussning eller hade rymt. Totalt rymde 74 personer direkt från anstalt varav 10 från en sluten anstalt. 391 personer avvek i samband med transporter och permissioner.

4.3 Kriminalvården och rättskedjan

4.3.1 Inledning

Kriminalvården har en begränsad möjlighet att styra tillflödet av klienter. Tillflödet styrs i första hand av hur Polisen arbetar och vilka beslut som fattas av åklagare och domstolar.

Prioriteringar

Polisens särskilda inriktningar och prioriteringar får inte sällan stort genomslag på antalet anmälda brott som leder till åtal. Antalet trafikonykterhetsbrott och narkotikabrott som leder till lagföring är t.ex. i mycket stor utsträckning en fråga om hur Polisen inriktar sina resurser. Polisens satsning mot s.k. vardagsbrottslighet som påbörjades år 2005 hade dock vid utgången av år 2007 ännu inte lett till en ökad lagföring (Rikspolisstyrelsen, Polisens årsredovisning för år 2007).

Det sätt på vilket Polisen inriktar sina resurser påverkar i hög grad vilka brott som utreds och i förlängningen vilka brott som åtalas och vilka personer som döms. I prioriteringsarbetet har åklagare också en betydande roll. Olika satsningar på exempelvis organiserad brottslighet, ekonomisk brottslighet, narkotika, sexualbrott och våldsbrott får betydelse för vilka brott som utreds och lagförs.

Organisatoriska åtgärder har också betydelse. Under åren 1994–1997 skedde t.ex. en nedgång av produktionen inom rättskedjan, vilket bl.a. ledde till att antalet långtidsdömda i fängelserna minskade. Flera forskare har dragit slutsatsen att denna minskning kan härledas till de stora omorganisationer som genomfördes inom Polisen och åklagarväsendet vid denna tid och som tillfälligt sänkte effektiviteten (se bl.a. Brå, Rapport 2002:4).

Gripande, anhållande och häktning

Polisen kan gripa och åklagare anhålla en person som är misstänkt för allvarigare brott. Domstolen beslutar om en anhållen person ska häktas.

Knappt 40 procent av de anhållna begärs häktade. Mellan åren 1994–2006 ledde mellan 82 och 97 procent av häktningsframställningarna till att den anhållne häktades. En person som häktas ska

överförs till och förvaras i häkte. Häktningstiden varierar men kan längst pågå till dess domen har vunnit laga kraft.

En person kan också häktas av annan anledning än då det föreligger misstanke om brott. Det kan t.ex. gälla verkställighet av utländsk brottmålsdom.

Antalet häktade varierar betydligt. Kriminalvården har dock inget inflytande över hur många som grips, anhålls eller häktas eller när de häktade ska överföras till Kriminalvårdens häkten.

Restriktioner

Vid häktningförhandlingen kan domstolen besluta att ge åklagaren rätt att besluta om restriktioner. Restriktionerna kan t.ex. begränsa den häktades rätt att vistas tillsammans med andra intagna, att sända eller ta emot brev, ringa telefonsamtal, ta emot besök eller ha tillgång till tidningar, radio och TV. Restriktionerna syftar till att förhindra att brottsutredningen försvåras.

Hälften av de häktade åläggs restriktioner. Andelen har ökat under en följd av år.

Att den häktade åläggs restriktioner har inte någon påverkan på platsutnyttjandet, dvs. antalet häktade. Däremot kan det påverka den personalresurs som krävs för bevakning av häktena och för möjligheten att utnyttja häktesplatser av olika slag. När häktade har restriktioner prövas frågorna om s.k. samsittning och om den häktade kan ges sysselsättning utanför bostadsrummet. Det behövs särskilda avdelningar för att kunna separera häktade med restriktioner från andra häktade, om restriktionerna ska kunna upprätthållas. En del häktesplatser finns inrymda i anstalter som saknar enskilda rastgårdar och kan därför bara utnyttjas för häktade som kan vistas gemensamt.

Tid i häkte

Varken Kriminalvården eller någon annan för statistik över den genomsnittliga längden på tiden i häkte. Det var 12 procent fler som häktades år 2006 jämfört med år 1994, men beläggningen på häktena ökade under perioden med 52 procent. Omsättningen av häktade minskade således. Det kan därför på goda grunder antas att häktetiderna har blivit väsentligt längre, vilket kan bero på att

utredningstiderna har blivit längre. Om häktestiderna inte hade ökat skulle medelbeläggningen ha varit lägre, motsvarande ca 400 personer färre.

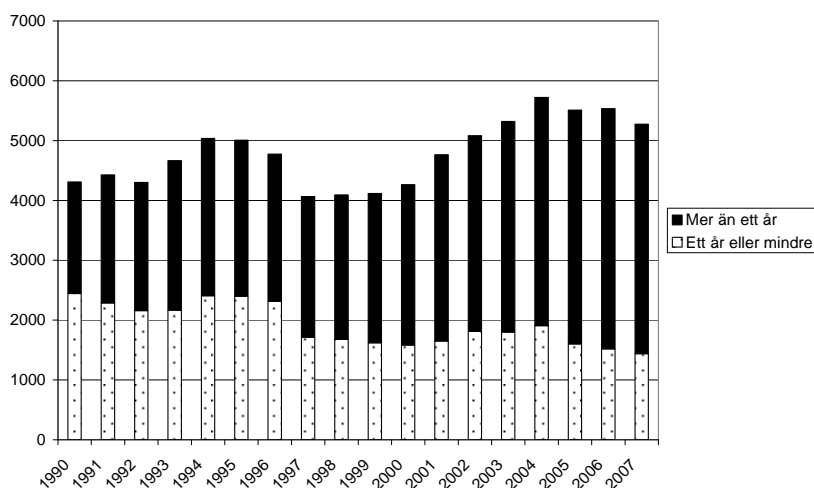
Strafftider

Den genomsnittliga strafftiden har mer än fördubblats från år 1973 till i dag. Strafftiderna har ökat i synnerhet för sexual-, vålds- och narkotikabrott. För en del brott, t.ex. bedrägerier, är strafftiderna oförändrade. Strafftiderna för vissa andra brott har minskat. Det gäller t.ex. rattfylleri, som i dag inte leder till fängelsestraff i lika stor utsträckning som tidigare (se SOU 2006:12, s. 95 ff.). Om strafftiderna blir längre ökar det beläggningen på anstalterna.

Längre strafftider kan i några fall förklaras med ändrad lagstiftning. Det finns dock inget som talar för att brotten generellt sett har blivit grövre (se SOU 2008:85, s. 162). I stället är det förmodligen så att de förändrade strafftiderna kan vara ett uttryck för en ny syn på vissa brott.

År 1990 hade 43 procent av de intagna på anstalt ett fängelsestraff som enligt domen sträckte sig längre än ett år. Denna andel hade till år 2007 vuxit till 73 procent. Orsaken till detta förefaller dels vara att de som verkställer korta fängelsestraff i anstalt har sjunkit p.g.a. införandet av intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV, och dels att andelen dömda med långa straff har ökat.

Figur 4.2 Kort- och långtidsdömda intagna, 1990–2007



Källa: Kriminalvårdsstatistik 2007 och tidigare årgångar. Åren 1990–1993 är mättidpunkten den 1 mars, därefter den 1 oktober.

4.3.2 Kriminalvården

I viss mån påverkar Kriminalvården själv behovet av platser. Det är t.ex. Kriminalvården som avgör om den dömda kan få fängelsestraffet verkställt i hemmet genom IÖV. Kriminalvården kan även medverka till att straffverkställigheten överförs till den dömdes hemland. Dessutom har Kriminalvården ett visst inflytande över när fängelsestraffet ska verkställas och när den intagnes utslussning ska påbörjas.

Personutredning

En personutredning eller yttrande från Kriminalvården ska som huvudregel inhämtas av domstolen inför det att påföljdsfrågan ska avgöras eller i andra fall då det i ett brottmål kan behövas en särskild utredning. Utredningen ska omfatta den misstänktes personliga förhållanden och åtgärder som kan antas bidra till att hon eller han avhåller sig från fortsatt brottslighet. Frågor som särskilt ska redovisas är den misstänktes behov av övervakning samt dennes inställning till en frivårdspåföljd och övriga förutsättningar för en

sådan påföljd. Om det saknas förutsättningar för frivårdspåföljd ska detta redovisas.

Ett yttrande från Kriminalvården ingår således ofta i domstolens underlag när en påföljd ska bestämmas. Domstolen avgör bl.a. med stöd av Kriminalvårdens yttrande om den dömde ska dömas till en frivårdspåföljd eller inte.

År 2008 genomförde Kriminalvården 29 000 personutredningar och lämnade 4 000 yttranden.

Beslut om straffverkställighet och placering

Kriminalvården beslutar när och till vilken anstalt de dömda ska inställa sig för att verkställa fängelsestraffet. Den dömde ska i första hand placeras i öppen anstalt om inte placering på slutan stalt är nödvändig, t.ex. av säkerhetsskäl.

Som huvudregel är det Kriminalvårdens placeringsenhet som beslutar vid vilken anstalt den dömde ska placeras. Män som har dömts till fängelse i fyra år eller mer ska dock först överföras till (häktade) eller inställa sig på riksmottagningen vid Kumlaanstalten för utredning. Riksmottagningen genomför ca 500 utredningar varje år för att kunna avgöra vilken anstaltsplacering som är den mest lämpliga. Väntetiden till riksmottagningen var i november 2008 ca 4–5 veckor. För sexualbrottsdömda var väntetiden dock betydligt längre då det inte finns tillräckligt med lämpliga anstaltsplatser för dem. Kvinnor som döms till fängelse i mer än två år ska överföras till eller inställa sig på Hinsebergs riksmottagning för utredning innan de får sin slutliga placering.

Inställelse

Enligt Kriminalvårdens mål ska 60 procent av de dömda som är på fri fot påbörja verkställigheten inom 90 dagar från det att domen har vunnit laga kraft.

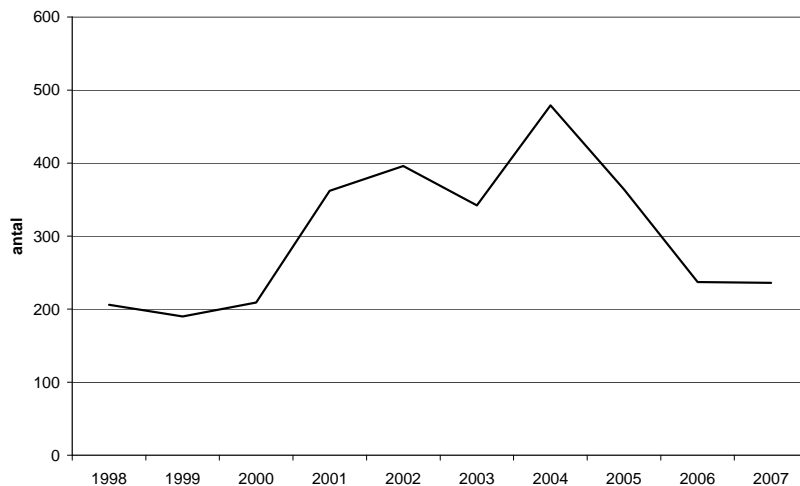
Den dömde kan inställa sig i förtid. Kriminalvården är då skyldig att ta emot personen och påbörja verkställigheten. Kriminalvårdens begränsade möjligheter att styra förtida inställelser medför ett ökat behov av platser.

Om den dömde är på fri fot och inte inställer sig efter Kriminalvårdens kallelse kan hon eller han efterlysas. Om och när den döm-

de påträffas av polis ska hon eller han omhändertas och överlämnas till Kriminalvården.

Antalet dömda personer som väntade i häkte på att påbörja straffverkställigheten i anstalt har under de senaste åren varierat mellan 200–500 personer.

Figur 4.3 Fängelsedömda kvar i häkte, årligen den 1 oktober, 1998–2007



Källa: Kriminalstatistik 2007, tabell 4.1.

Enligt Justitieombudsmannen (JO) bör en häktad som ska verkställa ett fängelsestraff inte vänta mer än en vecka innan hon eller han överförs till anstalten (se t.ex. JO 2001/02, s. 155 och JO 2004/05, s. 134). Figur 4.3 åskådliggör att det under åren 2003–2005 var en mycket besvärlig platssituation för Kriminalvården. Eftersom antalet platser på anstalterna var för litet minskade förutsättningarna att överföra dömda från häktena till anstalterna. Samtidigt var antalet platser på häktena inte heller tillräckligt.

Överklagande och uppskov

Kriminalvårdens beslut om anstaltsplacering kan överklagas. Den dömda har även möjlighet att begära uppskov med verkställigheten. Kriminalvården kan ge uppskov, i normalfallet i upp till sex måna-

der. Det inkommer ca 1 000 uppskovsansökningar till Kriminalvården varje år.

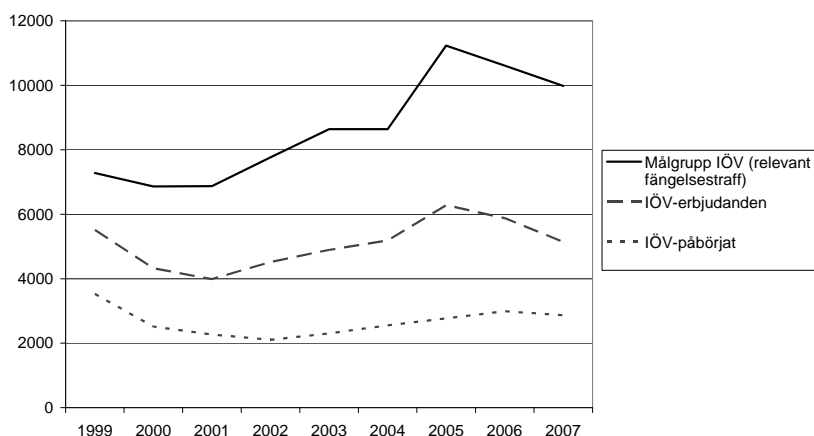
Intensivövervakning med elektronisk kontroll

Den som har dömts till fängelse i upp till sex månader kan ansöka om att få avtjäna straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV. Det är Kriminalvården som beslutar om sådan verkställighet.

IÖV infördes på försök år 1994. År 1999 utvidgades systemet till hela landet och permanentades. Från den 1 april 2005 utvidgades möjligheten att få verkställa ett fängelsestraff med IÖV till dem som fått fängelsestraff i upp till sex månader mot tidigare tre månader.

De grundläggande krav som ställs för IÖV är att den dömde har sysselsättning och bostad. Hon eller han måste också ha en godtagbar sysselsättning, som motsvarar minst en halvtidsanställning. Sysselsättningen kan t.ex. vara arbete, studier, av Kriminalvården anordnad sysselsättning eller praktikplats hos en privat arbetsgivare. Den dömde måste helt avstå från droger och en eventuell sammanboende måste ge sitt samtycke till att den dömde verkställer straffet med IÖV.

Figur 4.4 Erbjudanden och utnyttjande av IÖV



Källa: Kriminalstatistik åren 1999-2007 och Kriminalvårdens offentliga statistik.

Anm. Kurvan *Målgrupp IÖV* visar hur många som under tiden år 1999 till år 2007 dömdes till fängelsestraff som omfattades av bestämmelserna om IÖV, dvs. potentiellt hade kunnat få fängelsestraffet omvandlat till IÖV. Under perioden 1999-2004 motsvarar kurvan antalet fängelsedömda i högst tre månader. För året 2005 motsvarar kurvan samtliga fängelsedömda upp till sex månader det året, även om de nya bestämmelserna om IÖV inte trädde i kraft förrän den 1 april. Från året 2006 och framåt avses antalet fängelsedömda i högst sex månader.

År 2005 ökade alltså möjligheten att erbjuda fler fängelsedömda IÖV. Antalet dömda som verkställt straffet med IÖV har trots det minskat från år 2005. Dessutom är det enbart ca 40 procent av dem som har fått erbjudandet som slutligen verkställt straffet på det sättet.

Ca 3 000 personer påbörjade IÖV under år 2007. Under åren 2007–2008 genomgick i medeltal 420–450 personer IÖV samtidigt. Det minskar behovet av anstaltsplatser lika mycket.

Anstaltsplacering

Anstalterna ska vara indelade i öppna och slutna anstalter/-anstaltsavdelningar. De slutna anstalterna är enligt Kriminalvårdens beslut indelade i fem grupper, säkerhetsnivåerna A-E. De öppna anstalterna/anstaltsavdelningarna tillhör grupp F. Vid anstalterna bedrivs olika former av behandlingsprogram.

När den dömda ska placeras sker därför en prövning av vilken anstalt eller avdelning som har tillräcklig säkerhetsnivå och som kan erbjuda den vård och behandling som den dömda behöver. Vid bedömningen tas också hänsyn till vilka andra intagna som finns vid anstalten eller avdelningen.

Internationell verkställighet av frihetsberövande straff

Det internationella samarbetet om överförande mellan Sverige och andra stater av verkställighet av frihetsberövande straff sker som regel på avtalsrättslig grund. Regler om överförande av straffverkställighet finns i lagen (1972:260) om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom. Lagen (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m. innehåller bestämmelser om överförande av straffverkställighet till och från de nordiska staterna.

På initiativ från bl.a. Sverige har medlemsstaterna i Europeiska unionen antagit ett rambeslut om överförande av frihetsberövande påföljder inom unionen. Den svenska regeringen har påbörjat arbetet med en svensk lag i enlighet med rambeslutet. Överförande av straffverkställighet kan även ske inom ramen för en europeisk arresteringsorder.

Villkorlig frigivning och utslussning

Den som är intagen i anstalt ska som regel frigges villkorligt när två tredjedelar av ett tidsbestämt fängelsestraff, dock minst en månad, har avtjänats. Om det finns synnerliga skäl däremot får, enligt nya regler som trädde i kraft den 1 januari 2007, frigivningen skjutas upp en viss tid om den dömda på ett allvarligt sätt har brutit mot regler under verkställigheten. Kriminalvården beslutar i dessa fall när den villkorliga frigivningen ska ske. Frigivningen skjuts då normalt upp i någon eller några veckor. Det sker i ca 300 fall per år, vilket totalt motsvarar mer än 5 000 dagar i anstalt eller ca 14 anstaltsplatser.

Den 1 januari 2007 infördes även nya regler om utslussning från anstalt. Syftet var att åstadkomma en förbättrad och mer strukturerad övergång från livet i anstalt till livet i frihet. Utslussningen ska anpassas till vad varje intagen behöver för att förbättra förutsätt-

ningarna för att hon eller han ska klara sig i samhället efter frigivningen utan att återfalla i brott.

Den finns följande särskilda utslussningsåtgärder.

- Frigång
- Vårdvistelse
- Vistelse i halvvägshus
- Utökad frigång

Frigång pågår normalt några månader innan den intagne frigges och innebär att den intagne under dagtid får delta i arbete, utbildning, behandling eller särskilt anordnad verksamhet. Normalt lämnar den intagne under frigång anstalten några timmar per dag. Därefter återvänder hon eller han till anstalten, där dygnsvilan sker. Frigång kan innebära att den intagne yrkesarbetar eller studerar. Frigång minskar inte behovet av anstaltsplatser.

Vårdvistelse innebär att den intagne får vistas i ett hem för vård eller boende eller i ett familjehem för att kunna få behandling eller vård mot missbruk av beroendeframkallande medel. Hemmen kan i många fall erbjuda en mer specialiserad vårdmiljö än kriminalvårdsanstalterna. Behandlingshemmen och familjehemmen drivs i privat eller kommunal regi

I ett *halvvägshus* får den som har avtjänat minst halva strafftiden möjlighet att få särskilt stöd och tillsyn. Den dömda bor i halvvägshuset. På morgonen går hon eller han iväg till arbetet, skolan eller någon annan sysselsättning för att återkomma på kvällen. Det kan också förekomma att särskild programverksamhet erbjuds. Vistelsen i ett halvvägshus pågår normalt fyra till sex månader. Kriminalvården driver i dag ett halvvägshus. Ytterligare två halvvägshus drivs i privat regi

Utökad frigång innebär att den intagne avtjänar sista delen av fängelsestraffet i sin bostad. Under den utökade frigången ställs stränga krav på skötsamhet och Kriminalvården utövar en ingående kontroll, t.ex. genom IÖV. I medeltal befann sig 110–120 personer i utökad frigång åren 2007 och 2008. Behovet av anstaltsplatser reduceras därmed lika mycket.

En utslussningsåtgärd får förenas med villkor. Ett tillstånd till utslussningsåtgärd kan upphävas t.ex. vid misskötsamhet. Den intagne ska då omedelbart återföras till anstalten för fortsatt verkställighet av straffet.

Kriminalvården beslutar om utslussning ska ske och på vilket sätt den ska genomföras. När en intagen utslussas genom vårdvistelse, vistelse på halvvägshus eller genom utökad frigång disponerar hon eller han inte längre någon anstaltsplats, dvs. en plats på anstalten frigörs och kan användas till någon annan. Vårdvistelse och halvvägshus bekostas av Kriminalvården.

Brottsförebyggande rådet (Brå) konstaterade i en uppföljning av utslussningsreformen (Brå, Rapport 2008:19) att utslussningen år 2007 hade minskat jämfört med tidigare år, trots att målgruppen för utslussningsåtgärder hade ökat. En orsak till minskningen är enligt Brå att Kriminalvården skärpt sin praxis. Ca två tredjedelar av de som år 2007 frigavs från fängelsestraff genomgick ingen utslussningsåtgärd. Enligt Brå:s bedömning krävdes det ytterligare ansträngningar från Kriminalvårdens sida för att reformens mål skulle uppnås.

4.3.3 Frivården

Frivården är en del av Kriminalvården, men bedriver i flera avseenden en fristående verksamhet. Frivården ansvarar för andra former av verkställighet än fängelsestraff, vilket avlastar anstalterna. Frivården ansvarar även för tillsynen av de personer som verkställer fängelsestraff med IÖV eller har utökad frigång samt för ”på- och avbojning” av IÖV-klienterna

Frivården övervakar de personer som är villkorligt frigivna från fängelse och de som dömts till skyddstillsyn, också när denna kombinerats med samhällstjänst eller kontraktsvård. Inom ramen för övervakningen genomför frivården motivations- och påverkansarbete. Även frivården har som mål att den dömda inte ska återfalla i kriminalitet och att underlätta för henne eller honom att komma tillbaka till ett normalt liv i samhället efter ett avtjänat straff. Frivården övervakar ca 14 000 klienter per dag.

Om den som genomgår frivårdspåföljd eller verkställighet i frivården allvarligt åsidosätter sina ålägganden kan hon eller han tilldelas en varning. Övervakningsnämnden kan även begära att åklagare vid domstol ska begära att skyddstillsynen ska undanröjas. Domstolen kan då bestämma annan påföljd för brottet, t.ex. ett fängelsestraff. Detsamma kan domstolen göra om den som har dömts till villkorlig dom missköter sig.

4.4 Antalet häktade och intagna på anstalter

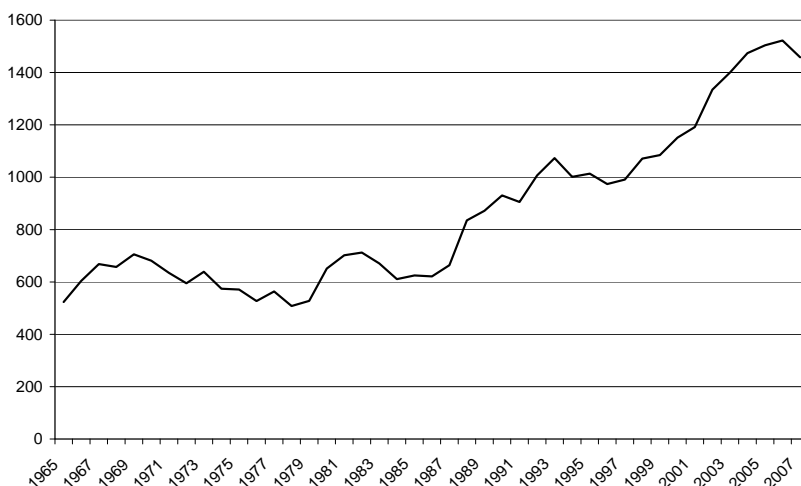
4.4.1 Inledning

Flödet genom rättskedjan innebär att ett antal personer häktas och döms till påföljd, vilka i vissa fall ska avtjänas på landets anstalter. Antalet häktade och fängelsedömda är inte konstant från år till år. I detta avsnitt kommer utredningen att redovisa hur flödet har förändrats.

4.4.2 Häkten

Mellan åren 1965–1988 var antalet inskrivna i häkte relativt konstant. Antalet inskrivna i häkte har sedan år 1988 ökat starkt och var år 2006 2,5 gånger högre än i slutet av 1980-talet. Uppgången under de senaste 16 åren betingas i första hand av längre häktning- och utredningstider. Ökningstakten har varit högre under vissa perioder följt av mindre nedgångar, vilket bl.a. har att göra med att Polisens inriktningar och prioriteringar påverkar de följande leden i rättskedjan.

Figur 4.5 Antalet inskrivna i häkte per år åren 1965–2007

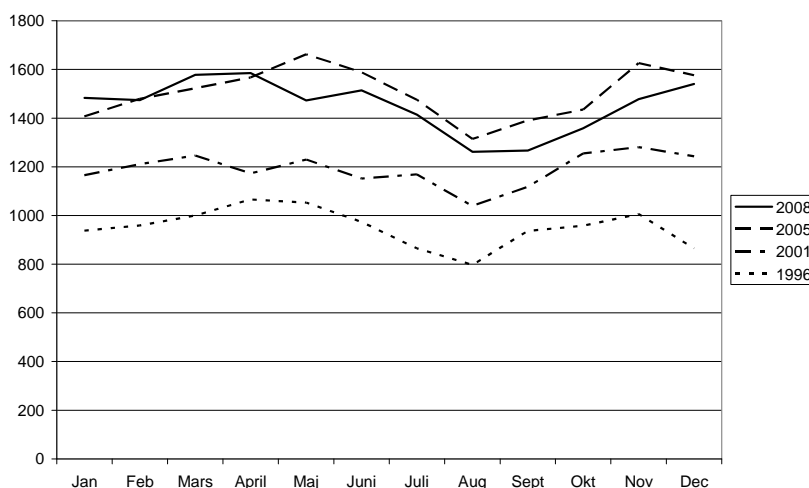


Källa: Kriminalvårdens officiella statistik (1994–2006).

Som framgår av figur 4.5 har behovet av häktesplatser förändrats från år till år med som mest 25 procent. I genomsnitt är de årliga förändringarna under 10 procent.

Variationen i antalet häktade under ett år framgår av figur 4.6. Under ett år kan variationen uppgå till 35 procent, men vanligtvis har den högsta beläggningen varit 20–25 procent högre än den lägsta.

Figur 4.6 Inskrivna i häkte per månad åren 1996–2008



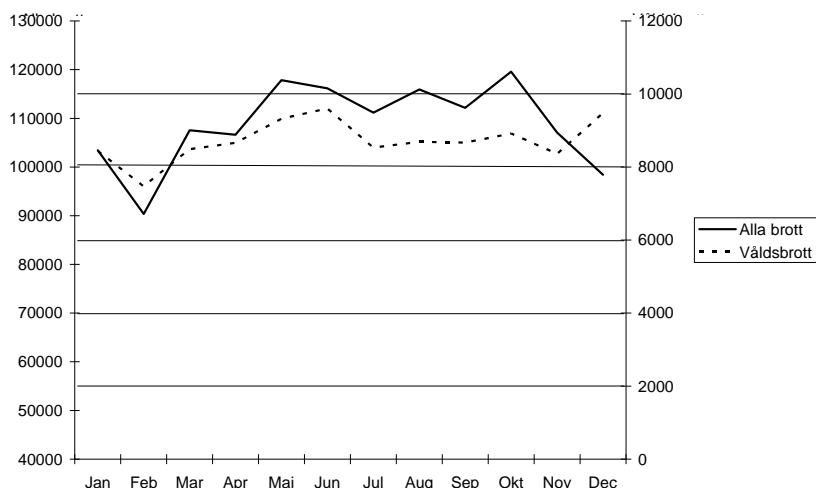
Källa: Kriminalvården.

Mönstret är detsamma år efter år. Den lägsta beläggningen i landets häkten inträffar regelmässigt i augusti, den högsta i april-maj och november-december.

Antalet anmälda brott varierar dock inte på samma sätt under ett år. Antalet anmälda brott är ungefär detsamma under årets alla månader (se figur 4.7). Trots det minskar antalet häktade kraftigt under sommarmånaderna.

Säsongvariationerna i antalet inskrivna på landets häkten kan förklaras av hur rättskedjans övriga länkar, framför allt polis och åklagare, planerar sitt arbete. Personalens ledigheter under sommarmånaderna påverkar hela rättskedjan.

Figur 4.7 Anmälda brott per månad år 2007

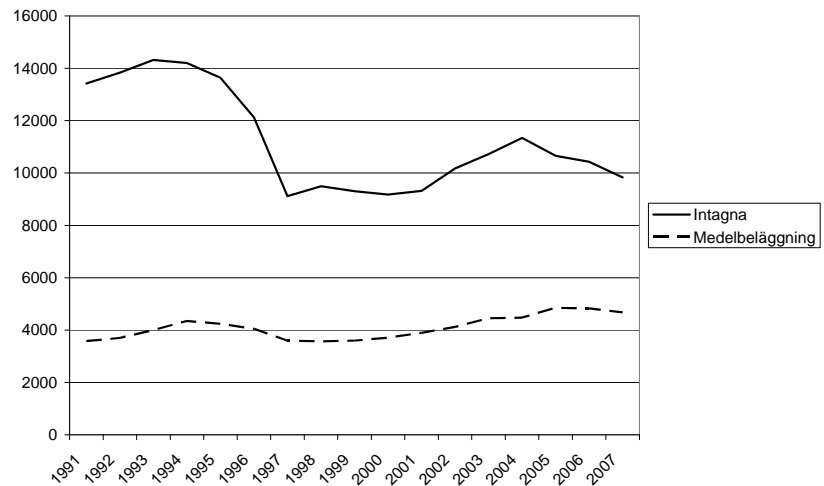


Källa: Kriminalvårdens officiella statistik.

4.4.3 Anstalter

Antalet intagna i anstalter har varierat kraftigt under de senaste 15 åren (se figur 4.8). En topp nåddes år 1993 då över 14 000 dömda togs in på anstalt. Många var då dömda till korta fängelsestraff. År 1994 infördes på försök möjligheten att avtjäna kortare fängelsestraff i hemmet med begränsad rörelsefrihet, genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV. År 1997 permanentades och utvidgades verksamheten till att omfatta hela landet. Antalet som togs in på anstalt minskade då mycket kraftigt, vilket efter några år påverkade medelbeläggningen vid landets anstalter. Trots att antalet intagna på så sätt minskade med 36 procent minskade dock medelbeläggningen bara med 20 procent dessa år. De allt längre fängelsestraffen förklarar skillnaden.

Figur 4.8 Intagna och medelbeläggning på anstalt per år åren 1991–2007

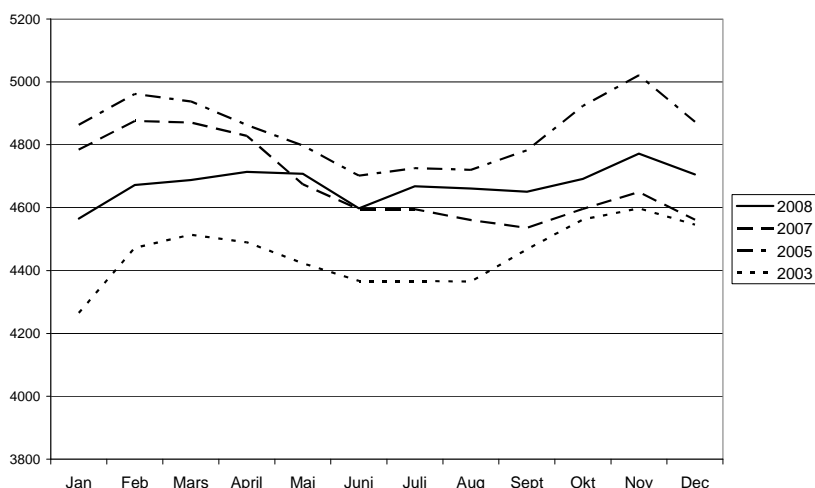


Källa: Kriminalvårdens officiella statistik.

Mellan åren 2001–2004 ökade antalet intagna i anstalt med 22 procent. Medelbeläggningen ökade då i samma takt.

På tre år kan medelbeläggningen i kriminalvårdsanstalterna således gå upp eller ned så pass mycket som 20 procent. Antalet personer som tas in i anstalt varierar ännu mer.

Figur 4.9 Medelanläggning på anstalter per månad åren 2003–2008



Källa: Kriminalvårdens statistikdatabas.

Säsongvariationerna för medelbeläggningen på anstalterna liknar mönstret för häktade (se figur 4.9). Beläggningen på anstalterna varierar dock väsentligt mindre än i häktena. Skillnaden mellan högsta och lägsta medelbeläggning under ett år har under den studerade perioden som mest varit 7–8 procent. Lägst är beläggningen under sommarmånaderna juni-augusti, högst är den i februari-april och i november.

Variationerna i beläggningen på anstalterna är jämnare år 2008 än tidigare år. Det kan ha att göra med åtgärder som Kriminalvården har vidtagit för att effektivisera de dömdas inställelse för verkställighet i anstalt.

4.5 Platsutveckling

4.5.1 Inledning

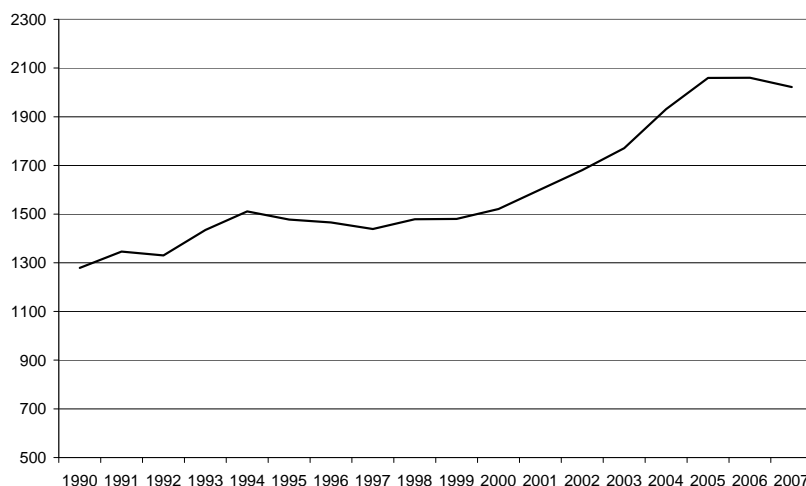
Kriminalvården ska tillhandahålla ett tillräckligt antal platser för de som häktas och de som ska verkställa straffet vid en anstalt. I och med att antalet häktade och dömda varierar ställs Kriminalvården inför uppgiften att ständigt justera antalet platser efter behovet. Differentieringen av de intagna, deras brott och relationer till andra

intagna spelar därvid stor roll. I detta avsnitt redovisas utvecklingen av antalet platser.

4.5.2 Häkten

Under 1990-talet var antalet häktesplatser i stort sett oförändrat. Därefter ökade antalet i en jämn takt från ca 1 500 platser år 2000 till över 2 000 platser år 2005, då ökningen avstannade (se figur 4.10). Av de platser som har inrättats de senaste åren har drygt 200 varit tillfälliga platser, t.ex. dubbelbeläggningsplatser.

Figur 4.10 Medeltal platser i häkten åren 1990–2007



Källa: Kriminalvårdens officiella statistik.

Antalet tillgängliga häktesplatser under ett och samma år har varierat. Under år 2005 ökade antalet häktesplatser med 6 procent på fyra månader. Under år 2008 togs 5 procent av platserna ur drift under sommarmånaderna. Se figur 4.11.

Figur 4.11 Tillgång på platser i häkten per månad åren 2005–2008

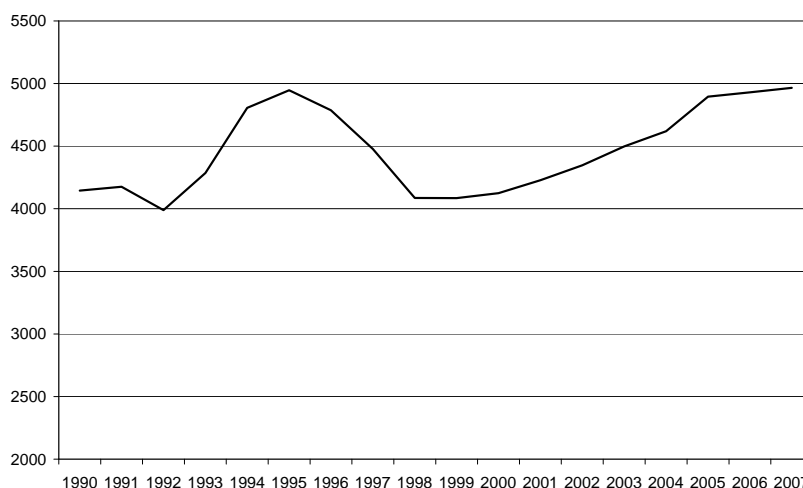


Källa: Kriminalvårdens statistikdatabas.

4.5.3 Anstalter

Som framgår av figur 4.12 har utvecklingen av antalet platser på kriminalvårdsanstalterna till skillnad från häktesplatserna varierat kraftigt. Antalet platser ökade mycket kraftigt mellan åren 1992–1995, för att sedan minska lika mycket under tre år. Därefter har platsantalet ökat igen upp till 1995 års nivå.

Figur 4.12 Medeltal platser i anstalter åren 1990–2007



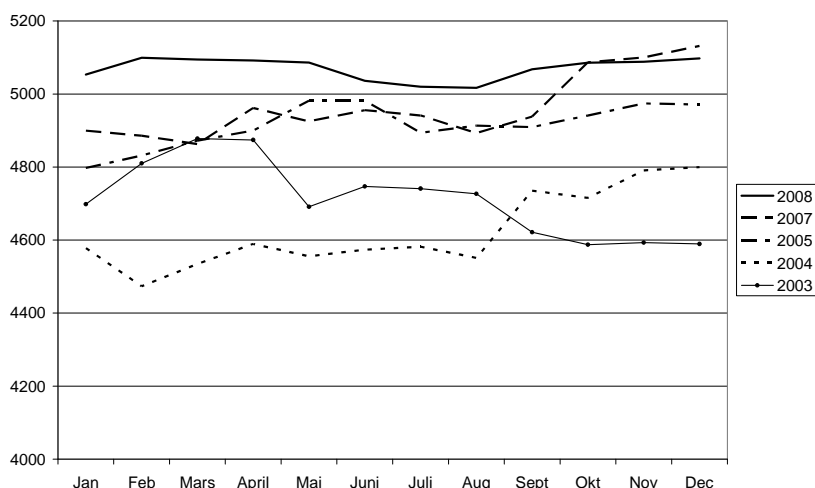
Källa: Kriminalvårdens offentliga statistik.

Anm. Ingen åtskillnad görs i denna figur på öppna och slutna anstalter. En stor del av det minskade antalet platser från 1995 till 1998 utgjordes av platser på öppna anstalter.

I mitten av 1990-talet kunde på ett par års sikt antalet tillgängliga platser variera upp och ned med 25 procent. Det gäller även om man bortser från tillfälligt inrättade eller evakuerade platser. Antalet ordinarie platser varierade upp och ned med över 20 procent dessa år.

Även på kort sikt har det funnits en viss rörlighet. Under år 2003 drogs antalet platser ned kraftigt. Från april till oktober det året minskade antalet tillgängliga platser med 6 procent. Endast en liten del av dessa förändringar berodde på nedläggningen av s.k. beredskapsplatser. Den största ökningen under ett år ägde rum under år 2004 då antalet platser ökade med 8 procent från februari till december. Under år 2005 kunde Kriminalvården öka antalet platser med 5 procent på fyra månader. Se figur 4.13.

Figur 4.13 Tillgång på platser på anstalt per månad åren 2005–2008



Källa: Kriminalvårdens statistikdatabas.

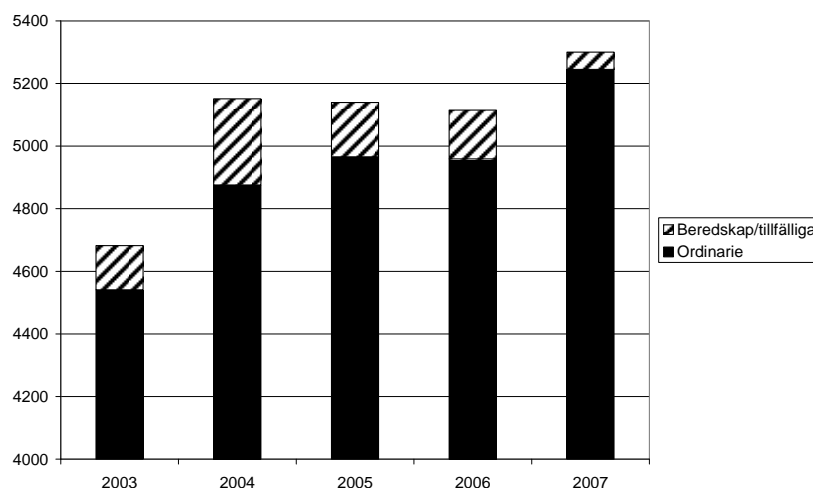
4.5.4 Tillfälliga platser

Häktesplatserna har byggts ut i en jämn takt. De stora säsongsvisa variationerna har mötts bl.a. med att tillfälligt låna in polisarrester. Sju anstalter inrymmer också häkten. Kriminalvården har alltmer börjat använda några anstalters platser omväxlande till häktes- eller fängelseplatser.

Antalet anstaltsplatser har över åren varierat upp och ned i ganska stor omfattning. En betydande del av denna variation har bestått av improvisationer genom att beredskaps- eller andra tillfälliga platser inrättats eller avvecklats.

Beredskapsplatser är provisoriska platser som vanligtvis tagits fram genom dubbelbeläggning eller genom att anstaltsplatser inrättats på häktena. Tillfälliga anstaltsplatser har inrättats i bostadspaviljonger eller i baracker som mer eller mindre permanent ställs upp på ett anstaltsområde.

Figur 4.14 Fördelning mellan ordinarie platser samt beredskaps- och tillfälliga platser per år åren 2003–2007



Källa: Kriminalvården.

Figur 4.14 visar att en stor del av ökningen av antalet anstaltsplatser vissa år, t.ex. åren 2003–2004, har utgjorts av beredskapsplatser och tillfälliga platser. Figuren visar också att Kriminalvården haft förmåga att snabbt öka de ordinarie platserna när det har krävts. De ordinarie platserna är svårare att variera och att tidsmässigt anpassa till beläggningsbehovet. Det är därför nödvändigt att ha beredskapsplatser och tillfälliga platser som både kan öka eller minska på kort sikt.

4.6 Platsutnyttjande

4.6.1 Inledning

Med utgångspunkt från antalet dömda, deras behov samt antalet befintliga anstaltsplatser av olika karaktär ställs Kriminalvården inför ett invecklat problem med att para ihop person och plats.

4.6.2 Placering av intagna

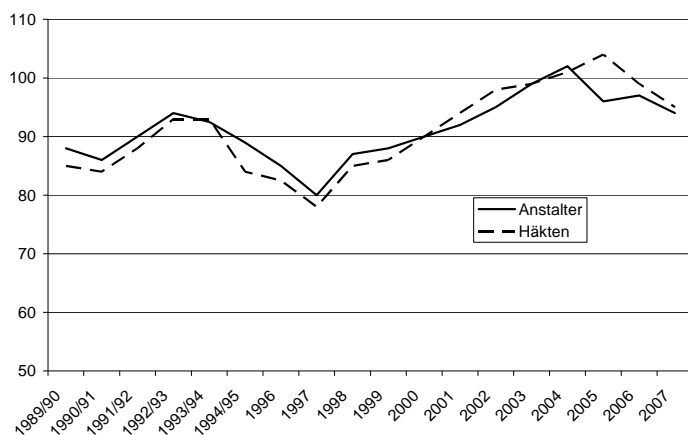
Redan i slutet av 1990-talet centraliserades placeringen av intagna till tre ställen i landet. Därefter skapades en central placeringsenhet i slutet av år 2004. Sedan den 1 januari 2005 ansvarar placeringsenheten för placeringen av dömda som inte var frihetsberövade vid tiden för domen.

Enheten ansvarar sedan början av år 2008 för placeringen av alla som ska verkställa ett fängelsestraff. Den ska anvisa den dömda en anstaltsplats efter att ha beaktat de utredningar som har gjorts om denne och inventerat vilka anstaltsplatser av olika slag som är kan beläggas.

Placeringsenheten har också övertagit en rad ärenden som hänger samman med verkställigheten: uppskov, bevakning av regeringens beslut beträffande nåd, förpassningar (dvs. hämtning) och efterlysningar. Dessa ärenden hanterades tidigare av frivården. Den nya ordningen har skapats för att öka effektiviteten inom Kriminalvården.

4.6.3 Beläggningsgrad

Figur 4.15 Beläggningsgrad, anstalter och häkten åren 1989/90–2007



Källa: Kriminalvården.

Beläggingsgraden på anstalterna har varierat över åren. Sedan år 1998 har den ökat från 80 procent till strax under 95 procent år 2007 (se figur 4.15). Vid en medelbeläggning på 90 procent anser Kriminalvården att myndigheten har förutsättningar att placera intagna på ett sätt som överensstämmer med säkerhets- och behandlingsbehoven. Vid en högre beläggingsgrad bedöms vården bli sämre och säkerhetsriskerna öka.

När beläggingsgraden går över hundra procent betyder det att intagna placeras i dubbelrum, i utrymmen som är avsedda till annat, såsom tvättrum, studierum, korridorer etc.

Regeringen beslutade år 1996 (prop. 1996/97:1, Utgiftsområde 4, s. 40) att minska behovet av överkapacitet inom Kriminalvården från 15 procent till 10 procent. Denna minskning motsvarar i dag ungefär 250 platser, dvs. en relativt stor anstalt. Myndigheten anser således att det går att bedriva god kriminalvård med en 90-procentig beläggingsgrad.

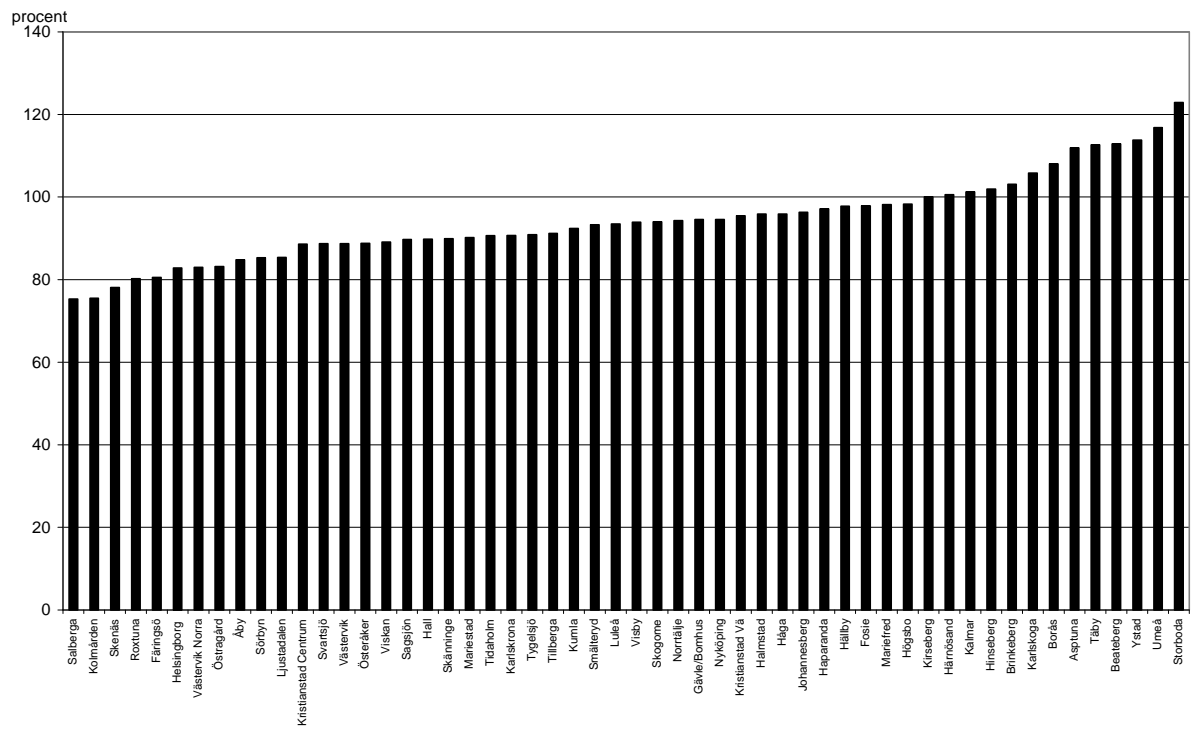
Anstalternas beläggingsvariationen över året var påtagligt mindre år 2008 än tidigare år. Det skulle kunna förklaras med överföringen av ärenden till placeringsenheten från den 1 januari 2008, vilket har gjort att administrationen av inställelserna har kunnat ske mer samordnat.

Trots den centraliserade placeringsfunktionen är skillnaden i beläggingsgraden mellan anstalterna fortfarande stor. Under år 2007 skilde sig beläggningen på anstalterna mellan 78 procent och 122 procent. Se figur 4.16.

Figur 4.16 Belägningsgraden per anstalt under år 2007

Källa: Kriminalvården.

Figur 4.16 Beläggningsgraden per anstalt under år 2007



Beläggningsgraden var låg på anstalter som Salberga och Västervik Norra, som nyligen hade öppnats det året, och på Roxtuna, som skulle stängas.

Flera anstalter ligger på eller kraftigt över hundra procents beläggning. Den låg under 90 procent vid 16 anstalter. Kolmården som har 150 platser hade en beläggning på 75 procent.

4.7 Slutsatser

4.7.1 Intaget till anstalterna och utslussning

Bedömning: Det finns ett outnyttjat utrymme att påverka belastningen på Kriminalvårdens häkten och anstalter.

Kriminalvården kan t.ex. bereda fler fängelsedomda möjlighet att verkställa fängelsestraffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, förbättra förutsättningarna för utslussning från anstalt och överföra fler fängelsedomda till sina respektive hemländer. Anstalterna kan också beläggas jämnare. Beläggnings-situationen vid häktena kan effektiviseras genom att tidigare överföra de fängelsedomda till anstalt.

Från det att ett brott polisanmälts eller annars kommit till Polisens kännedom till dess att verkställigheten i anstalt påbörjas har aktörerna i den s.k. rättskedjan gjort ett stort antal bedömningar och fattat olika beslut. Dessa bedömningar och beslut påverkar inflödet av klienter till Kriminalvården.

Utredningen konstaterar att det antal personer som verkställer sitt straff i fängelse är en mycket liten del av dem som har begått brott. Dessutom verkställer inte alla sina fängelsestraff i anstalt. Det beror bl.a. på att fängelsestraffet kan verkställas genom övervakning och vårdinsatser. Som huvudregel gäller dock att straffet ska verkställas i anstalt.

Utredningen bedömer att det finns flera åtgärder som Kriminalvården kan vidta för att minska beläggningen i häkten och anstalter. En grundläggande förutsättning om man vill effektivisera verksamheten är dock att rättssäkerheten och principen om likabehandling måste upprätthållas.

Utredningen har konstaterat att andelen som erbjuds IÖV av dem som döms till kortare fängelsestraff inte har ökat. Dessutom är det enbart ca 40 procent av dem som erbjuds IÖV som påbörjar

sådan övervakning. Differensen motsvarar ca 2 000 dömda. Dessa personer kan ha dömts till fängelsestraff på allt från under en månad upp till sex månader. Utredningen beräknar att dessa 2 000 personer motsvarar ca 400 anstaltsplatser per år. Det nuvarande stora och enligt utredning svårbegripliga frånfallet visar på en möjlighet för Kriminalvården, som kan generera en väsentlig avlastning på anstalterna. En ökad användning av IÖV skulle dessutom medföra en enligt utredningens mening bättre och effektivare kriminalvård (jfr Brå, Rapport 2008:19).

Kriminalvården redovisade i årsredovisningen för år 2007 att utslussningen under år 2007 var konstant jämfört med år 2006 (1 564 utslussningsåtgärder hade inletts år 2007, jämfört med 1 565 år 2006). Frigång och vårdvistelse hade minskat, medan utökad frigång med IÖV hade ökat. Kriminalvården har som möjlig orsak till att användningen av frigång och vårdvistelse hade minskat angivit att riskbedömningarna för misskötsamhet har blivit mer strikta och att det inte längre är klienten som ansöker om utslussning utan Kriminalvården som utreder och tar ställning i frågan efter en samlad bedömning (Kriminalvården, Årsredovisning 2007, s. 15). Under år 2008 har trenden från år 2007 fortsatt enligt Kriminalvårdens statistik. Antalet intagna som utslussas förefaller i princip vara konstant trots att själva syftet med de förändringar som gjordes under år 2007 var att Kriminalvården skulle kunna erbjuda fler personer en strukturerad övergång från anstaltsvistelse till ett liv i frihet. Kriminalvården beräknade att 100 till 150 ytterligare personer årligen skulle kunna beviljas någon utslussningsåtgärd genom 2007 års reform (prop. 2005/06:123, s. 71). Utredningen konstaterar att än så länge har så inte blivit fallet. Syftet med att en intagen utslussas torde inte i första hand vara att det ger en viss ekonomisk besparing för Kriminalvården jämfört med om den dömde vårdas i anstalt.

För varje person som genomgår utslussning genom utökad frigång innebär det en besparing med ca 600–700 kronor per vård-dygn. Men viktigare är att när den intagne utslussas genom vårdvistelse, halvvägshus eller utökad frigång innebär det att platser på anstalter frigörs och förmodligen en bättre kriminalvård.

Det nyligen antagna rambeslutet om överförande av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen kommer, när det har omvandlats till nationell lagstiftning, att öka möjligheterna för att överföra straffverkställigheten av frihetsberövande påföljder mellan EU:s medlemsstater. Rambeslutet torde för Sveriges del få störst

effekt för överföranden från Sverige (prop. 2007/08:84, s. 44 f.). De tänkta tidsfristerna i rambeslutet kommer enligt vad utredningen erfar innebära att det i fler fall än i dag kommer att vara lönt att inleda ett överförandeförfarande. I dag sker detta sällan om strafftiden är kortare än ett år, eftersom handläggningstiderna i de mottagande länderna ofta är långa. Kriminalvården har dock redan utan rambeslutet möjligheter att medverka till att verkställigheten överflyttas till den dömdes hemland. Denna möjlighet bör utnyttjas, inte minst för att minska belastningen på anstalterna. En sådan åtgärd främjar också normalt den dömdes anpassning till ett normalt liv efter frigivningen.

Genom att förkorta tiden innan de dömda kan överföras från häkte till en anstalt kan beläggningssituationen på häktena förbättras. Ungefär en tredjedel av dem som döms till fängelse är redan häktade. Enligt det tidigare nämnda beslutet är det Justitieombudsmannens uppfattning att överföring till anstalt ska ske inom en vecka. Om detta genomfördes skulle antalet fängelse-dömda som väntar i häkte minska med hälften. Behovet av häktesplatser sjunker då med hundra platser eller fler. Det kan också ske genom att kapaciteten vid riksmottagningen byggs ut. I dag är väntetiden till riksmottagningen mer än fyra gånger så lång som den tid som JO har ansett är rimlig. För sexualbrottsdömda är väntetiden ännu längre, vilket beror på en brist på anstaltsplatser för denna kategori.

Placeringsprocessen kan förbättras genom en ökad flexibilitet i anstaltsorganisationen. Kriminalvården bör utreda hur detta bäst kan ske, men det finns flera tänkbara åtgärder. Flexibiliteten kan t.ex. förbättras genom att minska antalet säkerhetsklasser.

Ett särskilt problem för Kriminalvården är att förutse när utdömda straff faktiskt kommer att verkställas om den dömden inte är frihetsberövad. Detta problem är inte enkelt att komma till rätta med. Statsmakternas intentioner är att det ska vara kort tid mellan laga kraftvunnen dom och straffverkställelse. Många faktorer påverkar hur kort denna tid blir, bl.a. ska hänsyn tas till den dömdes förutsättningar att inställa sig, om den dömden överklagar placeringsbeslutet eller begär uppskov med verkställigheten, ansöker om IÖV eller nåd. Kriminalvården har vidtagit vissa åtgärder för att förbättra det myndighetsinterna arbetet. Utredningen ser i dag inte några ytterligare möjligheter att genomföra förbättringar i detta avseenden utan att det skulle kunna medföra

negativa konsekvenser på t.ex. rättssäkerheten och möjligheten att få ett snabbt flöde genom hela rättskedjan.

4.7.2 Anpassning av antalet platser

Bedömning: Den ojämna tillströmningen av klienter till häkten och anstalter utgör ett planeringsproblem för Kriminalvården. Det bör skapas bättre förutsättningar för Kriminalvårdens förmåga att anpassa platstillgången till behoven.

Kriminalvården har angett att det i dag tar sex till åtta år att bygga en helt ny kriminalvårdsanläggning. Om det hade varit möjligt att så lång tid i förväg förutse behovet av häktes- och anstaltsplatser hade det varit möjligt att anpassa antalet platser efter behovet. Så är dock inte fallet och Kriminalvården ställs därför inför ett planeringsproblem. Svårigheten att förutse tillströmningen av klienter gör att Kriminalvården måste använda de möjligheter som står till buds för att styra tillströmningen, utnyttja befintliga platser så effektivt som möjligt och skapa en handlingsberedskap för att öppna nya och stänga outnyttjade platser.

Det finns en regional aspekt på planeringen, men utredningen har konstaterat att den med tiden har kommit att bli något mindre viktig. 1974 års kriminalvårdsreform hade som inriktning att den som dömts till fängelse skulle avtjäna straffet så nära sitt hem som möjligt, enligt den s.k. närhetsprincipen. Denna princip har med tiden tonats ned, bl.a. för att man har önskat åstadkomma en ökad differentierad placering av de intagna. I dag placeras intagna i anstalter över hela landet bl.a. efter den enskildes vårdbehov. Närhetsprincipen är numera viktigast för häktes- och frivårdsverksamheten. Häktade ska helst befinna sig så nära berörd polismyndighet, åklagare och domstol som möjligt. Frivården bör arbeta med klienter i den miljö där de ska återanpassas. Principerna för planeringen, de praktiska svårigheterna och kraven på organisationen är dock desamma såväl nationellt som regionalt, varför utredningens bedömningar och slutsatser också kan tillämpas på den regionala planeringen inom Kriminalvården.

Hur många häktade och fängelsedömda som kan tas om hand avgörs av antalet tillgängliga platser. Antalet häktade och fängelsedömda varierar både under året och över åren och bereder därige-

nom ett planeringsproblem. Planeringsproblemet kan sammanfattas i storleken på de årliga och månatliga variationerna i antalet inskrivna på häkten och anstalter och Kriminalvårdens faktiska möjligheter att anpassa tillgången på platser.

Normalt ligger de årsvisa förändringarna av medelbeläggningen på landets häkten under 10 procent. Medelbeläggningen har dock undantagsvis förändrats med hela 25 procent från ett år till ett annat. Under ett år har beläggningen varierat med upp till 20–25 procent.

Medelbeläggningen på Kriminalvårdens anstalter har i vissa fall förändrats med 20 procent på några år, men beläggningens variationen under ett och samma år har hittills varit mindre än 10 procent. När stora kapacitetsbehov har uppkommit har Kriminalvården ställts inför exceptionella svårigheter. Kriminalvården har uppgett till utredningen att man under åren 2004–2005 sökte i hela landet efter möjliga anstaltsplatser. Under denna tid inrättades anstalter i tidigare sjukvårdsanläggningar och ett antal polisarrester omvandlades till kriminalvårdsanläggningar.

Utredningen kan således konstatera att förmågan att förändra tillgången till häktesplatser i förhållande till behovet i princip förefaller ha varit stor. Vissa lösningar har dock lett till förelägganden och domar avseende brister i miljön av de häktade, så gäller t.ex. dubbelbeläggningar i celler och de polisarrester som tillfälligt togs i bruk, men som inte nådde upp till en tillräcklig standard. Motsvarande gäller för Kriminalvårdens förmåga att förändra tillgången till anstaltsplatser på såväl kort som lång sikt. Men anpassningen till behovet har periodvis brustit med en kraftig överbeläggning och ett eftersatt underhåll som följd. Även i vissa anstalter tvingades Kriminalvården att dubbelbelägga bostadsrummen. Dubbelbeläggning av bostadsrum i anstalt har accepterats av Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätt (Mål M 3304-04, 2009-01-13¹). Miljödomstolen anser att förhållandena för intagna på ett häkte skiljer sig från förhållandena vid en sluten anstalt. De anstaltsintagna är t.ex. inte inlåsta under lika stor del av dygnet som de häktade. Dubbelbeläggning i anstalernas bostadsrum är under en kortare tid enligt domstolen därför inte en olägenhet för människors hälsa även om de är mindre än 10 kvm.

Slutsatsen blir att Kriminalvården har en viss möjlighet att anpassa platstillgången till variationer i antalet häktade och fängel-

¹ Domen hade inte vunnit laga kraft när denna utredning lämnades till tryck.

sedömda som ska verkställa straff i anstalt. Det ställs dock stora krav på Kriminalvårdens förmåga att anpassa platstillgången. Kriminalvården har uppgett att de i dag har mer begränsade möjligheter att agera flexibelt efter de åtgärder som vidtogs under åren 2004–2005. Myndigheten bedömer t.ex. att det inte finns fler lämpliga anläggningar som snabbt kan omvandlas till kriminalvårdsanstalter. Domstolsavgöranden och beslut från bl.a. Justitiekanslern om t.ex. dubbelbeläggning har ytterligare minskat Kriminalvårdens handlingsutrymme.

Utredningen bedömer att den ojämna tillströmningen till häkten och anstalter är ett så allvarligt planeringsproblem för Kriminalvården att åtgärder bör vidtas. Variationerna gör att det är svårt att bedriva kostnadseffektiv och ändamålsenlig kriminalvård. Utredningen gör inte någon annan bedömning än Kriminalvården än att flexibiliteten i detta avseende i dag är sämre än för bara några år sedan. Utredningen anser därför att det är nödvändigt att förbättra förutsättningarna för Kriminalvården att öka flexibiliteten och förmågan att anpassa platstillgången till de växlande behoven.

4.7.3 Platser i beredskap

Förslag: Regeringen bör ge Kriminalvården i uppdrag att hålla en platsberedskap för att inom ett år kunna inrätta tillfälliga anstaltsplatser motsvarande 10 procent av det totala platsantalet i anstalter och tillfälliga häktesplatser motsvarande 25 procent av det totala antalet häktesplatser.

Regeringen bör vidare ge Kriminalvården i uppdrag att förbereda och upprätta planer för att inom tre år kunna öka det ordinarie platsantalet med 20 procent i häkten och anstalter.

Utredningen har konstaterat att beläggningen på såväl häkten som anstalter kan skifta kraftigt mellan åren. Kriminalvården strävar i dag efter 90-procentig beläggning i anstalter och 95-procentig beläggning i häkten. Utredningen har visat att den verkliga beläggningen på olika anstalter skiftade mellan 78 procent och 122 procent under år 2007. Det är nödvändigt att det finns en viss överkapacitet i systemet bl.a. för att omflyttningar ska kunna ske. Det bör vara möjligt att tillfälligt öka beläggningsgraden för att t.ex. ge de intagna bästa möjliga kriminalvård inom ramen för de behandlingsprogram som ges.

Utredningen bedömer att det därutöver behövs ytterligare ett antal platser om beläggningsbehovet ökar oväntat kraftigt och snabbt. Regeringen bör därför ge Kriminalvården i uppdrag att hålla en platsberedskap för att inrätta tillfälliga anstaltsplatser motsvarande 10 procent av det totala platsantalet i anstalter och tillfälliga häktesplatser motsvarande 25 procent av det totala antalet häktesplatser. Dessa platser ska hålla en godtagbar standard och kunna inrättas snabbt, dvs. under loppet av ett år. Viss tillfällig dubbelbeläggning i anstalternas bostadsrum bör därvid kunna tillåtas under förutsättning att Miljödomstolen vid Vänersborgs tingsrätts ovannämnda dom i januari 2009 inte ändras.

De lokalförsörjningsplaner som Kriminalvården har tagit fram (den senaste år 2005, med uppdatering år 2008) omfattar inte någon planering av tillskapande och avveckling av tillfälliga platser. Lokalförsörjningsplanen har i stället haft till syfte att på lång sikt redogöra för lokalbeståndets utveckling vad gäller nybyggnation, ombyggnation och avveckling. En lokalförsörjningsplan för en verksamhet där lokalbehovet kan skifta mycket snabbt bör även omfatta en plan för hur sådana skiftningar ska hanteras. Enligt utredningens uppfattning bör därför även dessa frågor behandlas utförligt i Kriminalvårdens lokalförsörjningsplan. Kriminalvården bör således kontinuerligt i lokalförsörjningsplanen redovisa hur den erforderade platsberedskapen ska upprätthålls.

Utredningen anser dock inte att det är tillräckligt att Kriminalvården ska kunna inrätta beredskapsplatser på ett års sikt. Beläggningen har under vissa perioder ökat med upp till 20 procent på tre år. Regeringen bör därför ge Kriminalvården i uppdrag att förbereda och upprätta planer för att inom tre år kunna öka det ordinarie platsantalet med 20 procent i häkten och anstalter.

Kriminalvården har uppgett att det tar sex till åtta år från beslut till att en ny anstalt är i drift. Utredningen anser att det är nödvändigt att skaffa en planberedskap i syfte att förkorta den tid det att sätta en ny anstalt i drift. Med planberedskap avses att Kriminalvården ständigt ska ha förberedda planer motsvarande en 20-procentig kapacitetsutbyggnad. Kriminalvården har uppgett att det kommer att ta tre år att bygga en ny avdelning på Norrtäljeanstalten, eftersom myndigheten använder de ritningar som tidigare har använts för att bygga ett liknande hus på Kumlaanstalten. Det visar att Kriminalvården kan att öka sin kapacitet i dem omfattning och inom den tid som utredningen föreslår.

Under överskådlig tid kommer det att finnas en viss omsättning av anstalter, dvs. att anstalter byggs, byggs om eller avvecklas. Kriminalvården kommer då, liksom i dag, att kunna vänta med eller skynda på avveckling av en anstalt i det fall att ett kapacitetsbehov uppkommer. Härigenom kan man säga att Kriminalvården redan i dag har en beredskap för oförutsedda händelser, även om den inte uttryckts i ett formellt uppdrag till Kriminalvården. Om Kriminalvården låter uppföra anstalter som inte är alltför stora bör det vara möjligt att mer flexibelt planera för och bygga dessa relativt snabbt. Det krävs t.ex. mindre mark, försörjning och kommunikationsvägar vid anläggandet av mindre anstalter jämfört med mycket stora anläggningar. Möjligheten att ta fram standardiserade bygghandlingar ökar också. Tiden för att bygga en ny anstalt bör då kunna bli kortare.

5 Kriminalvården och prognosarbetet

5.1 Inledning

Arbetet med att göra prognoser för det framtida antalet intagna i häkten och anstalter är viktigt för att kunna anpassa antalet platser till de förändrade behoven. Kriminalvården behöver ett tillräckligt antal platser för att fullgöra sin uppgift, men bör samtidigt inte, av resursekonomiska skäl, ha fler platser än vad som behövs.

I detta kapitel granskar utredningen om det är möjligt att över huvud taget göra träffsäkra prognoser. Kapitlet inleds med en beskrivning och granskning av Kriminalvårdens prognoser. Utredningen granskar Kriminalvårdens prognoser över medelbeläggningen i häkten och på anstalter för att bedöma i vad mån man kan göra tillräckligt säkra prognoser dels på kort sikt, ett till två år, dels på litet längre sikt, tre år eller längre. Utredningen gör i detta syfte också några egna prognoser för att undersöka svårigheterna. Erfarenheter från pågående prognosarbete inom rättskedjan och hur man arbetar med prognoser i några jämförbara länder redovisas kortfattat. Möjligheterna att bedöma utvecklingen på ännu längre sikt, dvs. uppåt tio år behandlas därefter för att se om det är möjligt att på lång sikt finna förhållanden som planeringen kan bygga på.

Det är väsentligt att belysa graden av osäkerhet i prognoserna på både kort och litet längre sikt eftersom det har betydelse för vilken handlingsberedskap och reservkapacitet som Kriminalvården behöver ha.

5.2 Bakgrund

5.2.1 Kriminalvårdens prognoser

Kriminalvårdens prognoser för det kommande platsbehovet redovisas bl.a. i budgetunderlaget för år 2009. Prognoserna sträcker sig fram till år 2011.¹

Arbetet med att ta fram prognoserna har utvecklats under många år, men i stort sett är grunden densamma sedan 1990-talets början.

Prognosmetod avseende häktesplatser

Kriminalvårdens prognoser för antal häktade bygger på att den linjära trenden för antalet häktade mellan år 1993–2007 dras ut till planeringsperiodens slut, dvs. år 2011. Kriminalvården har inte presenterat någon alternativ prognos för antalet häktade.

Prognosmetod avseende anstaltsplatser

Kriminalvården har tidigare använt den s.k. basmodellen, för att förutse behovet av anstaltsplatser. Prognoserna görs numera med s.k. ARIMA-modeller (Auto Regressive Integrated Moving Average). Det är prognoser baserade på tidsserier. Alla tidsserieprognoser bygger på trender, dvs. på att man drar ut förändringen från tidigare år. Prognoserna görs som regel för de kommande fyra åren.

Prognoserna bygger på specifika bedömningar om vilka år som ska användas och vilken vikt de ska ges i prognosen. Det går att variera utfallet med ARIMA-modellerna. Valet av begynnelse- och slutår påverkar självklart prognosen i hög grad.

¹ Kriminalvårdens budgetunderlag för år 2009 inlämnades till regeringen i mars 2008. Budgetunderlaget har i vissa delar uppdaterats i maj 2008. I det samarbete mellan myndigheterna i rättskedjan som samordnas av Brottsförebyggande rådet, sträcker sig Kriminalvårdens prognoser till och med år 2012, se vidare 5.2.2.

5.2.2 Samarbete inom rättskedjan

Kriminalvården, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten gavs i sina respektive regleringsbrev för år 2008 ett uppdrag att samverka, samordna och utveckla prognosarbetet för att förbättra möjligheterna att bedöma rättsväsendets kapacitetsbehov. Brottsförebyggande rådet (Brå) fick samtidigt i uppdrag att ge myndigheterna stöd i arbetet.

Målet för arbetet är att ta fram årliga gemensamma rapporter med samordnade prognoser för de närmaste tre till fyra åren. Prognosrapporterna ska ge bästa möjliga bild av myndigheternas framtida kapacitetsbehov. Myndighetscheferna ska vid två tillfällen per år samråda om prognosarbetet. Prognoserna ska underställas myndighetscheferna för beslut och redovisas till regeringen.

Den första rapporten överlämnades till regeringen i januari 2009 (Rättsväsendets kapacitetsbehov åren 2009–2012, Centrala prognoser för Polisen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården).

Kriminalvårdens prognos i denna rapport skiljer sig något, ifråga om metod, från de tidigare presenterade prognoserna. Det nya är att Kriminalvården länkar sin prognos till prognoser gjorda av de myndigheter som ligger före i rättskedjan. Det innebär att behovet av anstaltsplatser beräknas bl.a. med ledning av Domstolsverkets bedömning av utvecklingen av antalet avgjorda brottmål. Prognosen sträcker sig fram till och med år 2012.

5.2.3 Internationell jämförelse

Även andra länder gör självfallet sedan många år prognoser för antalet intagna eller för medelbeläggningen i sina fängelser. De görs mer eller mindre sofistikerat. Gemensamt är att prognoserna i de länder som nämns nedan i vart fall inte ensamt styr platsutbyggnaden hos dem.

Norge

Den norska regeringen ger varje år myndigheten för kriminalvård, Kriminalomsorgen, i uppdrag att göra en prognos för platsbehovet vid landets anstalter. Kriminalomsorgen gör en beräkning av platsbehovet baserad på enkla, linjära trendframskrivningar av antal

fängelsedomar och strafftider, uppdelade på olika typer av brottslighet.

Den senaste huvudprognosen, som gjordes år 2007, angav ett behov att öka antalet platser med 1,5 procent per år. Till år 2013 räknade Kriminalomsorgen med en ökning med 9 procent. Alternativ med olika beläggningsgrader redovisades också.

Den norska regeringen föreslog i september år 2008 att Stortinget inte skulle öka antalet platser utöver det som var planerat utan att i stället genom reformer minska behovet av platser. Detta trots att Kriminalomsorgen alltså prognostiserat ett behov av ytterligare 9 procent fler platser till år 2013.

Danmark

Justitieministeriet i Danmark har under lång tid tagit fram prognoser för behovet av fängelseplatser. Olika prognosmodeller har prövats. Differenserna mellan prognoserna och utfallen har dock visat sig för stora för att den danska regeringen ansett sig kunna basera sina beslut uteslutande på prognoserna. Regeringen träffar ett fyraårigt avtal med Danmarks kriminalvårdsmyndighet, Kriminalforsorgen. I avtalet anges ekonomiska ramar för och specificeras det antal platser som Kriminalforsorgen ska hålla tillgängliga. I det senaste avtalet avseende perioden 2008–2011 fick Kriminalforsorgen endast en budgetökning om 1,4 procent.

Finland

Brottspåföljdsverket, som är Finlands kriminalvårdsmyndighet, gör prognoser för det finska platsbehovet. Det är dock den finska regeringen som beslutar hur många anstaltsplatser det ska finnas. Finland har under en följd av år minskat fångpopulationen. Regeringen har beslutat att minska antalet platser med 10 procent trots att prognoserna visade ett behov att öka antalet platser.

England och Wales

Justitieministeriet har under många år tagit fram prognoser över antalet personer som beräknas komma att avtjäna fängelsestraff om sju till nio år. Prognoserna har gjorts med skiftande tekniker. Tabell 5.1 sammanfattar erfarenheterna.

Tabell 5.1 Prognoser och utfall för antal intagna i England och Wales

År som prognosen är gjord resp. avser:	Prognos	Utfall	Ökning enligt prognosen (i procentenheter)	Faktisk ökning (i procent)
2008 → 2015	83 300 – 95 800	--	0,2 – 15,2	--
2000 → 2008	70 200 – 83 500	83 194	9 - 29	29
1999 → 2007	70 400 – 80 300	79 719	9 - 24	23
1998 → 2006	66 700 – 73 400	77 980	2 - 12	19
1985 → 1994	52 800 – 57 000	48 800	14 - 23	6
1984 → 1993	48 500 – 51 900	44 600	12 - 20	3
1983 → 1992	49 000	46 500	13	7

Källa: Prison Population Projections 2008–2015, Ministry of Justice, Storbritannien, 18 september 2008.

Varje årlig prognos avser sju-nio år framåt i tiden. Prognoserna är gjorda med intervall, dvs. skillnaden mellan högsta och lägsta prognos för en viss tid. Den senaste prognosen gjordes år 2008 och avsåg år 2015.

Under 1980-talet och början av 1990-talet överskattade prognoserna utvecklingen. De största överskattningarna var 17 procentenheter. Under 1990-talet och början av 2000-talet underskattade prognoserna utvecklingen, för vissa prognosalternativ med 20 procentenheter.

När en tidigare trend bryts har det visat sig vara svårt att göra prognoser. Den senaste prognosen gör det möjligt att uppskatta hur osäkerheten ökar med prognosperiodens längd.

Tabell 5.2 Prognososäkerheten tilltar med prognosperiodens längd. Skillnaden mellan högsta och lägsta prognos, England och Wales

År	Skillnad mellan högsta och lägsta prognos, procent
2009	2,2
2010	4,4
2011	6,3
2012	8,4
2013	10,6
2014	12,7
2015	14,9

Källa: Prison Population Projections 2008–2015, Ministry of Justice, Storbritannien, 18 september 2008.

Osäkerheten i prognoserna ökar över tid. På ett års sikt är skillnaden mellan högsta och lägsta prognos 2,2 procent, på två års sikt 4,4 procent, på tre års sikt 6,3 procent. På sex års sikt bedöms osäkerheten vara 14,9 procent, vilket mycket väl kan vara en underskattning.

Prognoserna har en annan funktion än de har i Sverige. Justitieministeriets prognoser görs i avsikt att informera kriminalvårdens myndigheter om regeringens bedömning av behovet av platser. Prognoserna fungerar således som planeringsunderlag för kriminalvårdens myndigheter.

5.3 Det framtida behovet av anstaltsplatser

5.3.1 Kriminalvårdens prognos till år 2011

Kriminalvårdens prognos till regeringen i budgetunderlaget för år 2009 sträcker sig fram till år 2011.

Prognos avseende häktesplatser

Kriminalvården ser en fortsatt ökning av antalet häktade med sammanlagt 7,6 procent till år 2011. Det är en förhållandevis måttlig ökning jämfört med den 45-procentiga ökningen som ägde rum mellan

åren 1998–2006. Prognosen för antalet häktade är 1 575 personer år 2011.

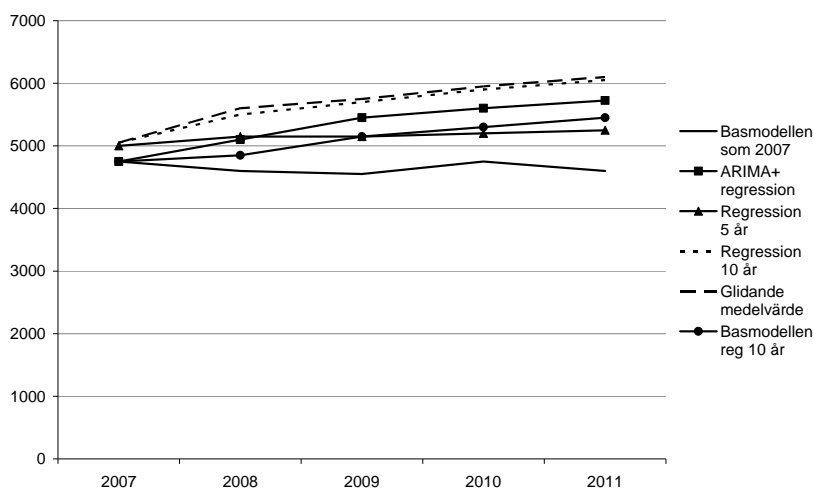
Till prognosen för antalet häktade läggs behovet av platser för andra kategorier intagna samt behovet av en viss överkapacitet (95-procentig beläggning).

Kriminalvården uppskattar att det sammanlagt behövs 2 110 häktesplatser år 2011. Antalet ordinarie platser i häkten var den 1 januari 2008 1 915. Det innebär att antalet häktesplatser bedöms behöva öka med 195 platser eller 10 procent till år 2011.

Prognos avseende anstaltsplatser

Kriminalvården tar fram flera prognosalternativ. Av sex alternativ valde Kriminalvården i budgetunderlaget för år 2009 att framhålla en av de högre prognoserna som den mest sannolika (se figur 5.1). Kriminalvården motiverade sitt val med att bedömningen grundades på en fördjupad information om ärendeinströmningen och ärendebalanserna hos åklagare och domstolar.

Figur 5.1 Alternativa prognoser för perioden år 2008–2011



Källa: Budgetunderlag 2009, Kriminalvården.

Kriminalvården antog att de fängelsedömda kommer att öka med 17 procent² åren 2008–2011. Kriminalvården beräknade att 5 725 personer kommer att sitta i landets anstalter eller vara intagna på häkte i avvaktan på att bli överförda till anstalt år 2011.

Med hänsyn till säsongsvängningar och behovet av en viss överkapacitet (90-procentig belägningsgrad) beräknade Kriminalvården det sammanlagda behovet av anstaltsplatser till 6 215. Med hänsyn till att antalet ordinarie anstaltsplatser den 1 januari 2008 var 5 212 innebär det en ökning med 1 003 platser eller 19 procent. Dessutom beräknade Kriminalvården att 250 dömda personer kommer att vara intagna på häkte i avvaktan på anstaltsplacering.

Av Kriminalvårdens budgetunderlag för år 2009 framgår att Kriminalvården därutöver konstaterade ett behov av ytterligare 1 000 platser. Behovet motiverades av ”politiska signaler” och följande bedömningar:

- Befolkningen ökar med 70 000 fler ungdomar i åldern 21–24 fram till år 2011. Om andelen ungdomar i fängelse år 2011 är lika stor som den var år 2005 medför det ett behov av hundra fler i anstalt.
- Regeringens beslut att öka antalet poliser bedöms leda till 350–450 fler i anstalt år 2011.
- Längre straff bedöms leda till mellan 200 och 600 fler personer i anstalt.
- De nya utslussningsmöjligheterna beräknas dock medföra ett minskat behov av ca 150 platser.

Sammanlagt bedömde Kriminalvården alltså att antalet anstaltsplatser, utöver platser för de 250 som är intagna på häkte i avvaktan på anstaltsplacering, behöver öka med 2 003 till 7 215 år 2011. Det innebär en ökning av behovet av anstaltsplatser med 38 procent jämfört med antalet platser den 1 januari 2008.

² Felaktigt angiven till 22 procents ökning i Kriminalvårdens budgetunderlag för år 2009. Uppgiften korrigerades senare av Kriminalvården.

5.3.2 Analys av Kriminalvårdens prognos

Kriminalvården bedömer alltså att behovet av antalet anstaltsplatser år 2011 kommer att öka väsentligt. Vad talar för att det på fyra års sikt föreligger ett behov av ytterligare 2 000 anstaltsplatser?

Tidigare prognoser och utfall

För att bedöma tillförlitligheten i Kriminalvårdens prognos har utredningen granskat myndighetens tidigare prognoser och jämfört dessa med det faktiska utfallet. I Kriminalvårdens budgetunderlag för år 2005 gjordes prognosen att medelbeläggningen år 2007 skulle bli 5 150. Utfallet blev 4 677, dvs. drygt 9 procent lägre än det förväntade antalet. I budgetunderlaget för år 2006 användes i stället medelantalet fängelsedömda³ som uppskattades till 5 750 för år 2007. Utfallet blev 4 950 dvs. närmare 14 procent lägre än det prognostiserade antalet.

I budgetunderlagen som lämnades till regeringen inför åren 2006, 2007, 2008 och 2009 uppskattade Kriminalvården att medelantalet fängelsedömda år 2008 skulle uppgå till 5 900, 5 530, 5 275 respektive 5 100. Det faktiska antalet fängelsedömda för år 2008 beräknas till ca 4 900 (Rättsväsendets kapacitetsbehov åren 2009–2012, Centrala prognoser för Polisen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården, s. 51). Kriminalvården överskattade således behovet med 20, 13, 8 och 4 procent fyra, tre, två respektive ett år i förväg. Detta visar hur svårt det är att prognostisera antalet fängelsedömda även på relativt kort sikt.

Prognoser baserade enbart på tidsserier är otillräckliga för att kunna förutse trendbrott. Därför är det knappast förvånande att Kriminalvården har överskattat platsbehovet vissa år. Fram till år 2004 ökade medelbeläggningen kraftigt, men planade sedan ut och föll därefter åren 2006–2008. Kriminalvården förutsåg inte heller det ökade platsbehovet under åren 2000–2004.

³ Medelbeläggning på anstalter plus verkställighetsfallen på häkten.

Prognos januari 2009

Som ovan nämnts har rättskedjans myndigheter på regeringens uppdrag samarbetat och nyligen tagit fram prognoser som överensstämmer inbördes. Kriminalvårdens prognos sträcker sig nu till år 2012 men innefattar också en prognos för år 2011.

Tabell 5.3 Kriminalvårdens prognoser för behovet av häktes- och anstaltsplatser

	2011		2012	
	Häkten	Anstalter	Häkten	Anstalter
Prognos februari 2008 (Budgetunderlag 2009)	2110	7215	-	-
Ny prognos januari 2009	2125	6175	2275	6650

Kriminalvården gör i den nya prognosen för år 2011 i stort sett samma bedömning av behovet av antalet häktesplatser som i sin tidigare prognos. Den nya prognosen visar dock ett väsentligt mindre behov av anstaltsplatser år 2011 jämfört med den tidigare prognosen. I den nya prognosen bedöms dock behovet av både häktes- och anstaltsplatser öka med nästan 8 procent mellan åren 2011 till 2012 (se tabell 5.3).

Den nya prognosen innebär att Kriminalvården bedömer att en stor del av ökningen av behovet av häktes- och anstaltsplatser kommer att uppstå något längre fram i tiden och att platsbehovet för den närmaste tiden behöver revideras ned.

Kriminalvården har bedömt sin prognos i förhållande till prognoserna i de föregående leden i rättskedjan. I varje led redovisar respektive myndighet att verksamheten kommer att öka. Se tabell 5.4.

Tabell 5.4 Prognostiserad ärendeökning för rättskedjans myndigheter 2009–2012

Ärende	Förändring, procent
Polisen IN, brottsanmälningar exkl. ekobrott	+6,0
Polisen UT, ärenden redovisade till åklagare	+10,7
Åklagare IN, inkomna brottsmisstankar	+20,3
Åklagare UT, åtalsbeslut	+21,1
Domstolar IN, inkomna brottmål	+20,5
Domstolar UT, avgjorda brottmål	+24,4
Kriminalvården IN, medelbeläggning	+27,0

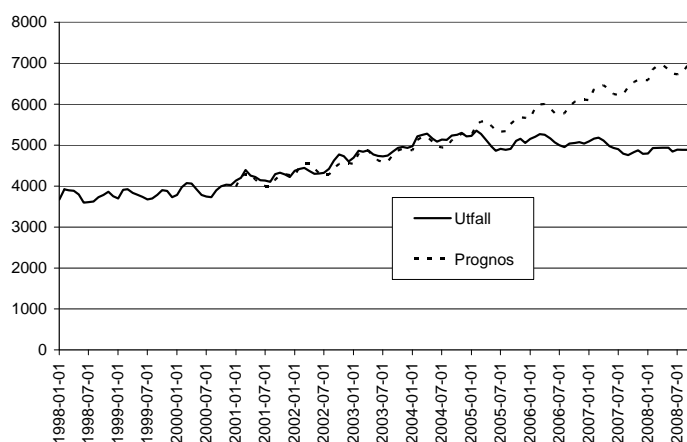
Källa: Rättsväsendets kapacitetsbehov åren 2009-2012, Centrala prognoser för Polisen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården.

Alternativa prognoser

Utredningen har gjort några egna prognoser för att belysa svårigheten i att göra prognoser. För att göra prognoser för varje månad åren 2001–2008 har utredningen använt sig av den s.k. ARIMA-modellen (se ovan kap. 5.2.1).

Modellen har skattats på data för antalet fängelsedömda för varje månad från januari 1994 till december 2000. Resultatet framgår av figur 5.2.

Figur 5.2 Månadsvis utfall för åren 1998–2008 samt prognos för fängelse-dömda intagna i anstalt åren 2001–2008 baserad på data för åren 1994–2000

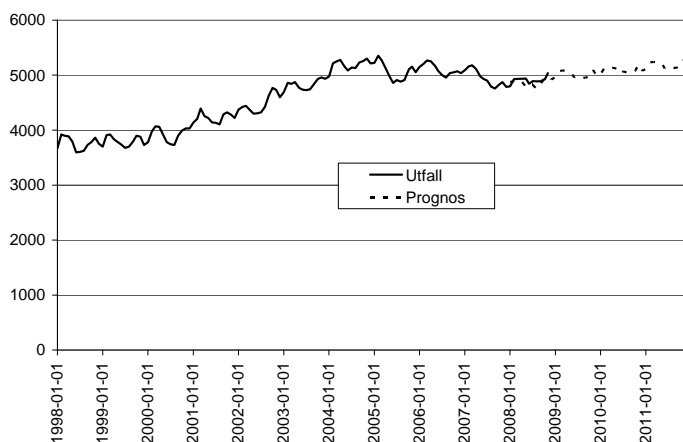


Källa: Egna beräkningar på grundval av statistik från Kriminalvården.

Detta ger en mycket god prognos för de första fyra åren. Åren 2001–2004 är skillnaden mellan prognos och utfall bara någon enstaka procent. Även det månadsvisa mönstret kan förutses relativt väl. Men från år 2005 börjar prognosen att avvika allt mer från utfallet. Trenden i prognosen är därefter densamma som för åren 2001–2004, vilket gör att prognosen blir allt mer missvisande för varje ytterligare år. Prognosen förutsätter inte det trendbrott som inträffade år 2005. Detta illustrerar en av de begränsningar som gäller för tidsseriebaserade prognoser.

Om samma modell som ovan används för att göra prognoser för åren 2008–2011 men med data för hela perioden januari 1994 till september 2008 blir resultatet helt annorlunda och anger ett betydligt lägre behov av platser. Se figur 5.3.

Figur 5.3 Månadsvis utfall för åren 1998–2008 samt prognos för fängelse-dömda intagna i anstalt åren 2001–2011 baserad på data för åren 1994–2008



Källa: Egna beräkningar baserad på Kriminalvårdens statistik.

Det som förklarar varför prognosen blir annorlunda är att modellen är skattad på fler år och att de år som har tillkommit har en annan utveckling än de år som modellen skattades på i den förra prognosen, se figur 5.2. Detta illustrerar ytterligare godtyckligheten i de tidsseriebaserade prognoserna.

För att kunna förutse trendbrott måste således annan information eller förklaringsvariabler tillföras. Det kan göras i s.k. multivariata modeller.

Vilka förhållanden är det som förklarar medelbeläggningen på landets anstalter? Utredningen har använt en modell som bygger på antagandet att de väsentliga förklaringsvariablerna är antalet poliser, antalet skäligen misstänkta, antalet inkomna brottmål vid domstolarna, antalet fängelsedomar samt genomsnittlig strafftid. Alla dessa variabler för ett visst år samverkar för att förklara hur stor medelbeläggningen på anstalterna blir samma år. För att kunna göra en sådan prognos måste således också de nämnda förklaringsvariablerna förutses.

Tabell 5.5 Multivariat prognos för medelbeläggningen på kriminalvårdsanstalterna

Förklarande variabel	Prognos 2011	Ökning 2007–2011 procent
Poliser	20 000	15
Skäligen misstänkta	126 500	13
Inkomna brottmål	99 400	31
Fängelsedomar	16 550	13
Strafftid, månader	9,1	4
<i>Prognos för förklarad variabel</i>		
Medelbeläggning	5 100	9

Källa: Egna beräkningar.

Sambandet mellan förklaringsvariablerna och medelbeläggningen skattas på data från åren 1980–2007. Genom de samband som kommer fram vid en sådan skattning kan en prognos för medelbeläggningen åren 2008–2011 göras.

Den modell som här har använts ger en prognos på en ökning av medelbeläggningen med 9 procent. Om beläggningsgraden ska vara 90 procent pekar det på ett behov av ca 5 650 platser till år 2011. Det är väsentligt lägre än det sammanlagda behovet om 7 215 platser som Kriminalvården i budgetunderlaget 2009 ansåg vara det mest sannolika år 2011.

Prognoser byggda på förklaringsvariabler har också svårigheter att förutse trendbrott. Trendbrott kan förekomma i förklaringsvariablerna och de historiska sambanden kan förändras.

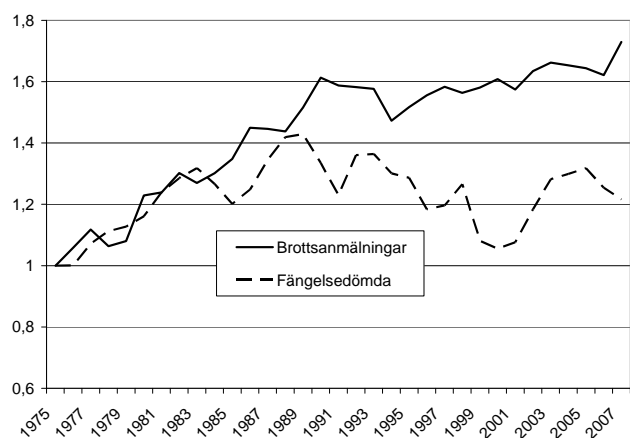
Utredningen avstår från att ha någon uppfattning om vilken prognos som är den mest sannolika. Utredningen vill med dessa jämförelser enbart framhålla svårigheterna med att göra prognoser och att det är vanskligt att lägga dessa till grund för en långsiktig planering av det framtida behovet av platser i häkte och anstalt.

5.3.3 Kriminalpolitikens betydelse

Antalet brottsanmälningar har ökat, särskilt under 1970- och 1980-talen. Under 1990-talet har utvecklingen varit relativt stabil. År 2007 ägde en kraftig uppgång rum, men det är för tidigt att säga om det är en utveckling som kommer att bestå.

Antalet fängelsedömda ökade med stigande antal anmälningar under 1970- och 1980-talen. Men sedan början av 1990-talet kan utredningen se en långsiktig tendens att antalet fängelsedömda minskar trots att anmälningsfrekvensen är relativt stabil. Se figur 5.4.

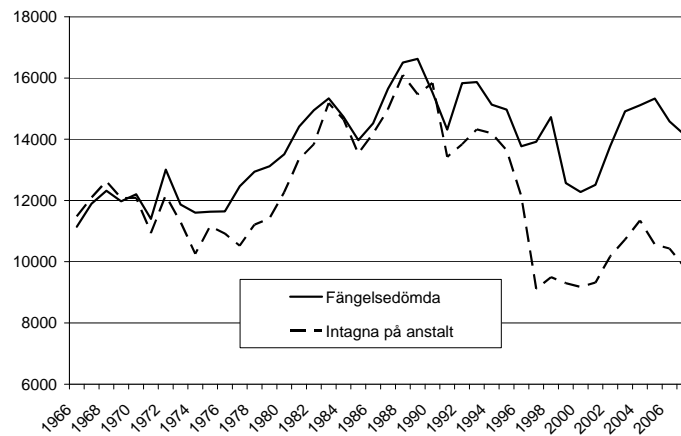
Figur 5.4 Brottsanmälningar och fängelsedömda åren 1975–2007



Källa: Brottsanmälningar: Rättsstatistisk årsbok för tiden 1965–1974; därefter Kriminalstatistik 2007, Tabell 1.1 Fängelsedömda: Maskintabeller från SCB (1973–2006), därefter Kriminalstatistik 2007, Tabell 4.11.

Alla som döms till fängelse tas inte in på anstalt. Det kan t.ex. bero på köbildning, avflyttning, sjukdom eller på att straffet verkställs på annat sätt. År 1994 infördes, som tidigare har nämnts, möjligheten att avtjäna kortare fängelsestraff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV. Det medförde att andelen av de fängelsedömda som togs in på anstalt sjönk till en avsevärt lägre nivå än tidigare. Se figur 5.5.

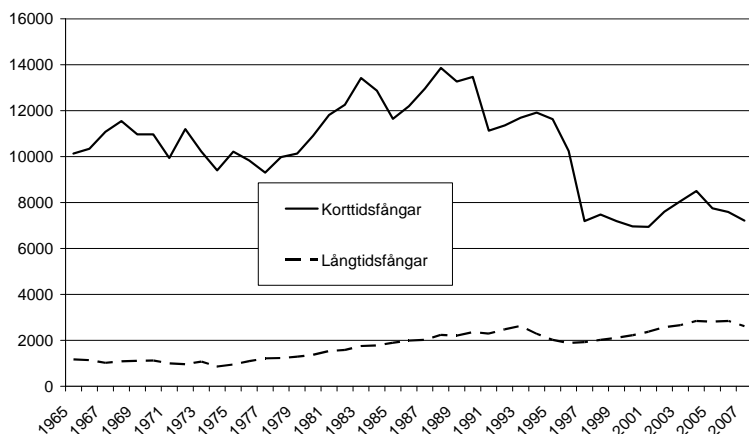
Figur 5.5 Antal fängelsedömda och antal intagna i fängelse åren 1966–2007



Källa: Fängelsedömda: RS-promemoria 1987:2 (1966–1972), Maskintabeller från SCB (1973–2006); 2007: Kriminalstatistik 2007, Tabell 4.11, Intagna på anstalt: Kriminalvårdens offentliga statistik.

Trots att antalet intagna i fängelse har sjunkit har fångpopulationen, dvs. antalet inskrivna i kriminalvårdsanstalter vid en och samma tidpunkt, inte minskat. Förklaringen förefaller vara förändrade strafftider, vilket åskådliggörs i figur 5.6. Se också bilaga 3.

Figur 5.6 Antal intagna kort- och långtidsfångar åren 1965–2007



Källa: Kriminalvårdens offentliga statistik.

De intagna med korta fängelsestraff, dvs. fängelse mindre än ett år, dominerar fortfarande. Andelen har dock gått ned från 85 procent år 1990 till 73 procent år 2007. Den stora nedgången skedde under första halvan av 1990-talet. Andelen med långa fängelsestraff som vid en och samma tidpunkt sitter på anstalt har ökat från 43 procent år 1990 till 73 procent år 2007 (se figur 4.2). Att antalet intagna i anstalt har minskat vägs således upp av att de som tagits in har haft längre strafftider än tidigare.

Tre faktorer pekas ibland ut som betydelsefulla för utvecklingen av brottsligheten och därmed fångpopulationen på lång sikt (Hanns von Hofer, PM Långsiktiga prognoser av platsbehovet i svenska fängelser, slutrapport 2008-11-28):

1. Förändringar av anmälningsbenägenheten för olika typer av brott.
2. Lagändringar som utvidgar eller inskränker det straffbara området och som skärper eller mildrar straffen.
3. Förändringar i upptäcktsrisken.

Dessa faktorer kan alltså i varierande grad ha bidragit till att successivt allt fler personer avtjänar straff i anstalt för allvarlig brottslighet.

1) Förändringar av anmälningsbenägenheten för olika typer av brott

Statistiska centralbyrån har konstaterat att förändringarna i benägenheten att anmäla brott varit liten åren 1978–2001. Anmälningsbenägenheten synes inte ha förändrats i någon stor utsträckning, även om attityderna till vissa brott, t.ex. sexual- och kvinnofridsbrott, har skärpts (Statistiska centralbyrån, Offer för vålds- och egendomsbrott, åren 1978–2002, Rapport nr. 104. Angående attityderna, jfr bl.a. SOU 2008:81 och SOU 2008:85).

2) Lagändringar som utvidgar eller inskränker det straffbara området och som skärper eller mildrar straffen

Statsmakterna förändrar ofta förutsättningarna för Kriminalvården genom att genomföra kriminalpolitiska åtgärder. Sedan år 1965 har t.ex. följande förändringar genomförts:

Kriminalpolitiska åtgärder	
1965	Ny brottsbalk
1968	Ny narkotikastrafflag
1973	Avräkning av häktningstid införs
1980–82	Speciella satsningar mot narkotikabrott
1983	Införandet av halvtidsfrigivning
1988	Kontraktsvård införs
1988	Nya häktningsregler
1989	Påföljdsreform
1990	Försöksverksamhet med samhällstjänst
1993	Halvtidsfrigivning avskaffas delvis
1993–94	Omorganisationer inom polis- och åklagarväsendet
1993	Skärpningar av straff för ett stort antal brott
1994	Intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV) som alternativ till fängelse införs på försök i vissa delar av landet
1997	IÖV som alternativ till fängelse införs i hela riket
1999	Halvtidsfrigivning avskaffas helt
1999	Samhällstjänst permanentas och utvidgas 1999. Sluten ungdomsvård införs

2001	Försöksverksamhet avseende utslussning med intensivövervakning med elektronisk kontroll (IÖV-utsluss)
2005	IÖV-utsluss och IÖV som alternativ till fängelse utvidgas
2005	Ny sexualbrottslagstiftning
2007	Utslussningsreform

3) Förändringar i upptäcktsrisken

Risken för upptäckt, dvs. risken för att den som begår brott ska identifieras och lagföras för brottet, påverkas av vilka prioriteringar som görs inom rättskedjan och hur Polisens spanings- och utredningsresurser används. Myndigheternas prioriteringar bestäms, vid sidan av de straffrättsliga reformerna, i hög grad av den politiska styrningen som t.ex. uttrycks i myndigheternas regleringsbrev och genom att regeringen meddelar inriktningsbeslut eller ger särskilda uppdrag till myndigheterna. Ett aktuellt exempel är den nuvarande regeringens uppdrag till Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten m.fl. avseende bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten.

Sammanfattningsvis har anmälningsbenägenheten i Sverige inte förändrats avsevärt. Däremot genomförs det kontinuerligt straffrättsliga och andra reformer samt beslutas om kriminalpolitiska prioriteringar som påverkar upptäcktsrisken. Dessa förändringar har en långsiktig påverkan på Kriminalvården. De kan också leda till oförutsedda trendbrott som begränsar möjligheten att göra tillförlitliga prognoser.

På lång sikt, tre år eller längre, har kriminalpolitiken och de kriminalpolitiska besluten en avgörande betydelse för hur många häktes- och anstaltsplatser som det bör finnas inom Kriminalvården. Införande eller utvidgning av IÖV, straffskärpningar samt Polisens och Åklagarmyndighetens prioriteringar av sin verksamhet är exempel på förhållanden som i hög grad påverkar det framtida behovet av häktes- och anstaltsplatser.

5.4 Slutsatser

5.4.1 Kriminalvårdens bedömda behov av platser till år 2011

Bedömning: Kriminalvården har angett att det krävs ytterligare ett stort antal anstaltsplatser. Prognoserna varierar mellan ca 1 400–2 000 fler anstaltsplatser på 3–4 år. Utredningen kan inte dra någon annan slutsats om träffsäkerheten i Kriminalvårdens prognoser och bedömning av det totala behovet av anstaltsplatser än att det faktiska behovet i hög grad påverkas av kriminalpolitiska förhållanden som inte kan förutses av Kriminalvården.

Kriminalvården har sedan år 1993 aktivt arbetat med att utveckla sina prognoser.

I förhållande till de prognoser som Kriminalvården tidigare har angett som mest sannolika överskattades platsbehovet för år 2007 tre år i förväg med 10 procent och två år i förväg med 14 procent. Behovet för år 2008 överskattades med 20, 13, 8 och 4 procent fyra, tre, två respektive ett år i förväg. Under perioden 2000–2004 underskattades utfallet år efter år.

Att det är svårt att prognostisera platsutvecklingen även på ett par års sikt framgår redan av att Kriminalvården lämnar alternativa prognoser i budgetunderlaget för år 2009 med en variation om 1 500 fängelsedömda till utgången av år 2011. Redan det år som prognosen gjordes var spannet 1 000 inskrivna, alltså en osäkerhetsmarginal på så pass mycket som 22 procent.

Kriminalvården har angett en av de högsta prognoserna som den mest sannolika. Myndigheten har inte utförligt motiverat varför man har valt en viss prognos.

Utredningen har visat att alternativa prognoser som bygger på rimliga antaganden leder till andra slutsatser än den prognos som Kriminalvården har redovisat.

Kriminalvården har dessutom vid sidan av sin prognos angett ett ytterligare behov av 1 000 anstaltsplatser pga. ”politiska signaler”. Utredningen menar för det första att sådana bedömningar bör ingå i prognosen. För det andra anser utredningen att det tilläggsbehov som Kriminalvården har angett ger anledning till en fördjupad diskussion:

- En ökad befolkning med 70 000 fler ungdomar i åldern 21–24 år fram till år 2011 leder enligt Kriminalvården till ökad brottslighet och ett behov av ytterligare hundra platser.

Mot denna bedömning kan invändningen resas att ungdomars självrapporterade kriminalitet har minskat (Brå, Rapport 2006:7). Vidare är allt färre personer kriminellt aktiva i befolkningen sett över de senare trettio åren (Kriminalstatistik 2007, tabell 6.2). Sambandet mellan befolkning och fängelsedömda har tidigare visat sig vara svagt (Blumstein, A. (2002): "Crime Modeling", Operational Research, Vol. 50, No. 1, 16-24).

- Regeringens beslut att öka antalet poliser leder enligt Kriminalvården till 350–450 fler i anstalt år 2011.

Effekten av 1 500 fler poliser innebär enligt Kriminalvårdens bedömning att ett större antal brott kommer att klaras upp och leda till straff, vilket ger ett behov av ytterligare 350–450 anstaltsplatser. Utredningen anser att sambandet mellan en ökning av antalet poliser och intagna personer i anstalt inte är självklar, eftersom det är en fråga om hur Polisen använder sina resurser.

- Längre straff leder enligt Kriminalvården till 200–600 fler personer i anstalt.

Straffskärpningar för vissa brott i enlighet med Straffnivåutredningens förslag (SOU 2008:85) leder enligt Kriminalvården till ett ökat behov av 200–600 anstaltsplatser fram till år 2011. Straffnivåutredningens beräkning är 620 platser. Reformen avses träda i kraft i juli år 2010 och får enligt utredningens (Utredningen Kriminalvårdens effektivitet) bedömning möjligen en begränsad effekt på behovet av platser år 2011. Det beror på att en förlängning av strafftiden i huvudsak infaller senare. Straffnivåutredningen redovisar också en stor osäkerhet beträffande effekten av sina förslag. Möjligen har domstolarna redan anteciperat förlängningen av strafftiderna, vilket kan förklara varför strafftiderna har ökat markant under flera år. I så fall skulle den nya lagstiftningen bara kodifiera den praxis som redan har vuxit fram. Det är också möjligt att färre livstidsdomar kommer att utdömas om möjligheten öppnas för längre tidsbestämda fängelsestraff.

- Nya utslussningsåtgärder leder enligt Kriminalvården till att behovet av anstaltsplatser minskar med 150 platser.

Brottsförebyggande rådet menar att det finns en förhållandevis stor outnyttjad potential att öka utslussningen (Brå, Rapport 2008:19). En ökad utslussning med tillämpning av gällande regelsystem innebär att behovet av anstaltsplatser skulle minska ytterligare.

Utredningen vill härutöver notera möjligheten att fler fängelse-dömda kan komma att överföras till andra länder till följd av att det internationella samarbetet om straffverkställighet förbättras och ökar, i synnerhet inom EU. Omfattningen av denna ”utväxling” har dock inte kunnat beräknas.

Kriminalvården har angett att det krävs ytterligare 1 400–2 000 anstaltsplatser de närmaste tre till fyra åren. Utredningen kan inte dra någon annan slutsats om träffsäkerheten i Kriminalvårdens prognoser och bedömning av det totala behovet av anstaltsplatser än att det faktiska behovet i hög grad påverkas av kriminalpolitiska förhållanden som inte kan förutses av Kriminalvården.

5.4.2 Rättskedjans myndigheter ansvariga för de kortsiktiga prognoserna

Bedömning: Det arbete som myndigheterna i rättskedjan bedriver för att ta fram prognoser kan bli av stort värde för Kriminalvårdens kortsiktiga planering av sin verksamhet.

Det arbete som myndigheterna i rättskedjan bedriver tillsammans med Brå har förutsättningar att förbättra de kortsiktiga prognoserna för rättsväsendet. Prognoserna avser de närmaste fyra åren, men utredningen bedömer att det största värdet ligger i prognoserna för de närmaste ett till två åren. Genom att systematiskt i hela rättskedjan undersöka ärendebalanser, resurs- och arbetssituation, verksamhetsplanering och prioriteringar, effekten av förändringar i processordning och av straffskalor m.m. bör det vara möjligt att förutse handläggningstider, produktivitet och ärendegenomströmning bättre än i dag. Just i dessa avseenden behöver arbetet dock utvecklas. Resultatet av arbetet med den första rapporten förefaller inte ha beaktat begränsningar vad gäller resurser och effektiviseringsmöjligheter i tillräcklig grad. Detta bör kunna leda till att prognosförutsättningarna blir bättre och leder till ett säkrare underlag för den kortsiktiga planeringen. Samtidigt

innebär det små möjligheter för myndigheterna att anpassa sig då planeringsförutsättningarna i stort är fastställda för innevarande och de närmast påföljande åren.

Utredningen bedömer dock att möjligheterna att ta fram tillförlitliga prognoser avtar när perspektivet blir längre. Som utredningen visat blir prognoserna allt mer osäkra ju fler år prognoserna omfattar.

5.4.3 Regeringen bör besluta om platsantalet

Förslag: Regeringen bör inom ramen för sina kriminalpolitiska ställningstaganden ansvara för och fastställa platsantalet på häkten och anstalter på tre års sikt eller längre.

Utredningen har visat att det är svårt att göra tillförlitliga prognoser för antalet intagna vid häkten och anstalter. Prognosarbetet är mycket svårt och kan ge godtyckliga resultat. Enligt utredningens uppfattning kan inte Kriminalvården eller någon annan myndighet förutse de trendbrott som i hög grad påverkar platsbehovet.

Det är statsmakterna som i första hand avgör och förfogar över de viktigaste kriminalpolitiska besluten och därigenom också kan bestämma och påverka förutsättningarna för Kriminalvårdens verksamhet. De flesta trendbrott som har påverkat behovet av häktes- och anstaltsplatser har varit av kriminalpolitisk art. Enligt utredningens uppfattning bör därför kriminalpolitiska ställningstaganden ha en avgörande betydelse när platsantalet bestäms.

När det finns anledning att anta att fångpopulationen kommer att öka eller minska kraftigt är det också statsmakterna som har möjlighet att avgöra vilka kriminalpolitiska reformer som kan behövas för att möta utvecklingen. Med hänsyn härtill och då statsmakterna även förfogar över de ekonomiska styrmedlen innebär utredningens förslag att styrningen av Kriminalvården blir både mer förutseende och konsistent.

I flera av de länder som utredningen har studerat ger statsmakterna tydligare förutsättningar för kriminalvårdsmyndigheterna genom att bestämma antalet anstaltsplatser. Följden av en sådan ordning blir att statsmakterna genom kriminalpolitiska åtgärder tar ansvar för att antalet anstaltsplatser kommer att vara tillräckligt.

Genom kriminalpolitiska åtgärder kan statsmakterna ta initiativ som innebär att fler eller färre häktas eller ska avtjäna fängelse-

straff. Så har tidigare skett, t.ex. genom reformer om villkorlig frigivning och intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV. Dessutom kan kriminalpolitiska instrument och beslut användas för att reglera oönskade förändringar av behovet av häktes- och anstaltsplatser.

Om regeringen beslutar om antalet platser som Kriminalvården ska tillhandahålla blir kostnaderna för verksamheten enklare att förutse, eftersom platsantalet blir ett planeringsunderlag för Kriminalvården.

Regeringen bör inom ramen för sina kriminalpolitiska ställningstaganden ansvara för och fastställa platsantalet på häkten och anstalter på tre års sikt eller längre.

6 Kriminalvårdens arbete med att fullgöra regeringens uppdrag angående lokalförsörjningen

6.1 Inledning

Som tidigare har beskrivits ansvarar Kriminalvården bl.a. för verkställigheten av påföljder i anstalt och frivård samt för verksamheten vid häktena. Om man bortser från häktesverksamheten är myndigheten den sista länken i rättskedjan. Myndigheten påverkas därför i stor grad av skeenden som myndigheten själv inte har någon kontroll över, händelser tidigare i rättskedjan. Utredningen har pekat på Kriminalvårdens planeringsproblem. Myndigheten har små möjligheter att påverka inflödet av intagna och det är svårt att göra säkra långsiktiga prognoser.

För att möta det växande platsbehovet har regeringen tillfört Kriminalvården extra resurser under 2000-talet. Kriminalvården redovisade trots det i budgetunderlaget för år 2009 ett behov av ytterligare ca 2 000 nya anstaltsplatser och knappt 200 häktesplatser till år 2011.

6.2 Regeringens uppdrag år 2007 till Kriminalvården avseende lokalförsörjningen

Den 28 juni 2007 beslutade regeringen att ge Kriminalvården ett uppdrag avseende den långsiktiga lokalförsörjningen. Regeringens uppdrag innebär i huvudsak följande.

De utgångspunkter avseende om- och nybyggnation som regeringen lade fast i ett uppdrag till Kriminalvården redan år 2003 om den framtida lokalförsörjning ska även fortsättningsvis gälla för tillskapandet av fler platser. Det innebär att platserna ska utformas

så att de i största möjliga utsträckning medger en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning.

Kriminalvården ska fortsätta arbetet med att tillskapa fler häktes- och anstaltsplatser. Anstaltsstrukturen ska i framtiden bestå av färre och större enheter.

Utbyggnaden bör ske vid redan befintliga enheter där det är lämpligt och ekonomiskt motiverat.

I de fall det finns förutsättningar för samlokalisering med andra myndigheter i rättsväsendet är det att föredra framför andra lösningar.

För att tillgodose det kortsiktiga platsbehovet ska en avveckling av äldre anstalter ske med beaktande av i vilken takt nya platser kan färdigställas.

I regeringens beslut år 2007 anförs vidare att "Kriminalvården ska vid beslut om lokalisering överväga förutsättningar för samverkan med andra huvudmän och det omgivande näringslivet vilket kan leda till ett utvecklat verksamhetsinnehåll och förbättrade utslussningsmöjligheter för Kriminalvårdens klienter".

I regeringens beslut anges också att Kriminalvården vid utformningen av häktes- och anstaltsplatserna ska lägga vikt vid resurs- och kostnadseffektiviteten i valda lösningar. Kriminalvården ska löpande – vid varje prognostillfälle – redovisa hur utbyggnaden framskrider samt bedöma hur denna förhåller sig till klienttillströmningen och det tilldelade anslaget.

6.3 Kriminalvårdsanläggningarna

Vid en uppföljning av Kriminalvårdens lokalförsörjning kan man konstatera att det ständigt har skett förändringar i lokalbeståndet. Ett stort antal anläggningar har försvunnit, andra har tillkommit. Under åren 1994–1999 öppnades t.ex. två anstalter och två häkten samtidigt som 31 anstalter och fyra häkten lades ned. Det finns i dag sex anläggningar som är mer än 150 år gamla. Den äldsta, Norrköping Centrum, inrättades år 1790. Riksmottagningen på Kumlaanstalten, den ombyggda anstalten Skänninge i Östergötland och anstaltsfilialen Ringsjön i Skåne, invigdes år 2008.

Enligt Kriminalvården finns det i dag 55 anstalter (inklusive den tillfälligt evakuerade anstalten Saltvik och två anstaltsfilialer) samt 31 häkten och 7 häktesfilialer. Den 31 december 2008 fanns det 5 176 ordinarie anstaltsplatser och 1 931 ordinarie häktesplatser.

6.4 Kriminalvårdens infriande av regeringsbeslutet år 2007

6.4.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att granska effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokalförsörjningsbehov i förhållande till de riktlinjer som regeringen beslutade om i juni 2007. Redovisningen av hur detta arbete uppfyllts kommer att knyta an till de inriktningar som regeringen har angett i sitt beslut:

- Kriminalvården ska kontinuerligt bedöma klienttillströmningen.
- Fler häktes- och anstaltsplatser ska inrättas.
- Anstaltsstrukturen ska i framtiden bestå av färre och större enheter.
- Utbyggnaden bör ske vid redan befintliga enheter där det finns lämpligt och ekonomiskt motiverat.
- I de fall det finns förutsättningar för samlokalisering med andra myndigheter i rättsväsendet är detta att föredra framför andra lösningar.
- Vid om- och nybyggnation ska platserna i största möjliga utsträckning medge en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning.

6.4.2 Allmänt

Den tid som har gått sedan regeringen meddelade sitt beslut i juni 2007 är utan tvivel kort särskilt med beaktande av att Kriminalvården har uppgett att det tar ca sex till åtta år att bygga en ny anstalt. Av denna tid är själva byggtiden enbart en liten del. Denna föregås bl.a. av projekteringsarbete, offentlig upphandling och en kommunal beslutsprocess. Det tar inte bara lång tid att bygga nytt, det är också kostsamt och mödosamt att ersätta de gamla anläggningarna med nya. Även ombyggnationer är svåra att genomföra på kort tid då det vanligen innebär att de intagna måste evakueras. En omflyttning av många intagna kräver ett omfattande planeringsarbete och förutsätter en betydande överkapacitet i systemet.

Det har inte ens gått två år sedan regeringen meddelade sitt beslut år 2007. Det därför självklart att det praktiska resultatet av

regeringens uppdrag hittills är begränsat. Kriminalvården har inte heller för utredningen kunnat peka exakt på vilka resultat som regeringens uppdrag lett till då vissa av Kriminalvårdens beslut ännu inte har hunnit omvandlas till konkreta resultat, t.ex. färdigbyggda anstalter.

Som tidigare nämnts gav regeringen i maj 2003 Kriminalvården ett uppdrag avseende den långsiktiga lokalförsörjningen. Detta beslut liknar det som fattades år 2007. Utredningen har, vid sidan av att studera resultatet under de senaste två åren, även beaktat Kriminalvårdens arbete med lokalförsörjning sedan år 2003.

Om det tar så lång tid att uppföra en ny kriminalvårdsanstalt som Kriminalvården uppger bör kriminalpolitiken vara långsiktig och konsistent. Kriminalvården måste också ha en förmåga att hantera lokalförsörjningsfrågorna med stor flexibilitet.

6.4.3 Bättre bedömningar och prognoser

Bedömning: Regeringens beslut om ett myndighetsöverskridande prognosarbete inom rättskedjan har påbörjats. Arbetet ligger väl i linje med regeringens uppdrag till Kriminalvården i juni 2007.

Enligt regeringens uppdrag i juni 2007 till Kriminalvården ska arbetet med lokalförsörjningen ske med utgångspunkt i kontinuerliga bedömningar om klienttillströmningen. Kriminalvården har arbetat med sådana prognoser under lång tid. Utfallet och tillförlitligheten av Kriminalvårdens prognosarbete har beskrivits i kapitel 5 i betänkandet.

Det finns en koppling mellan regeringens uppdrag till Kriminalvården i juni 2007 och till rättsväsendets myndigheter i deras respektive regleringsbrev för år 2008. Kriminalvården, Domstolsverket, Rikspolisstyrelsen och Åklagarmyndigheten har fått regeringens uppdrag att samverka, samordna och utveckla prognosarbetet för att förbättra möjligheterna att bedöma rättsväsendets kapacitetsbehov. Brottsförebyggande rådet (Brå) fick samtidigt i uppdrag att ge myndigheterna stöd i det arbetet.

I april 2008 redovisade myndigheternas chefer till regeringen hur arbetet ska utformas och permanentas. Målet för det gemensamma arbetet är bl.a. att samarbetet ska resultera i årliga gemensamma rapporter med samordnade prognoser för de närmaste åren som ska ge bästa möjliga bild av myndigheternas framtida capaci-

tetsbehov. Myndighetscheferna ska vid två tillfällen per år samråda om prognosarbetet. Prognoserna ska underställas myndighetscheferna för beslut och redovisas till regeringen.

Arbetet med prognoserna ska bedrivas av en arbetsgrupp med företrädare för de berörda myndigheterna och samordnas av Brå. Arbetsgruppen ska under år 2008 ta fram prognoser avseende kapacitetsbehovet i hela rättskedjan för de närmast tre till fyra åren. En första rapport har redovisats i januari 2009.

Utredningen har i kapitel 5 i detta betänkande behandlat Kriminalvårdens arbete med prognoser. Utredningen har där också bl.a. pekat på behovet av att systematiskt ta sin utgångspunkt i skeenden som påverkar hela rättskedjan. Det arbete som Kriminalvården nu deltar i tillsammans med övriga myndigheter inom rättsväsendet syftar till att förbättra prognoserna. Det utvecklade prognosarbetet innebär att Kriminalvården är på väg att uppfylla regeringens uppdrag i denna del.

Det finns flera fördelar med att myndigheterna inom rättsväsendet samverkar och förbättrar förståelsen för varandras arbete. Som utredningen visat kan dock prognoserna inte ensamt ligga till grund för Kriminalvårdens planering av lokalförsörjningen. Trendbrott och andra förhållanden som inte låter sig prognostiserats har på sikt sådan betydelse att behovet av häktes- och anstalter måste bestämmas också utifrån kriminalpolitiska överväganden och ställningstaganden.

6.4.4 Fler häktes- och anstaltsplatser¹

Bedömning: Antalet anstaltsplatser är i stort sett oförändrat sedan år 2007. Kriminalvården har således hittills inte uppfyllt regeringens beslut att öka antalet anstaltsplatser.

Kriminalvården har uppfyllt regeringens beslut från år 2003 och år 2007 och utökat antalet platser i häkte.

Kriminalvården har påbörjat ett antal om- och nybyggnadsprojekt som kan innebära en omfattande utökning av antalet häktes- och anstaltsplatser under de kommande åren.

¹ Kriminalvården har vid olika tillfällen under utredningens gång redovisat statistik om antalet platser. Kriminalvårdens uppgifter ger inte något samstämmigt besked om hur många platser i häkte och anstalt som finns eller som har funnits. Utredningens redogörelse av platsantalet bör läsas mot denna bakgrund och snarast betraktas som en överskådlig beskrivning av platsutvecklingen än en redovisning av reella förändringar.

Enligt regeringens beslut från år 2003 och 2007 ska Kriminalvården fortsätta arbetet med att tillskapa fler häktes- och anstaltsplatser.

Tabell 6.1 Antal platser i anstalt och häkten vid åtgången av år 2003, 2007 respektive 2008

År	Antal anstaltsplatser
2003-12-31	4 571
2007-12-31	5 212
2008-12-31	5 176

År	Antal häktesplatser
2003-12-31	1 610
2007-12-31	1 915
2008-12-31	1 931

Källa: Kriminalvården.

Fler platser

Från år 1990 till år 2000 var antalet anstaltsplatser i stort sett konstant (se figur 4.12). I början av 1990-talet skedde en kraftig uppgång och därefter minskade antalet. Minskningen berodde framför allt på att Kriminalvården genomförde omfattande besparingar under åren 1995–1999 och att inflödet av klienter då minskade. Under den perioden stängdes tolv anstalter och platsantalet minskades vid ytterligare fem anläggningar, motsvarade fler än 1 000 platser.

Därefter skedde en kraftig ökning av antalet anstaltsplatser under åren 2000–2005. Under den perioden ökade antalet platser i anstalt med 906 platser, dvs. i genomsnitt med 151 platser per år. En del av dessa platser tillkom genom att nya anstalter öppnades, t.ex. Johannesberg, Västervik och Salberga, som tidigare var sjukvårdsanläggningar.

Efter år 2005 till i dag har ökningen av antalet anstaltsplatser avstannat. Både under år 2006 och år 2008 stängdes 26 respektive 25 fler anstaltsplatser än vad som öppnades. År 2007 inrättades 287 fler anstaltsplatser.

Anstaltsplatserna skiljer sig åt i flera avseenden, de kan t.ex. vara öppna eller slutna platser. Då fler numera döms till långa fängelsestraff har antalet slutna anstaltsplatser med högre säkerhetsklass

ökat de senare åren. Samtidigt har behovet av öppna anstaltsplatser minskat, eftersom fler avtjänar straff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV, och då utslussningen från anstalt har förändrats.

Antalet häktesplatser har blivit 321 fler sedan utgången av år 2003. Under år 2008 tillkom dock endast 16 platser.

Utredningen bedömer således att antalet anstaltsplatser är i stort sett oförändrat sedan år 2007. Kriminalvården har hittills inte uppfyllt regeringens beslut att öka antalet anstaltsplatser. Kriminalvården har uppfyllt regeringens beslut från år 2003 och år 2007 och utökat antalet platser i häkte.

Pågående utvecklingsarbete

Kriminalvården har för utredningen beskrivit att platsutvecklingen inom anstalts- och häktesorganisationen från år 2004 har skett eller planerats i tre överlappande utvecklingsetapper. ”*Utvecklingsetapp ett*”, som omfattade åren 2004–2007, präglades av en inledande svår beläggningssituation som ställde krav på akuta åtgärder vilka bl.a. ledde till att före detta sjukhus och andra vårdanläggningar övertogs och omvandlades till fullgoda anstalter. Dessutom inrättades tillfälliga anstalts- och häktesplatser i polisarrester. Som mest disponerade Kriminalvården drygt 200 arrestceller hos olika polismyndigheter runt om i landet och ca 150 tillfälligt inrättade platser vid anstalter och häkten. Ca 170 beredskapsplatser inrättades vid landets anstalter och häkten. Dessa platser utgjordes i första hand av bostadsrum som dubbelbelades, trots att de enbart var avsedda för en intagen. Därutöver belades bl.a. kök, korridorer, uppehållsrum och tvättstugor.

Med anledning av den dåliga förläggningssituationen fick Kriminalvården kritik från flera håll, bl.a. av Justitieombudsmannen, Justitiekanslern, flera kommuner, FN:s tortyrkommitté och Miljööverdomstolen.

Kriminalvården har angett att myndigheten påbörjade ”*utvecklingsetapp två*” år 2006. Denna etapp beräknas sträcka sig till år 2011. Under etappen har det skett en platsutbyggnad som Kriminalvården främst har härlett till 2004 års försvarsuppgörelse och till regeringens beslut i augusti 2004 att ge dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen i uppdrag att inrätta särskilda säkerhetsplatser. I samband med försvarsuppgörelsen tillkännagav nämligen regeringen att nya

anstalter skulle byggas i Östersund och Arvidsjaur av regionpolitiska hänsyn (se prop. 2004/05:5). I och med att Kriminalvården flyttade transportverksamheten till Arvidsjaur ändrade Kriminalvården beslutet att bygga en anstalt där. Kriminalvården har uppgett att detta skedde med den nuvarande regeringens godkännande. Även den nya anstalten i Haparanda har, enligt Kriminalvården, tillkommit som en regionalpolitisk åtgärd, snarare än för att täcka ett behov av fler fängelseplatser i Norrland.

Efter de uppmärksammade och spektakulära rymningarna år 2004 uttalade dåvarande justitieministern bl.a. i riksdagen att dåvarande Kriminalvårdsstyrelsen skulle utreda uppförandet av ett helt nytt säkerhetsfängelse. Kriminalvårdsstyrelsen redovisade sitt uppdrag i december 2004. Styrelsen föreslog att en säkerhetsanstalt skulle byggas vid anstalten Saltvik i Härnösand. Dessutom föreslog Kriminalvårdsstyrelsen att särskilda säkerhetsplatser skulle inrättas vid anstalterna Hall, Kumla och Tidaholm. Kriminalvården har därefter beslutat att identiska säkerhetsenheter ska byggas vid Hall, Kumla och Saltvik med sammanlagt 60 platser. Enheterna planeras komma i drift under åren 2009–2010 och ska beläggas med intagna som kräver särskilt hög säkerhet.

Ett ökat behov av häktesplatser ska tillgodoses bl.a. genom tillbyggnader och nya häkten i Göteborg, Helsingborg, Malmö och Sollentuna. Kriminalvården har vidare poängterat att det under den nu aktuella tidsperioden, alltså åren 2006–2011, finns ett behov av omfattande renoveringsarbeten vid ett antal anläggning. Renoveringsbehovet kommer att leda till ytterligare behov av häktesplatser då ett antal befintliga platser måste evakueras.

”Utvecklingsstapp tre”, som omfattar perioden 2008–2014, har påbörjats genom planeringen av två s.k. storanstalter. Kriminalvården har för avsikt att bygga dessa i Kristianstad och Norrköping och de ska omfatta vardera 550–600 platser. Under den sistnämnda perioden avser Kriminalvården också att avveckla flera mindre gamla anstalter med lägre säkerhetsklass.

Därutöver uppger Kriminalvårdens generaldirektör till utredningen att det finns planer för ytterligare utbyggnader av befintliga anläggningar och att detta kommer generera fler platser. Dessa planer har dock i dagsläget inte formaliserats t.ex. genom att ha preciserats i myndighetens budgetunderlag eller i någon lokal-försörjningsplan.

Under våren 2009 kommer säkerhetsenheterna i Hall, Kumla och Saltvik att driftsättas. Utbyggnad av antalet platser kommer att

ske vid anstalterna Kumla, Luleå, Saltvik, Östersund, Haparanda och Norrtälje. Den gamla anstalten i Haparanda samt ett antal baracker ska avvecklas.

Från år 2010 och framåt kommer antalet häktesplatser att öka, bl.a. genom påbörjade byggnationer i Sollentuna, Göteborg, Helsingborg och Malmö.

Till viss del motverkas platsutbyggnaden av de tillfälliga anstalts-
evakueringar som måste ske under perioden 2008–2016 pga. renoveringar och stambyten.

Antalet platser som utbyggnaderna slutligt kommer att medföra eller fördelningen mellan anstaltsplatser och häktesplatser går i dag inte att förutse. I december varje år beslutar Kriminalvården om hur många platser som ska finnas tillgängliga under det kommande året och vad dessa platser ska användas till.

Kriminalvården har alltså påbörjat ett antal om- och nybyggnadsprojekt som kan innebära en omfattande utökning av antalet häktes- och anstaltsplatser under de kommande åren.

I budgetunderlaget för år 2008 har Kriminalvården prognostiserat att myndigheten vid utgången av år 2011 behöver 7 215 anstaltsplatser och 2 110 häktesplatser. Enligt Kriminalvårdens budgetunderlag för år 2009 fanns det 5 212 anstaltsplatser och 1 915 häktesplatser vid ingången av år 2008. Enligt de konkreta byggplaner som Kriminalvården nu kan redovisa kommer det vid utgången av år 2011 finnas ca 5 700 anstaltsplatser, alltså över 1 500 för få platser enligt Kriminalvårdens beräkningar. Såvitt utredningen kan beräkna kommer antalet häktesplatser att uppgå till ca 2 500 vid utgången av år 2011, vilket är något fler än det av Kriminalvården beräknade behovet.

Att utökningen av antalet platser inte är större hänger delvis ihop med att regeringen ännu inte har tagit någon formell ställning till Kriminalvårdens begäran om att få bygga två nya storanstalter i Norrköping och Kristianstad (dnr. Ju2008/4208/KRIM).

Sammanfattande slutsatser

Utredningen konstaterar för det första att antalet anstaltsplatser har ökat, men inte i samma utsträckning som i början av 2000-talet.

För det andra konstaterar utredningen att det finns anledning att uppmärksamma den utbyggnad av häktesplatser som har skett. Överbeläggning av häkten har varit ett stort problem under flera år.

En väsentlig orsak till detta problem är att intagna som har varit häktade och som döms till fängelse inte kunnat placeras i anstalt. Justitieombudsmannen har uttalat att dessa bör överföras till en anstalt inom en vecka (bl.a. JO 2001/02, s. 155 och JO 2004/05, s. 134), men denna tidsgräns har inte sällan överskridits. Ett särskilt problem är i detta sammanhang den långa väntetiden till riksmottagningen vid Kumlaanstalten där alla män som dömts till 4 års fängelse eller mer utreds för att sedan få en placering på anstalt. Väntetiden för att komma till riksmottagningen är i dag fyra till fem veckor. Om den intagne har dömts för sexualbrott kan väntetiden i häktet vara ännu längre, ca två till tre månader.

Om många dömda tvingas till lång väntan i häkte medför det automatiskt att beläggningssituationen på häktena blir svår. Riksmottagningen har 60 platser. När riksmottagningen öppnade fanns det inte någon väntetid, men nu är som sagt kön lång. Med ett ständigt ökande antal långtidsdömda synes kapaciteten vid riksmottagningen vara otillräcklig.

6.4.5 Färre och större

Bedömning: Antalet anstalter är i stort sett oförändrat sedan år 2003 och förväntas t.o.m. öka något till år 2012.

Anstalterna har blivit större i den meningen att det genomsnittliga antalet platser på fängelserna har ökat sedan år 2003.

Regeringen angav i sitt beslut att anstaltsstrukturen i framtiden ska bestå av färre och större enheter.

Antalet anstalter

Sedan utgången av år 2003 har följande anstalter tillkommit:

Anstalt	Säkerhetsklass	Invigingsår	Antal platser
Skänninge	D	2004	234
Kolmården	Öppen anstalt	2004	150
Johannesberg	E	2005	70
Västervik Norra	E	2005	110
Salberga	C	2005	342
Ringsjön (anstaltsfilial till Ystad)	Öppen	2008	14
Summa			920

Under samma period har ett antal anstalter stängts permanent:

Anstalt	Antal platser
Norrköping	57 (har omvandlats till häkte)
Rostorp	83
Roxtona	67
Skänninge öppna anstalt	82
Västervik Centrum	41
Summa	330

Därutöver har ett antal anstalter minskat antalet tillgängliga platser, bl.a. pga. tillfälliga evakueringar.

Sammantaget har antalet anstalter sedan år 2003 i stort sett varit oförändrat. Den 31 december 2003 fanns det 54 anstalter. Den 31 december 2008 fanns det 55 anstalter, inklusive två anstaltsfilialer och den tillfälligt evakuerade Saltviksanstalten.

Kriminalvården har för utredningen uppgett att det är nödvändigt att i första hand bygga de större nya anläggningarna innan fler anstalter kan stängas. Anstalter har stängts när beläggningssituationen har medgett det. Det är framför allt anstalter med lägre säkerhetsklass som har stängts då den klientkategori som tidigare avtjänade straff i dessa anstalter numera ofta avtjänar sitt straff genom intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV.

Genomsnittlig storlek på anstalterna

Ett sätt att bedöma om anstalterna har blivit större är att beräkna det genomsnittliga antalet platser per anstalt. En sådan beräkning blir självfallet inte helt rättvisande eftersom anstaltsstrukturen ständigt förändras. Antalet öppna och slutna platser förändras och det finns inte sällan möjlighet att ha båda platskategorierna vid samma anläggning. Även lagstiftningen förändras. Under senare år har det lagts ett allt större fokus på utslussningen av intagna. Dessutom pågår det ständigt reparations- och ombyggnadsarbeten, som medför att ett visst antal platser måste hållas stängda.

Enligt utredningens beräkning fanns det vid utgången av år 2003 i genomsnitt 85 platser per anstalt. Vid utgången av år 2008 hade det genomsnittliga antalet ökat till 94 platser per anstalt.

Som framgår ovan är det framför allt små anläggningar som har stängts medan de nyöppnade anstalterna, utom Johannesberg, är betydligt större än genomsnittet. Samtidigt har ett antal anläggningar minskat antalet anstaltsplatser, t.ex. genom att platser med otillräcklig standard tagits bort. Denna minskning motsvaras dock i stort sett av en ökning av antalet platser under åren 1999-2003, en ökning som ägde rum under mycket pressade förhållanden. Den efterföljande minskningen på vissa anstalter av både ordinarie och tillfälliga platser kan därför snarast betecknas som ett återställande av ett normalläge.

Utredningens bedömning är således att Kriminalvården hittills har arbetat för att uppfylla regeringens uppdrag att skapa större anstalter. Det behöver dock inte innebära att anstalterna är så stora att de uppfyller kravet på flexibilitet (se vidare avsnitt 6.4.8).

Utveckling på kort sikt

Utvecklingen på kort sikt avser utvecklingen fram till år 2012. Kriminalvården bygger för närvarande på ytterligare tre anstalter:

- Saltvik (191 platser)
- Östersund (210 platser)
- Haparanda (104 platser)

Samtidigt ska två anstalter stängas:

- Haparanda (41 platser) – ersätts av den nya anstalten i Haparanda
- Härnösand (74 platser) – ersätts av Saltvik

Under perioden fram till år 2012 kommer således antalet anstalter att öka något. De nya anstalterna är större än genomsnittet i dag. När det gäller anstalten i Haparanda är den dock bara obetydligt större än genomsnittet för samtliga anstalter.

Utveckling på längre sikt

Kriminalvården begärde i maj 2008 av regeringen att få börja projektera för storanstalter i Norrköping och i Kristianstad, med sammanlagt 1 100 platser. Samtidigt begärde myndigheten finansiering för anstalterna (dnr. Ju2008/4208/KRIM). Enligt planerna ska de nya storanstalterna även ersätta flera gamla och mindre anstalter inom respektive region. Om regeringens beslut leder till att dessa två anstalter ska byggas kommer det att ge Kriminalvården förutsättningar att följa regeringens beslut om en anstaltsstruktur med större och färre enheter. Om regeringen har avsett att det ska inrättas sådana storanstalter som Kriminalvården nu planerar för, diskuteras kortfattat i betänkandets kapitel 10.

Sammanfattande slutsatser

Resultatet av Kriminalvårdens lokalförsörjningsarbete har inneburit att det genomsnittliga antalet intagna per anstalt har stigit från 85 till 94 från år 2003 till år 2008. Antalet kommer att öka under de närmaste åren.

Däremot har antalet anstalter i stort sett varit oförändrat sedan år 2003 och förväntas inte minska till år 2012. En orsak till det torde vara den långa tid som det tar för Kriminalvården att planera för och bygga en ny anstalt. Kriminalvården har också uppgett att diskussionerna med regeringen om lokalanskaffningen ibland tar lång tid. En annan orsak kan vara att beläggningssituationen hittills inte har medgett att Kriminalvården har kunnat stänga anstalter i någon större utsträckning. En tredje orsak är det omfattande behovet av renovering vid anstalterna, vilket ställer krav på tillräcklig kapacitet för att kunna evakuera de intagna.

Kriminalvården har angett att en viktig målsättning är att de sju anläggningar som är byggda på 1700- och 1800-talen ska ersättas, trots att vissa än så länge är kostnadseffektiva. Anstaltsbyggnaderna är gamla och kommer att kräva mycket stora renoveringsarbeten, sam-

tidigt som de inte sällan är kulturminnesmärkta. Anläggningarna kan inte heller användas flexibelt, vilket får negativa effekter för vården.

Kriminalvården har långsiktiga planer på att antalet anstalter ska bli färre genom inrättandet av storanstalterna i Norrköping och Skåne. Som tidigare har nämnts har Kriminalvårdens generaldirektör också uppgett att det finns andra planer på utbyggnader, men dessa har inte formaliserats.

Utredningen kan således konstatera det självklara, att förändringar av anstaltsbeståndet sker långsamt och att många faktorer bidrar till detta.

Enligt Kriminalvården har utländska experter visat att det, bl.a. av säkerhetsskäl, är olämpligt att bygga anstalter med flera våningsplan. Med en sådan utgångspunkt kräver Kriminalvårdens planer för storanstalterna därför mycket markyta. Kriminalvården har uppgett till utredningen att myndigheten ser problem med att anskaffa tillräcklig markyta till de stora anläggningarna. Dessutom uppkommer behov av dimensionskaraktär, t.ex. vad gäller vatten, avlopp, el- och reservkraft, sophantering och lokaltrafik. Utredningen har förståelse för att det kan ta tid att etablera nödvändiga kontakter med intressenter och lämpliga kommuner. Å andra sidan kan Kriminalvårdens anstalter erbjuda ett stort antal personer arbetstillfällen, vilket bör vara attraktivt för många kommuner.

6.4.6 Utbyggnad vid befintliga anläggningar

Bedömning: Kriminalvården har genomfört utbyggnader vid befintliga anläggningar för att utöka antalet tillgängliga anstaltsplatser.

Regeringen angav i sitt uppdrag från år 2007 att utbyggnaden bör ske vid redan befintliga enheter där det befanns lämpligt och ekonomiskt motiverat. Motsvarande inriktning angavs inte i beslutet från år 2003. För att få ett längre perspektiv på regeringens intention redovisas dock hur Kriminalvården sedan år 2003 har genomfört utbyggnader vid sina anstalter:

- Hinseberg utbyggt år 2003 och år 2005 med 16 platser
- Asptuna utbyggt år 2004 med 24 platser
- Fosie i Malmö utbyggt år 2005 med 25 platser
- Färingsö utbyggt år 2006 med 12 platser

- Skänninge utbyggt mellan åren 2004–2008 med sammanlagt 152 platser
- Kumla utbyggt med 60 platser (riksmottagningen)

Till detta har det på vissa öppna anstalter (t.ex. Tillberga i Västerås och Åby i Uppsala) tillkommit platser genom att Kriminalvården har satt upp baracker och paviljonger. Dessa platser har utredningen inte bedömt som en utbyggnad av en befintlig anläggning, eftersom de endast är av tillfällig karaktär. Det kan således konstateras att Kriminalvården har arbetat med att bygga ut anläggningar i enlighet med regeringens uppdrag.

Ökningen av antalet häktesplatser har inte skett genom en utbyggnad av befintliga häktesanläggningar. Fler häktesplatser har i stället tillkommit genom att nya rättscentrum har uppförts på olika håll i landet, genom att stora häktesavdelningar har byggts vid nybyggda anstalter och genom viss förtätning, dvs. att enstaka platser tillkommit inom befintliga häkten.

Utveckling på kort sikt

Under de kommande åren fram till år 2012 kommer ytterligare pågående utbyggnader av befintliga anläggningar att resultera i 415 nya platser:

- Västervik Norra, 44 platser (öppnas i början av år 2009)
- Saltvik, 191 platser
- Kumla, 120 platser
- Norrtälje, 60 platser

Dessutom byggs de tre säkerhetsenheterna vid de befintliga anstalterna Hall, Kumla och Saltvik.

För närvarande pågår en utbyggnad av häktena i Göteborg och Malmö. Utredningen konstaterar att Kriminalvården planerar för utbyggnad vid åtminstone fyra befintliga anstalter under de kommande åren. Enligt utredningens bedömning sker detta i överensstämmelse med regeringens uppdrag.

Regeringen har i sitt beslut år 2007 angett att utbyggnaden bör ske om det är lämpligt och ekonomiskt motiverat. Utredningen analyserar kostnadseffektiviteten i anstalternas storlek, se kapitel 8.

Utveckling på längre sikt

Som tidigare har nämnts erfar utredningen att Kriminalvården överväger ytterligare utbyggnader av befintliga anläggningar, men dessa planer har inte formaliserats (se avsnitt 6.4.4).

6.4.7 Samlokalisering med andra myndigheter

Bedömning: Anstalter har inte samlokaliseras med andra myndigheter.

De häkten som har byggts eller planeras har antingen samlokaliseras med andra myndigheter eller placerats i anslutning till befintliga anstalter.

Regeringen konstaterade i sitt uppdrag till Kriminalvården att i de fall det finns förutsättningar för samlokalisering med andra myndigheter i rättsväsendet är detta att föredra framför andra lösningar.

Anstalter samlokaliseras som regel inte med någon annan myndighet. Såvitt utredningen kan bedöma är det också svårt att se att en sådan samlokalisering skulle innebära några särskilda fördelar. Återkommande poängterar dock Kriminalvården att det är viktigt att det i närheten till en anstalt finns en tillräckligt stor polisstyrka, som kan ingripa om det uppkommer problem på anstalten.

När det gäller häktena är förhållandet annorlunda. Av de 31 häktena i landet är det endast fem som i dag inte är samlokaliserade med någon polisiär verksamhet.

Antal häkten samlokaliserade med polisen år 2007-12-31

Läns/rikskriminal	18
Annan utredningsenhet	6
Annan polisiär verksamhet	2
Ej samlokaliserad	5
Summa	31

Källa: Kriminalvården.

Mellan åren 2004–2008 har det tillskapats 266 nya häktesplatser. Huvuddelen av dem har tillskapats vid befintliga eller nya fängelser, t.ex. Bomhus i Gävle (32 platser), Salberga (105 platser) och Västervik Norra (49 platser). I Uppsala och Karlstad har två nya

rättscentra bildats och i dessa finns bl.a. polis och häkte (50 respektive 20 häktesplatser). I övrigt har det skett en viss förtätning.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att Kriminalvården inte vid något tillfälle sedan år 2004 valt någon annan lösning för sin häktesverksamhet än att lokalisera nya enheter i anslutning till en anstalt eller samlokalisera häktet med andra myndigheter i rättskedjan. Utvecklingen ligger väl i linje med regeringens uppdrag till Kriminalvården.

Pågående arbete

För närvarande pågår utbyggnad av antalet häktesplatser i:

- Göteborg, 150 platser från år 2010 i nytt rättscentrum
- Sollentuna, 240 platser från år 2010 i nytt rättscentrum
- Helsingborg, 120 platser från år 2011 vid polishus
- Malmö, 35 platser från år 2012 i polishus

Dessutom kommer anstalterna Saltvik och Östersund att sammanlagt inrymma 85 häktesplatser.

Sammanfattande slutsatser

Samlokalisering underlättar möjligheten att åtnjuta stordriftsfördelar med andra myndigheter. Så kan vara fallet om myndigheterna t.ex. delar på gemensamma utrymmen såsom personalmatsal, reception, vaktmästeri osv. Samlokalisering kan också medföra att kostnaderna för transporter kan hållas nere. Från Kriminalvårdens perspektiv innebär det t.ex. fördelar om den som är häktad inte behöver transporteras längre sträckor till domstol för förhandlingar eller till polisförhör. Samlokalisering kan också medföra verksamhetsmässiga fördelar genom att representanter för olika myndigheter har möjlighet att samverka på andra sätt.

Utredningen konstaterar att regeringens beslut avseende samlokalisering har uppfyllts såtillvida att lokaliseringen av häkten har skett i anslutning till andra myndigheter i rättskedjan.

Samtidigt konstaterar utredningen att frivården, som är en av de viktigaste sammanhållande funktionerna för de intagna, endast är lokaliserad i anslutning till fyra av landets häkten (Härnösand,

Uppsala [Blanka], Visby och Östersund). Här finns således en möjlighet för Kriminalvården att framöver både tillgodogöra sig verksamhetsmässiga vinster och ekonomiska stordriftsfördelar. Frivården har visserligen även andra uppgifter än sådana som rör häktade eller i anstalt intagna, t.ex. övervakning av personer som är villkorligt frigivna eller genomgår intensivövervakning med elektronisk kontroll, IÖV. Utredningen anser att Kriminalvården vid planering och projektering av nya häkten bör överväga om frivården ska inrymmas i anslutning till de nya häkteslokalerna.

6.4.8 Flexibel användning

Bedömning: En utgångspunkt för Kriminalvården är att stora anstalter möjliggör flexibilitet. Denna ståndpunkt visar att Kriminalvården har tagit ställning till innebörden av regeringens uppdrag och arbetar i enlighet med detta ställningstagande.

Av regeringens uppdrag framgår att vid om- och nybyggnation ska tillskapande av platser utformas så att de i största möjliga utsträckning medger en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning.

Kriminalvården har för utredningen poängterat att flexibiliteten är viktig vid planering av lokaler eftersom hyresavtalen normalt sträcker sig över så lång tid som 25 år. Lokalernas flexibilitet har flera gånger satts på prov i samband med att belägningssituationen och de ekonomiska förutsättningarna har förändrats.

Frågan om flexibilitet är komplex och svår att mäta och utvärdera. Någon närmare precisering av vad den önskvärda flexibiliteten ska leda till har regeringen inte lämnat. Enligt Kriminalvårdens svar till utredningen menar myndigheten att en viktig förutsättning för en flexibel användning av häktes- och anstaltsplatser är att anläggningarna är tillräckligt stora, dvs. att flexibiliteten uppnås genom att fullfölja regeringens uppdrag angående större anläggningar. En stor anstalt kan enligt Kriminalvården utformas flexibelt i fråga om säkerhet och beläggning. Anstalterna ska byggas så att det över tid varierande behovet av häktesplatser för häktade utan restriktioner kan tillgodoses genom att utnyttja anstaltsplatser. Enligt Kriminalvårdens uppfattning ska det ska vara möjligt att konvertera 10–15 procent av anstaltsplatserna till häktesplatser för intagna utan restriktioner. Anstalten bör i allra

största utsträckning med de stora inre differentieringsmöjligheterna. Utgångspunkten bör också vara att lokalerna kan anpassas för olika behandlingsinriktningar och gruppstorlekar. En liten anläggning kan visserligen byggas om för att med de större eller mindre säkerheten, men en sådan förändring är kostsam. En nackdel är också att anläggningen kan behöva hållas helt stängd under ombyggnationen. En större anläggning har större möjlighet att modifiera hela avdelningar utan att det innebär att hela anläggningen behöver stängas. I Kriminalvårdens begäran om att bygga två nya storanstalter i Norrköping och Kristianstad (dnr. Ju2008/4208/KRIM) har myndigheten angett att ett platsantal understigande 300 platser i samband med en nyetablering inte är kostnadseffektivt.

Med utgångspunkt i Kriminalvårdens tolkning av vad som innefattas av begreppet flexibilitet har myndigheten påbörjat dels planeringen av storanstalerna, dels att utöka flera av de befintliga anläggningarna. De anstalter som byggs i dag får dock färre än 300 platser vilket alltså, med Kriminalvårdens utgångspunkt, innebär att de inte blir kostnadseffektiva.

Kriminalvården har också till utredningen uppgivit att de nya anläggningarnas relativt höga säkerhetsnivå är ett led i arbetet att öka flexibiliteten. Om fler anstalter med hög säkerhetsnivå inrättas ökar möjligheten att placera intagna med olika säkerhetsbehov vid fler anstalter. Därigenom uppnås också en möjlighet att flytta de intagna utan hinder.

6.5 Sammanfattning

Kriminalvårdens lokalförsörjning kräver ett långsiktigt perspektiv. Det tar lång tid för Kriminalvården att få till stånd en ny anläggning. De direkta effekterna av regeringens beslut år 2007 om riktlinjer för den långsiktiga lokalförsörjningen är därför ännu bara små. De principer som regeringen lagt fast i sitt beslut år 2007 har dock gällt under flera år och bl.a. uttryckts av regeringen i uppdraget till Kriminalvården år 2003.

Regeringens uppdrag innebär att Kriminalvården ska utveckla lokalförsörjningen i följande hänseenden:

- Kriminalvården ska kontinuerligt bedöma klienttillströmningen.
- Fler häktes- och anstaltsplatser ska inrättas.

- Anstaltsstrukturen ska i framtiden bestå av färre och större enheter.
- Utbyggnaden bör ske vid redan befintliga enheter där det befins lämpligt och ekonomiskt motiverat.
- I de fall det finns förutsättningar för samlokalisering med andra myndigheter i rättsväsendet är detta att föredra framför andra lösningar.
- Vid om- och nybyggnation ska platserna i största möjliga utsträckning medge en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning.

Utredningen har granskat Kriminalvårdens arbete för att möta regeringens uppdrag.

Utredningen har konstaterat att Kriminalvården under det senaste året har förbättrat förutsättningarna för prognosarbetet genom det myndighetsövergripande arbete man nu deltar i. En första prognos för polis, åklagare, domstol och kriminalvård har med Brå:s samordning presenterats i januari 2009.

Antalet platser i anstalt och häkten har blivit fler sedan år 1990, men utvecklingen har stannat upp något efter år 2003. Det pågår ett antal ny- och ombyggnadsprojekt som kommer att leda till ett tillskott av antalet platser. Det nuvarande antalet platser och den planerade utbyggnaden är dock inte tillräckligt för att möta den efterfrågan som Kriminalvården har prognostiserat fram till år 2012. Tillförlitligheten i Kriminalvårdens prognoser har analyserats i del I i betänkandet.

Den genomsnittliga storleken på anstalterna har ökat från 85 till 94 platser från år 2003 till år 2008. Däremot har antalet anstalter i stort sett varit oförändrat sedan år 2003 och förväntas t.o.m. öka något till år 2012. Parallellt med att gamla anläggningar har avvecklats har nya öppnats. I de planer som Kriminalvården har för lokalförsörjningen ingår att flera stora anstalter ska byggas under de kommande åren samt att flera anstalter ska genomgå omfattande reparationer. Därefter kommer ett antal anstalter, i synnerhet de allra äldsta, att tas ur bruk.

Kriminalvården planerar under de kommande åren att genomföra flera projekt där befintliga anstalter ska byggas ut. Sedan år 2003 har det skett flera sådana utbyggnader.

De nyöppnande anstalterna har inte samlokaliseras med några andra myndigheter och detta förefaller inte heller vara Kriminalvårdens inriktning. Nya häkten placeras dock till övervägande del i anslutning till polisiära funktioner. Av 31 häkten har endast fem placerats någon annanstans än i anslutning till polisen och då företrädesvis vid anstalter.

Kriminalvården har uppgett att de anser att flexibilitet är en viktig fråga i arbetet med lokalförsörjningen. Myndigheten har gett regeringens uppdrag angående flexibilitet den innebörden att anstalterna ska vara stora och medge inre differentiering. Kriminalvården har därför påbörjat planeringen av två storanstalter. De anstalter som byggs för närvarande är dock väsentligt mindre än de 300 platser som Kriminalvården har angett erfordras för att åstadkomma tillräcklig flexibilitet och kostnadseffektivitet.

Utredningens analys visar sammanfattningsvis att Kriminalvården i stort sett arbetar i linje med regeringens uppdrag. Utvecklingen sker emellertid långsamt vilket bl.a. beror på långa besluts- och byggnadsprocesser. Bedömningen försvåras av att det i vissa fall saknas formella beslut om den långsiktiga utvecklingen.

7 Anstaltsbeståndets skick

7.1 Inledning

Anstaltsbeståndets skick, dvs. fastigheternas ålder, utformning och allmänna kondition är självfallet av avgörande betydelse för behovet av underhåll. Flera av de äldre anstalterna har byggts om och/eller till under årens lopp, men byggnaderna är i grunden desamma. Med underhåll avses normalt att vidmakthålla byggnadens skick, dvs. dess ursprungliga funktioner. Åldern på anstalterna, deras ursprungliga byggnadsskick, eventuella ombyggnader samt vilket slitage dessa utsätts för har betydelse för hur omfattande renoveringarna behöver bli och när dessa ska genomföras.

Anstalterna utsätts generellt för ett mycket stort slitage, eftersom omsättningen av intagna är relativt hög och hänsynen till fastigheter och inredning inte alltid är den högsta i anstaltsmiljön. Graden av slitage skiljer sig också mellan anstalterna.

Fastigheternas skick har betydelse för hur rationellt Kriminalvården kan driva sin verksamhet och för möjligheten att bedriva en god kriminalvård. De intagna måste erbjudas en bra vistelsemiljö och de anställda en god arbetsmiljö.

Det är utredningens uppfattning att underhållsbehovet är stort. Detta bekräftas också i Kriminalvårdens lokalförsörjningsplan och budgetunderlag.

7.2 Ansvar för underhållet

Eftersom Kriminalvården hyr samtliga anstalter är det en avtals- och förhandlingsfråga mellan myndigheten och hyresvärden vilket underhåll hyresvärden eller hyresgästen ska stå för och hur ofta fastigheterna ska underhållas. I huvudsak regleras detta i hyresavtalen. Därtill kommer att det normalt finns en s.k. gränsdragningslista som är bifogat till hyresavtalen. Gränsdragningslistan

reglerar, helt eller delvis, vem av hyresvärden eller hyresgästen som ansvarar för olika delar av underhållet. Kriminalvården ansvarar alltid för den säkerhetsrelaterade utrustningen. Vare sig det är Kriminalvården eller fastighetsägaren som sköter underhållet är det Kriminalvården som i slutändan som via hyran får betala för renoveringarna.

De intagna står för en del av fastighetsunderhållet på anstalterna. Det finns inskrivet i vissa av hyresavtalen att intagna ska kunna utföra enklare underhållsarbeten vilka sedan kan faktureras fastighetsägaren. Kriminalvården bedömde i sin Handlingsplan för effektivisering från år 2003 att denna verksamhet skulle kunna öka och ge årliga besparingar på 10–15 mnkr. Som utredningen redovisade i sitt första delbetänkande, Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete (SOU 2008:71), blev resultatet dock att fastighetsägarna endast fakturerades något mindre än 1 mnkr år 2007 för denna verksamhet. Visst underhåll kan dessutom ha utförts av de intagna utan att detta hade fakturerats.

Det finns också andra vinster än ekonomiska med att låta intagna delta i fastighetsskötseln och renoveringarna. Det ger ett ökat incitament att vara rädd om de lokaler man själv varit med att iordningsställa eller underhålla. Dessutom kan sådant arbete ingå som en del i en yrkesutbildning.

7.3 Behov enligt Kriminalvården

För att klara en god kriminalvård beräknar Kriminalvården att beläggningsgraden ska vara 90 procent. Beläggningsgraden har dock vid några tillfällen under de senare åren varit 100 procent eller mer. Kriminalvården har därför tvingats att ta till extraordinära åtgärder, t.ex. dubbelbeläggning i bostadsrummen. Detta har slitit på lokalerna i högre utsträckning än vad som annars skulle ha skett. Den höga beläggningen har också fått till följd att Kriminalvården inte har kunnat evakuera lokaler så att hyresvärden kunnat genomföra nödvändiga renoveringar orsakade av förslitning och skadegörelse.

Kriminalvården har för utredningen framhållit att nya regler som rör bl.a. livsmedelshanteringen gör det nödvändigt med renoveringar och ombyggnationer. Av Kriminalvårdens budgetunderlag för år 2009 framgår att detta i flera fall inneburit att både fastighetsägare och Kriminalvården fått myndighetsförelägganden med

krav på åtgärder. Kriminalvården anför att det föreligger en risk att om nödvändiga ROT-renoveringar¹ inte görs kan lokal- och driftproblemen bli akuta, vilket bl.a. kan påverka säkerheten vid anstalterna. Ett eftersatt underhåll och nedslitna lokaler kan också medföra att de intagna tvingas vistas i oacceptabla miljöer och att arbetsmiljön för de anställda blir otillfredsställande.

Kriminalvården har aviserat att flera stora reparations- och underhållsprojekt krävs de närmaste åren. Hyresvärdarna kan inte längre skjuta på underhållet då det, utöver risken för akuta utrymningar, äventyrar fastigheternas värde. Kriminalvården beräknar att ca 600 anstalts- och häktesplatser kan behöva stängas för ROT-åtgärder under längre eller kortare tid under åren fram t.o.m. år 2011.

Larm- och säkerhetsutrustningens underhåll är också eftersatt, enligt Kriminalvården beroende på platssituationen och den ansträngda ekonomiska situationen. Kriminalvården har gjort bedömningen att situationen är allvarlig och kräver omedelbara åtgärder.

I Kriminalvårdens lokalförsörjningsplan som upprättades år 2004 avseende platsutbyggnaden för åren 2005–2008 tog myndigheten upp frågan om upprustning av Kriminalvårdens anstalter. Myndigheten har därefter återkommit till frågan, bl.a. i budgetunderlaget för år 2009. Av lokalförsörjningsplanen och det nämnda budgetunderlaget framgår att Kriminalvården anser att de äldre anstalterna, i huvudsak byggda på 1800-talet och som fortfarande är i bruk, bör ersättas med för verksamheten mer effektiva och ändamålsenliga lokaler då dessa inte kan tillgodose dagens krav på en god kriminalvård. Kriminalvården anförde att anstalterna har ett antal säkerhets-, verksamhets- och arbetsmiljömässiga brister och därför måste genomgå en upprustning om de ska kunna fortsätta att drivas som institutioner inom Kriminalvården. Dessutom är, enligt Kriminalvården, kraftiga hyreshöjningar aviserade de närmaste åren, vilket är ett ytterligare skäl till att inte behålla dessa anstalter. Några om- eller tillbyggnader är alltså inte aktuella för de äldsta anstalterna. Anledningen till att anstalterna inte har lagts ned förklarar Kriminalvården med en besvärande platssituation och bristande ekonomiska resurser.

Enligt vad Kriminalvården har uppgett i sitt budgetunderlag för år 2009 har tillsynsmyndigheterna i flera fall avstått från krav på kostnadskrävande åtgärder, mot bakgrund av Kriminalvårdens pla-

¹ ROT-renoveringar avser normalt renovering, ombyggnad och tillbyggnad.

nerade avveckling av vissa av de äldre anstalterna. Skulle Kriminalvården däremot avstå från att lägga ned dessa torde situationen bli en annan. Kriminalvården har dock inte preciserat vilka åtgärder som i så fall behöver vidtas. Kriminalvården konstaterar endast att om anstalterna ska drivas vidare krävs omfattande renoveringar vilket kommer att leda till högre hyreskostnader.

7.4 Bristande underlag

Bedömning: Kriminalvården har inte en samlad bild av omfattningen av anstaltsbeståndets renoverings- och underhållsbehov.

Kriminalvården har inte för utredningen kunnat redovisa något systematiskt underlag för eller en samlad bild av anstaltsbeståndets standard, standardutveckling eller fastigheternas renoverings- och underhållsbehov. Kriminalvården har inte heller kunnat presentera ett fullständigt underlag med uppgifter om byggnadsår eller när större ombyggnader i nuvarande och nedlagda anstalter skett.

Utredningen gör därför bedömningen att Kriminalvården inte har en samlad bild av omfattningen av anstaltsbeståndets renoverings- och underhållsbehov.

Inte heller den största ägaren till de av Kriminalvården hyrda anstalterna, Specialfastigheter AB, har för utredningen kunnat ge någon samlad bild av fastigheternas ålder och skick. Specialfastigheter har dock till utredningen redogjort för sina beräkningar över det planerade underhållet för åren 2009–2013 presenterat som en schablonsumma per kvadratmeter för respektive år. Underhållskostnaderna är en del av bolagets affärsplan. Det är oklart vilken standard som därmed kommer att uppnås.

Vidare har utredningen sökt få fram uppgifter om det fastighetskapital som häkten, anstalter och andra lokaler utgör och hur detta utvecklats. Någon sådan värdering har dock inte varit möjlig att få. Uppgifter om avskrivningar på fastighetskapital och nyinvesteringar har inte heller kunnat erhållas. Det hade varit värdefullt för att kunna bedöma om fastighetskapitalet ökat eller minskat.

Utredningen har därför varit hänvisad till att på andra vägar försöka bilda sig en uppfattning om fastighetsbeståndets allmänna skick för att kunna bedöma det samlade renoveringsbehovet.

7.5 Renoveringsbehovet

Bedömning: De av Kriminalvården disponerade anstalterna är av hög genomsnittlig ålder och utsätts för hårt slitage. Det stora renoverings- och underhållsbehovet kommer att medföra inte obetydliga kostnader för Kriminalvården.

Som framgått har vare sig Kriminalvården eller den största fastighetsägaren, Specialfastigheter Sverige AB, kunnat presentera en samlad beskrivning av de av Kriminalvården disponerade fastigheternas skick. Utredningen har därför genom olika utredningsåtgärder försökt att bilda sig en uppfattning om fastigheternas skick. Besök har skett vid ett antal häkten och anstalter där iakttagelser gjorts av hur lokalerna ser ut. Utredningen har också fört samtal med anställda inom Kriminalvården och i viss mån med intagna där lokalfrågorna tagits upp. Anstalternas genomsnittliga ålder har beräknats och vissa uppgifter har inhämtats från Specialfastigheter avseende den beräknade underhållsnivån för deras fastigheter. Uppgifterna har jämförts med motsvarande beräkningar som Locum AB har lämnat till utredningen avseende fastigheter som bolaget hyr ut till Stockholms läns landsting.

7.5.1 Egna iakttagelser och samtal med Kriminalvårdens personal

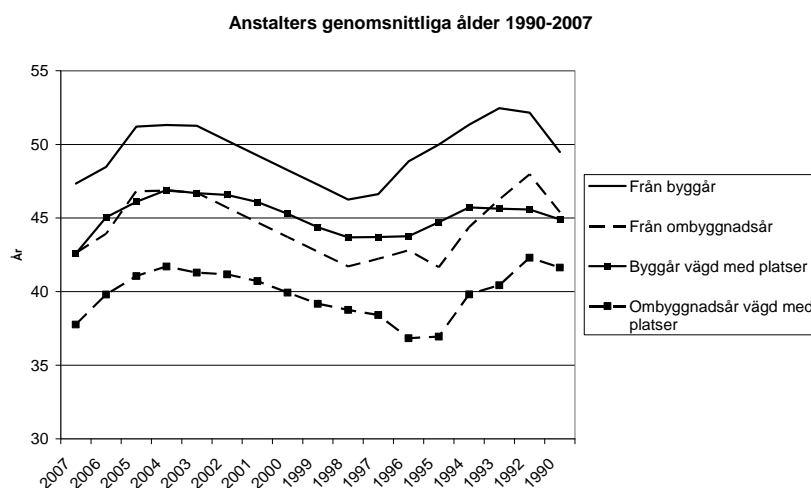
Det är utredningens allmänna intryck efter att ha besökt ett antal häkten och anstalter att renoverings- och underhållsbehovet är stort på sina håll. Utredningen har t.ex. förevisats lokaler som gett ett mycket slitet intryck, fukt- och ventilationsproblem har iakttagits och dåliga anstalts- och arbetsmiljöförhållanden har konstaterats. Vid samtal har Kriminalvårdens personal och i någon mån de intagna tagit upp och gett exempel på lokalernas bristande skick. Utredningen har dragit slutsatsen att Kriminalvårdens mer allmänna beskrivning av det eftersatta renoverings- och underhållsbehovet stämmer.

7.5.2 Ålder på anstalterna

Anstalternas ålder och när ombyggnader har skett är självfallet av betydelse för renoverings- och underhållsbehovet.

Utredningen har sammanställt uppgifter om anstalternas byggnadsår och när större ombyggnader skett beträffande de anstalter som har varit i bruk från år 1990 till år 2007. Uppgifterna har sammanställts för att kunna bedöma hur åldern på anstalterna förändrats över tiden. Uppgifterna kommer huvudsakligen från Kriminalvården. När det gäller ombyggnadsår och numera nedlagda anstalter har utredningen i huvudsak varit hänvisade till andra källor, bl.a. Vasakronans årsredovisning från år 1995 samt andra informationskällor. Underlaget är inte komplett, några mindre anstalter är inte med i beräkningen och uppgifter om ombyggnadsår saknas beträffande några anstalter. Utredningen menar ändå att resultatet är så pass tillförlitligt att det är intressant att redovisa.

Figur 7.1 Anstalternas genomsnittliga ålder



Källa: Egna beräkningar baserade på uppgifter från Kriminalvården samt diverse andra informationskällor.

Som figur 7.1 visar har anstaltsbeståndets ålder varierat från år 1990 till i dag. År 2007 var anstalternas genomsnittliga ålder 37,8 år om man väger bygg- alternativt ombyggnadsåren med antal platser. Under den angivna perioden var det bara åren 1995 och 1996 som

anstaltsbeståndets ålder var lika lågt, 36,8 resp. 36,9 år. Att anstalternas genomsnittliga ålder då var något lägre beror på att ett större antal anstalter då hade lagts ned. En del av dessa var byggda på 1800-talet. Minskning av genomsnittsåldern de senaste åren beror också framför allt på att några äldre anstalter har lagts ned, varav den äldsta uppfördes år 1790 (Norrköping, som omvandlades till häkte år 2005).²

Byggnadernas ålder har betydelse för när renoverings- och underhållsinsatserna måste sättas in för att vidmakthålla deras ursprungliga skick. Utredningen bedömer, med utgångspunkt från det underlag som utredningen har kunnat få fram, att åldern på Kriminalvårdens anstalter är hög även om man beaktar ombyggnationerna. Anstalterna är dessutom utsatta för ett högt slitage. Även detta styrker Kriminalvårdens uppfattning att renoverings- och underhållsbehovet är stort.

7.5.3 Specialfastigheters beräknade underhållsnivå

Den beräknade kostnadsnivån för renovering och underhåll av byggnader indikerar fastighetsägarens eller brukarens bedömning av byggnadernas skick.

Kriminalvården hyr ca två tredjedelar av sina lokaler av Specialfastigheter Sverige AB via dotterbolaget Kriminalvårdsfastigheter AB. Specialfastigheter har till utredningen redovisat den bedömda och översiktliga underhållsnivån i pris per kvadratmeter för hela fastighetsbeståndet för de kommande fem åren.³ Specialfastigheters bedömning ger en indikation över underhålls- och renoveringsbehovet avseende majoriteten av de av Kriminalvården disponerade anstalterna. De bedömer att kostnaden för underhåll för åren 2009–

² Utredningen har gjort två beräkningar när det gäller den genomsnittliga anstaltsåldern. En räknar genomsnittsåldern per anstalt utan att ta hänsyn till hur stora anstalterna är. Den andra har viktat anstalternas ålder med antalet platser. Båda beräkningarna har gjorts dels i förhållande till ursprungligt byggnadsår, dels i förhållande till byggnadsår alternativt ombyggnadsår. Om man endast beaktar när anstalterna ursprungligen uppfördes blir den genomsnittliga åldern år 2007 nära 5 år högre än om man beaktar ombyggnadsåret. Viktas åldern med antalet platser blir genomsnittsåldern 5 år lägre än om åldern inte viktas.

Varje 1800-talsanstalt drar ned den genomsnittliga åldern med ca 2 år. Det fanns år 2007 7 anstalter som uppfördes på 1800-talet. Av dessa har fyra anstalter, enligt vad utredning har kunnat få fram, inte byggts om. Skulle dessa anstalter läggas ned och ersättas med nya anstalter skulle den genomsnittliga åldern alltså sjunka betydligt.

³ Kriminalvårdsfastigheter AB tillhandahåller också lokaler till Statens institutionsstyrelse, SIS. Snittunderhållsnivån inkluderar därför även fastigheter som disponeras av dem.

2013 ligger på i medeltal ca 242 kr/kvm.⁴ För år 2009 är beräknas kostnaden till ca 271 kr/kvm.

För att kunna bedöma den uppskattade kostnadsnivån för renovering och underhåll av de av Kriminalvården disponerade fastigheterna har utredningen hämtat in motsvarande uppgifter för de lokaler som Stockholms läns landsting hyr av Locum AB. Sjukhus och andra vårdlokaler utsätts också för ett högt slitage och där bedrivs, i likhet med fängelserna, verksamhet dygnet runt. Den budgeterade underhållskostnaden för år 2009 är 139 kr/kvm. Alltså en betydligt lägre kostnad. Företrädare för Locum uppger dessutom att deras underhållsbudget ligger förhållandevis högt i förhållande till andra landsting. De uppger att det delvis har att göra med att underhållet varit eftersatt före det att Locum tog över ansvaret för fastigheterna.

Även om Specialfastigheter och Locum skulle ha beräknat sina respektive kostnader för renovering och underhåll på något olika sätt står det klart att skillnaden är påfallande. För år 2009 är Specialfastigheters snittnivå nära nog dubbelt så hög som Locums.

Den höga genomsnittliga underhållskostnaden för de av Kriminalvården disponerade fastigheterna tyder enligt utredningen på att renoverings- och underhållsbehovet är stort. Utredningen bedömer att renoverings- och underhållsbehoven kommer att leda till inte obetydliga kostnader för Kriminalvården. Kriminalvården skulle vinna på att anläggningarna var modernare och i bättre skick.

7.6 Slutsats

Förslag: Regeringen bör uppdra till Kriminalvården att ta fram ett samlat underlag avseende behovet av och kostnaderna för renovering, ombyggnad och underhåll avseende de av Kriminalvården disponerade fastigheterna och till regeringen redovisa en plan för när åtgärderna bör vidtas och hur kostnaderna ska fördelas mellan Kriminalvården och hyresvärdarna.

De av Kriminalvården disponerade anstalterna är av hög genomsnittlig ålder och utsätts för högt slitage. Kriminalvården har i olika

⁴ Specialfastigheter hyr till Kriminalvården enligt uppgift ut 434 636 kvm per den 31 december 2008. Om detta multipliceras med medeltalet 242 kr/kvm så ger det en årlig underhållskostnad för Specialfastigheter på drygt 105 mnkr. Det innebär knappa 20 procent av den totala årliga hyran för de anstalter som Specialfastigheter hyr ut till Kriminalvården.

sammanhang framhållit att renoverings- och underhållsbehovet av fastighetsbeståndet är stort. Av Kriminalvårdens budgetunderlag för år 2009 framgår dessutom att ca 600 anstalts- och häktesplatser behöver stängas under längre eller kortare tid t.o.m. år 2011 för att kunna genomföra nödvändiga ROT-åtgärder.

Trots detta har inte Kriminalvården kunnat redovisa en samlad bild av anstaltens skick eller av renoverings- och underhållsbehovets omfattning.

Emellertid har utredningen genom egna iakttagelser, samtal med Kriminalvårdens personal och med intagna samt genom egna undersökningar av anstaltens ålder och de uppgifter om den beräknade kostnaden för underhållsåtgärder för huvuddelen av fastighetsbeståndet som utredningen har kunnat få fram, kunnat dra slutsatsen att Kriminalvårdens allmänna bedömning av renoverings- och underhållsbehovet är riktig.

Det finns således ingen anledning att ifrågasätta Kriminalvårdens uppfattning att situationen är allvarlig. De intagna och de anställda måste erbjudas en acceptabel och säker vistelse- respektive arbetsmiljö. Dessutom kan ett eftersatt renoverings- och underhållsbehov leda till en allvarlig värdeminskning av fastighetsbeståndet.

Regeringen bör därför uppdraga åt Kriminalvården att ta fram ett samlat underlag avseende behovet av och kostnaderna för renovering, ombyggnad och underhåll avseende de av Kriminalvården disponerade fastigheterna och till regeringen redovisa en plan för när åtgärderna bör vidtas och hur kostnaderna ska fördelas mellan Kriminalvården och hyresvärdarna.

Den samlade bedömningen kan leda till att det i stället för omfattande renoveringar kan vara lönsammare att bygga om delar av anstaltsbeståndet eller att bygga nya anstalter.

Om det mot bakgrund av Kriminalvårdens redovisning visar sig nödvändigt kan regeringen överväga att t.ex. sammankalla en byggnadskommitté med oberoende experter för att gå igenom Kriminalvårdens lokalbestånd.

8 Inrätta nya och avveckla gamla anläggningar inom ramen för gällande anslag

8.1 Inledning

I regeringens direktiv till utredningen anges att det av granskningen ska framgå vilka förutsättningar Kriminalvården har att bygga nya och avveckla gamla anläggningar inom ramen för tilldelade anslag. Utredningen har tolkat detta uppdrag genom att utgå från frågeställningen: Kan Kriminalvården finansiera ett antal nya platser i en ny, modern anstalt genom att samtidigt lägga ned lika många platser i befintliga, äldre anstalter?

8.2 Grunderna för jämförelsen mellan nya och gamla anstalter

Om en ny anstalt ger förutsättningar för en mer rationell drift än en äldre anstalt bör de sammanlagda kostnaderna för de nya platserna vara lägre än kostnaderna för de platser som läggs ned. Normalt torde hyreskostnaden för en ny anläggning bli högre än för en gammal, eftersom standarden i den nya anstalten är högre. Personalkostnaden är en annan stor utgift. Det sätt på vilket anläggningen utformas har stor betydelse för behovet av personalresurser. Även andra kostnader kan skilja mellan nya och äldre anläggningar, t.ex. kan energiförbrukningen vara högre i en äldre anläggning. Vidare kan underhållsbehovet med tiden ha blivit omfattande i de äldre anläggningarna, vilket orsakar ökade kostnader i form av högre hyra för Kriminalvården.

Även om nya anläggningar ger möjligheter till en mer rationell drift kan de kosta mer än de äldre anläggningarna eftersom hyran kan vara

lägre i de äldre anläggningarna. Då kan nya anstalter inte finansieras genom nedläggning av äldre anläggningar.

För att göra en korrekt jämförelse av alternativen måste man i beräkningen av vad det kostar att bibehålla de gamla anläggningarna ta med vad det skulle kosta att renovera och bygga om de äldre anläggningarna, för att göra dem likvärdiga med standarden i de nya anläggningarna.

Ytterligare kostnadsposter tillkommer. Start-, avvecklings- och andra kostnader som är förbundna med en omställning måste beaktas.

- *Startkostnader.* En ny anstalt kommer inte upp i full drift under den första tiden efter det att den har inrättats. Personal behöver anställas och läras upp, de intagna ska överföras till den nya anstalten i omgångar, rutiner ska trimmas in osv. Inkörningsperioden kan behöva pågå upp till ett år. Under denna tid ska t.ex. löner, hyra och andra driftskostnader betalas.
- *Avvecklingskostnader.* Det medför även kostnader att avveckla en äldre anstalt. Hyresavtalet ska sägas upp, personalfrågor behöver lösas osv. Kriminalvårdens hyresavtal är vanligtvis långa, ända upp till 25 år. För de anstalter som kan komma att läggas ned omförhandlas som regel hyreskontrakten i god tid så att dessa bara förlängs med ett eller ett par år i taget. Det gör att avvecklingskostnaderna normalt kan begränsas.
- *Förändrade transportkostnader.* När en anstalt avvecklas och ersätts av en ny anstalt kan det påverka kostnaderna för transporter av intagna till och från häkten, tingsrätter och sjukvård osv. Om dessa kostnader blir högre eller lägre per intagen beror bl.a. på var den nya anstalten är lokaliserad.

Jämförelsen av kostnaderna för nya och gamla anläggningar är således inte lätt att göra. Utredningen har därför begärt att få ett underlag från Kriminalvården avseende de olika anstalternas ekonomi. Det underlag som Kriminalvården har presenterat för utredningen är dock begränsat. Det avser två anstalter, nämligen de av Kriminalvården planerade s.k. storanstalterna varav den ena föreslås ligga i Kristianstad och den andra i Norrköping (se även avsnitt 8.5.2).

De uppgifter som utredningen har haft som utgångspunkt för följande resonemang har hämtats från Kriminalvårdens kostnadsredovisning och verksamhetsstatistik. De avser förhållandena år

2007. Utredningens följande analyser avser Kriminalvårdens anstalter och inte dess häkten.

8.3 Skillnad i platskostnader och kostnadseffektivitet i Kriminalvården

Bedömning: Med utgångspunkt i att både kostnaderna per plats och kostnadseffektiviteten mellan anstalterna inom samma säkerhetsklass skiljer sig i stor utsträckning kan det finnas förutsättningar för Kriminalvården att inrätta nya anstalter genom att avveckla dyra, ineffektiva anstalter. En fördjupad analys krävs dock för att identifiera vilka anstalter som i första hand bör avvecklas.

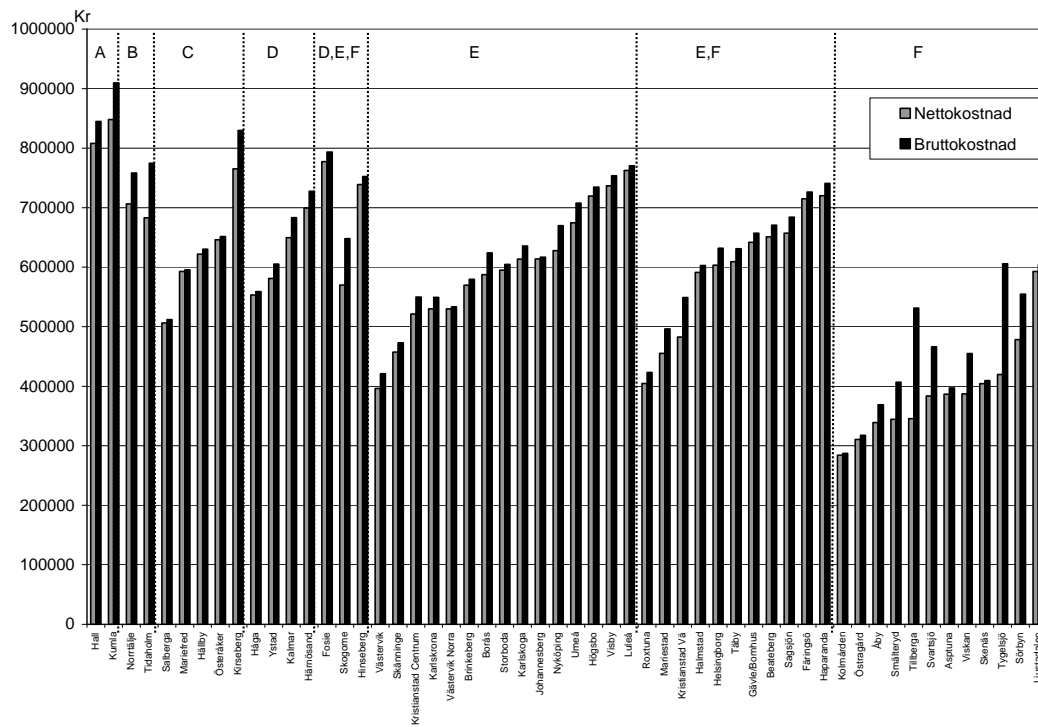
Variationen i kostnad per plats är mycket stor mellan olika anstalter. Se figur 8.1.

Figur 8.1 Kostnaden per plats vid anstalterna

Källa: Kriminalvården, utredningens beräkningar.

Anm. Anstalterna är ordnade efter säkerhetsklass. Vissa anstalter har också häktesplatser. De ingår då i det sammanlagda platsantalet vid resp. anstalt. Enbart de ordinarie platserna ingår i antalet platser.

Figur 8.1 Kostnaden per plats vid anstalterna



En anstalt med lägre säkerhetsklass har som regel lägre kostnader än en anstalt med högre säkerhetsklass, men som framgår av figur 8.1 skiljer sig platskostnaderna mycket även inom en och samma säkerhetsklass. Platskostnaden vid en anstalt kan vara nästan dubbelt så hög som platskostnaden vid en annan anstalt inom samma säkerhetsklass.

Platskostnaden utgörs av kostnaden i förhållande till antalet platser vid anstalten. Platskostnaden är ett förenklat och grovt mått som gör det möjligt att uppskatta om det går att finansiera nya anläggningar genom att lägga ned dyrare anläggningar.

För att öka säkerheten i analysen har utredningen fördjupat denna genom en mer omfattande analys där anstalterna har jämförts med varandra med beaktande av ett flertal variabler. Utredningen har, med hjälp av Handelshögskolan vid Göteborgs universitet, gjort denna fördjupning med analystekniken Data Envelopment Analysis (DEA).

Tekniken har använts i många sammanhang både i Sverige och i andra länder. Den har t.ex. använts vid jämförelser av fabriker av olika slag, men även vid jämförelser av färjetrafik, domstolar, åklagardistrikt, arbetsförmedlingar, försäkringskassor, sjukhus, apotek m.fl. En DEA-studie har bl.a. gjorts på kriminalvårdsanstalter i USA (Butler Tomothy, W. och Johnsson, W. Wesley, Efficiency Evaluation of Michigan Prisons Using Data Envelopment Analysis, Criminal Justice Review, vol 22, nr. 1. Se också J.A. Ganley och J.S. Cubbin (1992), Public Sector Efficiency Measurement: Application of Data Envelopment Analysis, North Holland Amsterdam). Såvitt utredningen har kunnat finna är det första gången som DEA-tekniken används för att analysera kriminalvården i Sverige.

Det finns heller inte, såvitt utredningen känner till, några andra vetenskapliga studier av kostnadseffektiviteten avseende Kriminalvårdens anstalter. Med DEA-tekniken ges en fördjupad analys av anstalternas kostnadseffektivitet eftersom ett flertal relevanta variabler kan vägas in vid beräkningen.

DEA-beräkningarna ger dock inte en heltäckande bild av alla de förhållanden som ska vägas in när anstalternas effektivitet ska bedömas. Utredningen har dock inte kunnat hitta någon annan metod som på ett bättre sätt kan ge ett faktabaserat underlag för bedömningen av anstalternas effektivitet. Det är viktigt att understryka att det är det övergripande mönstret och de generella slutsatser som kan dras därav som är intressanta. Det är med andra ord inte möjligt eller i vart fall vanskligt att dra slutsatser avseende enskilda anstalters effektivitet utifrån utfallet av DEA-studien och

det är heller inte syftet med analysen. En utförligare presentation av DEA-tekniken och resultaten av analyserna ges i *bilaga 4*.

Beräkningarna med DEA-tekniken utgår från den eller de mest kostnadseffektiva anstalterna. Därefter jämförs dessa med övriga anstalters kostnadseffektivitet.

Beräkningarna med DEA-tekniken leder till att Kriminalvården skulle kunna spara 25 procent av de använda resurserna utan att försämra resultatet, dvs. sina prestationer (se bilaga 4, tabell 1). Denna effektivitetspotential är visserligen inte uppseendeväckande stor i jämförelse med utfallet av DEA-analyser avseende andra branscher. Tidigare DEA-analyser inom andra områden har visat det självklara, nämligen att det är svårt att uppnå lika hög kostnadseffektivitet i alla delar av en organisation. Även vid de anläggningar som enligt metodberäkningen har bedömts som de mest effektiva kan det finnas en effektiviseringspotential. Utfallet av utredningens beräkningar indikerar att Kriminalvården inte fullt ut använder sina resurser på det effektivaste sättet.

DEA-studien visar vidare att effektivitetsskillnaderna är stora mellan de enskilda anstalterna (se bilaga 4, tabell 2). Det finns anstalter som skulle behöva spara nästan 60 procent av sina resursinsatser utan att minska produktionen, för att bli lika kostnadseffektiva som de mest effektiva anstalterna. De skillnader i anstalternas effektivitet som har uppmätts i DEA-analysen kan ha flera förklaringar. Skillnaderna kan bero på att en del anstalter har för många anställda, att lokalerna är för stora eller att man inte i övrigt hushållar med utgifterna. Skillnaderna kan också ha att göra med att vissa anstalter har en mer effektiv sammansättning av resurserna än andra.

Det kan vara svårare att effektivisera verksamheten vid anstalter som är utformade och byggda på ett sätt som kräver mycket resurser eller en viss resurskombination. Anstalternas lokalyta kan t.ex. vara ineffektiv genom att plan- och rumslösningar är onödigt personal- och ytkrävande. Fastigheterna kan vara enkelt byggda och kräva omfattande årligt underhåll och ha låg energieffektivitet. Anstaltens placering kan också ha betydelse. En låg kostnadseffektivitet som förorsakas av sådana förhållanden går inte att åtgärda med besparingsbeting eller ändrad styrning utan kan kräva ombyggnation, nedläggning, nybyggnation eller omlokalisering för att verksamheten ska bli effektiv.

Vissa anstalter förefaller vara dyrare per plats och därmed inte så kostnadseffektiva som andra anstalter inom samma säkerhetsklass.

Det är utredningens uppfattning att Kriminalvården bör ha möjligheter att effektivisera verksamheten. Till viss del kan det göras inom befintliga anläggningar, till viss del förutsätter det en förnyelse av anstaltsbeståndet. Vilka anstalter som då ska läggas ned kräver en närmare analys. DEA-analysens resultat kan därvid indikera vilka anläggningar som det kan vara värt att studera närmare.

Genom att fördjupa analysen kring anstalterna bör Kriminalvården kunna dra slutsatser för det första om kostnadseffektiviteten vid dessa kan öka och för det andra om de kan ersättas av nya anstalter med högre effektivitet och lägre kostnader.

8.4 Skillnader i kostnadseffektivitet

Bedömning: Utredningen har inte funnit stöd för att äldre anstalter är mindre kostnadseffektiva än nya anstalter eller att stora anstalter pga. skalfördelar är särskilt kostnadseffektiva.

Med utgångspunkt i utredningens analyser enligt DEA-tekniken är det möjligt att undersöka om det går att identifiera systematiska skillnader mellan anstalterna, t.ex. beroende på deras ålder.

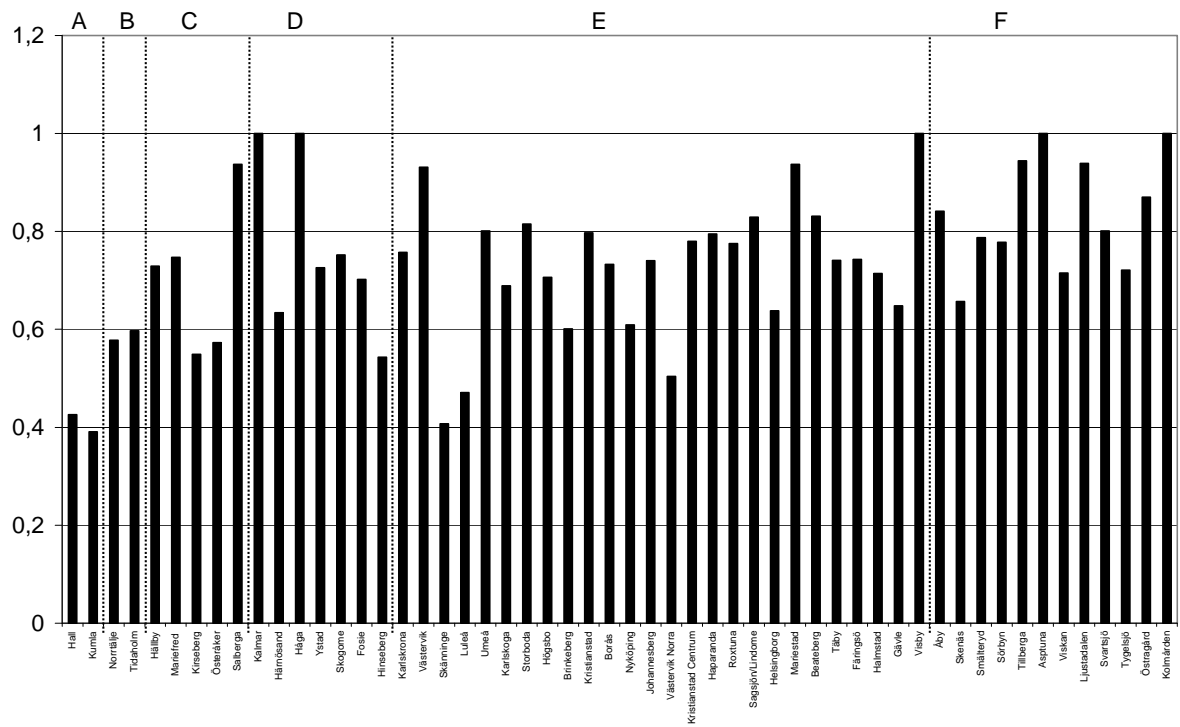
8.4.1 Anstalternas ålder

De befintliga anstalterna har byggts vid olika tider som har präglats av olika synsätt på hur kriminalvård ska bedrivas. Kriminalvården har till utredningen uppgett att vissa av de äldre anläggningarna inte är så utformade att de medger en modern kriminalvård. Om det vid en kostnadseffektivitetsanalys visar sig att de äldre anläggningarna generellt sett är mindre effektiva än de nyare anstalterna skulle det styrka Kriminalvårdens uppfattning att de äldre anstalterna av verksamhetsskäl successivt bör avvecklas. Om de nya anstalterna visar sig vara kostnadseffektivare skulle det tala för en förnyelse av anstaltsbeståndet.

Figur 8.2 Anstalternas kostnadseffektivitet

Anm. Effektiviteten uppskattad i beräkningsmodell "5" med årsarbetskrafter och lokalyta som resurser och vård dygn, sysselsättning och säkerhetsklasser som prestationer (jfr bilaga 4, tabell 1 med text). Åldern är uppskattad efter byggnadsår alt. ombyggnadsår.

Figur 8.2 Anstaltens kostnadseffektivitet



I figur 8.2 är anstalterna ordnade efter ålder och säkerhetsklass. Inom varje säkerhetsklass visas först de äldsta anstalterna, därefter de yngre. Det gör det möjligt att jämföra anstalternas kostnadseffektivitet efter ålder och säkerhetsklass. Ju högre stapel desto högre kostnadseffektivitet.

Bland D-anstalterna tycks det vara de äldsta anstalterna som är de effektivaste. Inom övriga säkerhetsklasser går det inte att utläsa något bestämt mönster.

Lokalkostnaderna är en ringa del av platskostnaderna och har därför inte någon större betydelse för skillnaderna i effektivitet.

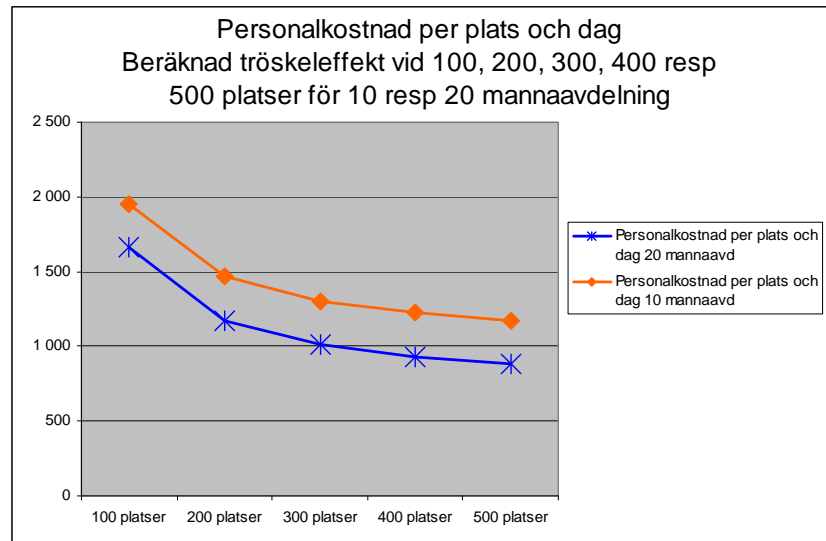
Det går alltså inte att dra någon slutsats om anstalternas effektivitet baserat på deras ålder. Förnyelsen av anstaltsbeståndet måste därför baseras på mer ingående analyser av anstalternas kostnadseffektivitet.

8.4.2 Skalfördelar

En annan fråga är om stora anstalter är effektivare än de små, dvs. om det råder s.k. skalfördelar. Kriminalvården planerar för två storanstalter med ca 550–600 platser vardera, som bygger på tanken om skalfördelar.

Kriminalvården har beräknat att bemanning och personalkostnader minskar med 25 procent för en anstalt med 200 platser jämfört med en anstalt med 100 platser, och med 40 procent för en anstalt med 500 platser (se fig. 8.3). Om Kriminalvårdens beräkningar är riktiga innebär det att skalfördelarna är betydande.

Figur 8.3 Kriminalvårdens beräkning av personalkostnad per plats och dag vid olika storlek på anstalter



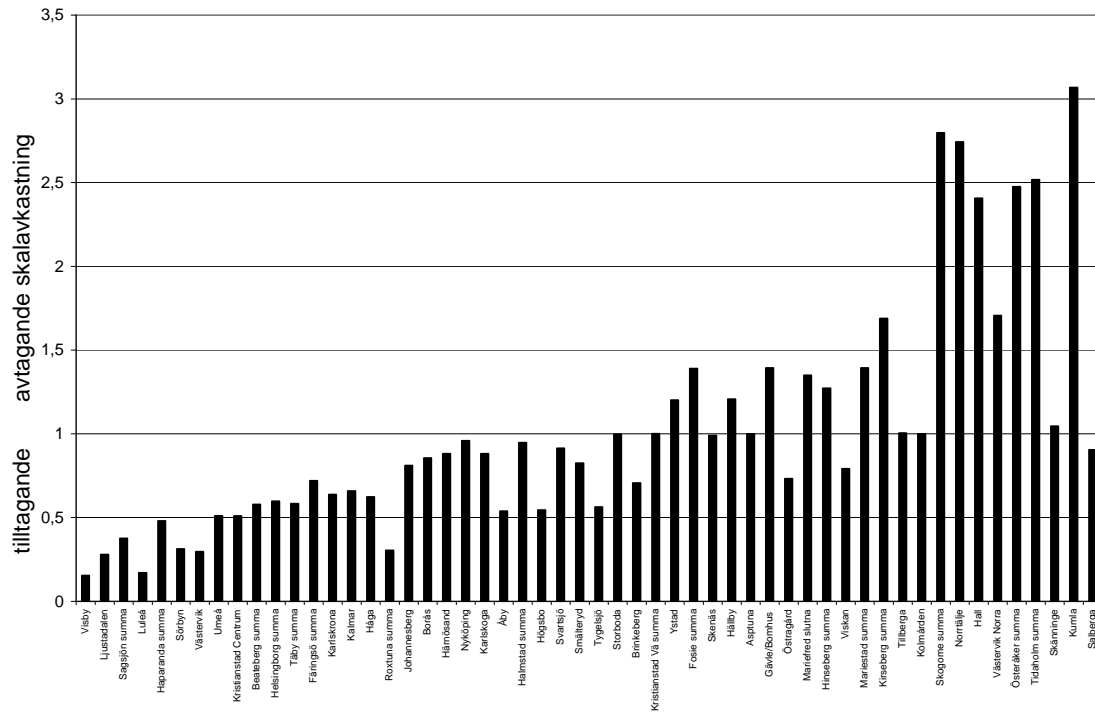
Källa: Kriminalvården, arbets-PM för Kumla.

DEA-tekniken gör det möjligt att bedöma om respektive anstalt ur kostnadseffektivitetssynpunkt bör bli större, mindre eller om anstaltens storlek inte är en faktor som påverkar effektiviteten.

Figur 8.4 Skalavkastning i olika anstalter, uppräknade efter anstaltsstorlek

Anm. Skalavkastningen uppskattade med modell 4, se bilaga 4. Ett värde <1 anger tilltagande skalavkastning, $=1$ konstant och >1 avtagande skalavkastning.

Figur 8.4 Skalavkastning i olika anstalter, uppräknade efter anstaltsstorlek



I figur 8.4 redovisas anstalterna i storleksordning, från den minsta (Visby) till den största (Salberga) anstalten. När anstalterna visar värden under "1" är skalavkastningen för dessa *tilltagande*. Om man bygger ut en sådan anstalt blir den enligt DEA-beräkningarna effektivare. Det innebär att produktionen karaktäriseras av skal-fördelar. Av figuren framgår att det främst är de mindre anläggningarna med upp till 75 platser som har tilltagande skalavkastning. Dessa anstalter skulle alltså bli effektivare om de var större. Det finns andra skäl till att vissa anstalter har en viss storlek, vilket betyder att ett snävt kostnadseffektivitetsresonemang inte räcker för att bestämma rätt antal platser. Det är t.ex. självklart att Visby med fem anstaltsplatser och 14 häktesplatser inte kan uppnå full kostnadseffektivitet eftersom den anstalten är för liten och dessutom är inrymd i ett polishus och därför inte gärna kan byggas ut även om det skulle ha förelegat ett behov av detta.

När anstalterna visar högre värde än "1" är skalavkastningen för dessa *avtagande*. DEA-beräkningarna pekar på att kostnadseffektiviteten hade varit högre om dessa anstalter haft färre platser. De större anstalterna visar sig generellt ha en avtagande skalavkastning.

En grupp medelstora anstalter ligger kring värdet "1" och karaktäriseras av en skalavkastning som är *konstant*. Dessa anstalters kostnadseffektivitet skulle försämrans om antalet anstaltsplatser förändrades väsentligt. I denna kategori finns anstalter från Nyköping med 75 platser till Kristianstad Vä med 101 platser. Inom detta spann förefaller storleken inte spela någon roll för kostnadseffektiviteten.

Mönstret överensstämmer med vad som är vanligt i många branscher: när små produktionsenheter blir större blir de effektivare upp till en nivå där effektiviteten kulminerar, därefter minskar effektiviteten om de fortsätter att växa. Var den optimala nivån ligger skiftar från bransch till bransch. När det gäller kriminalvårdsanstalter tyder utredningens analyser på att kostnadseffektiviteten är som störst vid Kriminalvårdens medelstora anstalter och att kostnadseffektiviteten avtar när anstalterna blir större än 100 platser.

Det förefaller alltså finnas ett samband mellan anstalternas storlek och kostnadseffektiviteten. Det är naturligtvis svårt att exakt avgöra vilken anstaltsstorlek som är den mest effektiva om man ska väga in alla de förhållanden som kan påverka bedömningen. Utredningen har dock inte kunnat finna stöd för att stora anstalter skulle vara mer effektiva än de medelstora anstalterna.

8.5 Inrättande av s.k. storanstalter

Bedömning: Underlaget för att bedöma om de s.k. storanstalterna ska uppföras måste fördjupas. Kriminalvården bör redovisa beräkningar av kostnadseffektiviteten och vilka konsekvenser inrättandet av storanstalter kan få för förutsättningarna att bedriva en human och modern kriminalvård. Även arbetsmiljöaspekterna bör utredas.

8.5.1 Inledning

Utredningen har bedömt att det kan finnas förutsättningar att inrätta nya anstalter genom att avveckla gamla anstalter inom befintligt anslag. De anstalter som kan avvecklas för att skapa detta utrymme måste vara de som är dyrare per plats eller mindre kostnadseffektiva jämfört med de nya anstalterna. Dessutom krävs det vissa initiala kostnader för att starta den nya anstalten och avveckla den gamla samt att förändringar av transportkostnaderna ryms i det tilldelade anslaget.

8.5.2 Storanstalterna jämförda med befintliga anstalter

Kriminalvården överlämnade i maj 2008 en skrivelse till regeringen med en begäran om att få sätta igång planering och upphandling av två s.k. storanstalter.¹ I skrivelsen angavs att anstalterna skulle ha 400–500 platser vardera. I en uppdaterad beräkning från november 2008 angavs att platsantalet skulle vara 550–600, med en beräknad vårddygnskostnad² på 2 300 kronor (2 555 kronor per dygn vid 90-procentig beläggning). Lokalkostnaden beräknas motsvara ca 40 procent av denna kostnad. Den genomsnittliga vårddygnskostnaden vid de nu befintliga anstalterna var 2 096 kr år 2007. I genomsnitt utgjorde lokalkostnaderna 16 procent av platskostnaden vid de befintliga anstalterna.

Kriminalvården har angett att anstalternas säkerhetsnivå ska vara säkerhetsklass C. Storanstalternas kostnader blir enligt Kriminalvårdens beräkning avsevärt högre än övriga anstalters i säkerhetsklass C, för vilka den genomsnittliga vårddygnskostnaden år 2007 var ca 1 900 kronor vid 90-procentig beläggning. De av Kriminal-

¹ Skrivelse till regeringen 2008-05-06 (dnr. Ju2008/4208/KRIM). Se vidare kap 9.

² I 2007 års prisnivå.

vården kalkylerade skalfördelarna med en minskad personalstyrka (se figur 8.3) förefaller ha svårt att göra sig gällande.

8.5.3 Kalkyl för att bygga storanstalter och lägga ned befintliga anstalter

Den nya storanstalten i Kristianstad ska enligt planerna ersätta fyra 1800- eller tidigt 1900-talsanstalter, nämligen Kirseberg i Malmö, Karlskrona, Kalmar och Kristianstad centrum samt den nyare anstalten Kristianstad Vä. Det andra projektet avser en ny storanstalt i Norrköping. Den ska enligt planerna ersätta 1790-talsanstalten i Norrköping (Drags), som nu används som häkte, samt anstalterna Kolmården från år 2004 och Skenäs från år 1938. Frågan är då huruvida kostnadsminskningarna till följd av nedläggningarna kompenseras för de nya anstalernas kostnader.

Driftskostnaden för en storanstalt är enligt Kriminalvårdens kalkyl 536 mnkr i 2007 års priser.

De anstalter som skulle läggas ned kostar väsentligt mindre. Merkostnaden för storanstalten i Kristianstad skulle bli 192 mnkr per år och för storanstalten i Norrköping 357 mnkr per år vid ett jämförbart antal platser (550 platser). För att jämförelsen ska ge en rättvisande bild krävs dock att fler hänsynstaganden görs. Vissa av de aktuella befintliga anläggningarna är t.ex. inte av den standard som krävs för att bedriva en modern kriminalvård.

Enligt Kriminalvårdens beräkningar skulle de nämnda anläggningarna behöva genomgå omfattande renoveringar. De anstalter som är tänkta att ersättas av storanstalten i Kristianstad kräver renoveringar och ombyggnationer motsvarande en årskostnad på 54 mnkr. För att rusta upp de befintliga anstalterna till säkerhetsklass C, dvs. i nivå med storanstalterna, skulle det krävas ytterligare investeringar. Samtidigt skulle inrättandet av storanstalterna och överflyttning av verksamheten från de befintliga anstalterna ta tid och orsaka kostnader. Utredningen uppskattar att dessa kostnader motsvarar ett års drift av den nya anstalten, dvs. 48 mnkr per år i 25 år utslaget på hyran.

Sammantaget innebär det att en ny storanstalt i Kristianstad skulle medföra en årlig merkostnad för Kriminalvården med upp till 186 mnkr, exklusive en upprustning av de befintliga anläggningarna till säkerhetsklass C. Samtidigt är det inte troligt att samtliga intagna vid storanstalterna kommer att behöva placeras i så hög säkerhetsklass,

utan storanstalterna kommer troligen att behöva differentieras i detta avseende.

Motsvarande beräkning för storanstalten i Norrköping ger en årlig merkostnad på 376 mnkr.

8.5.4 Slutsats

Den svenska kriminalvården har traditionellt byggt på relativt små anstalter. Detta har föranletts av främst verksamhetsmässiga skäl. Regeringen har i sitt uppdrag till Kriminalvården år 2007 angett att Kriminalvården ska förändra anstaltsstrukturen bl.a. så att anstalterna ska bli större och färre. Kriminalvårdens planer att inrätta storanstalter och att avveckla vissa befintliga anstalter synes överensstämma med regeringens intentioner. Storanstalterna är enligt Kriminalvården främst avsedda att ersätta gamla anstalter som inte är anpassade för de krav som finns på en modern kriminalvård och tillgodose behovet av att öka antalet platser för att möta en ökad klienttillströmning.

Kriminalvårdens prognoser har analyserats i kapitel 5.

Inrättandet av storanstalter innebär omfattande ekonomiska åtaganden för staten under mycket lång tid. Regeringen har inte uttalat hur stora anstalter som bör eftersträvas. Vid bedömningen av om storanstalterna ska byggas bör deras kostnadseffektivitet och hur de påverkar förutsättningarna för att bedriva en bra kriminalvård vägas in.

Utredningen har inte funnit att Kriminalvården har kunnat visa att de planerade storanstalterna kommer att bli kostnadseffektiva. Såvitt utredningen kan bedöma kommer kostnaden för storanstalterna att bli avsevärt högre jämfört med kostnaderna för att behålla de anläggningar som Kriminalvården planerar att lägga ned om storanstalterna uppförs, även om man beaktar att de äldre anstalterna kan behöva renoveras. Utredningens beräkningar tyder också på att den högsta kostnadseffektiviteten uppnås vid betydligt mindre anstalter än de planerade storanstalterna.

Kriminalvården har för utredningen inte närmare redovisat vilka konsekvenser för vården som storanstalterna kommer att medföra. De planerade storanstalterna är i ett internationellt perspektiv inte särskilt stora, men skulle sammantaget inrymma nästan 20 procent av landets anstaltsintagna. Uppförandet av storanstalterna skulle innebära en väsentlig förändring av den svenska anstaltsstrukturen

och därmed också påverka förutsättningarna för Kriminalvårdens vård av de intagna. Inrättandet av storanstalter torde t.ex. medföra att den s.k. närhetsprincipen får ännu mindre betydelse. Långa avstånd försvårar kontakten med anhöriga och fjärrar den intagne från sin hemmiljö.

Ett skäl som talar för stora anstalter är att dessa ger större möjligheter att differentiera vården inom en anstalt. Det är t.ex. en fördel om den intagne kan ha samma kontaktperson om denne flyttas från en sluten till en öppen avdelning. Om man kommer fram till att starka skäl talar mot att storanstalter ska inrättas väcks frågan om en tillräcklig differentiering kan åstadkommas inom mindre anstalter eller om differentieringen kan uppnås mellan något fler anstalter. Inte heller denna fråga har besvarats av Kriminalvården.

Utredningens slutsats är att ytterligare steg mot storanstalter bör föregås av fördjupade analyser från såväl verksamhetsmässiga som ekonomiska utgångspunkter. Utredningen har erfarit att regeringen överväger att besluta om ett uppdrag där Kriminalvården ska redovisa storanstalernas kostnadseffektivitet och vilka stordriftsfördelar som är att vinna med dessa anstalter. Enligt utredningens uppfattning bör Kriminalvården i samband därmed också redovisa både för- och nackdelar som inrättande av storanstalerna kan medföra, med utgångspunkt från att Kriminalvården ska bedriva en human och modern kriminalvård. Även arbetsmiljöaspekter för Kriminalvårdens personal bör vägas in i prövningen av om storanstalerna ska inrättas.

Yttrande av utredningens expert, regionchefen vid Kriminalvården, Region Stockholm, Inga Mellgren.

Den DEA-teknik som utredningen använt för att analysera platskostnaderna för Kriminalvårdens anstalter är en teoretisk beräkningsmodell, där utredningen inte har tagit hänsyn till ett antal för verksamheten viktiga variabler. Bland annat har intagna och typer av anstaltsplatser behandlats som konstanter. De anstalter som lyfts fram som mest effektiva har inte granskats vad avser byggnadsmässig standard, verksamhetsanpassning, verksamhetsinnehåll, klientsammansättning, arbetsmiljö samt funktionalitet för verksamheten. Trots detta har analyserna lagts som grund för långtgående slutsatser om Kriminalvårdens effektivitet.

DEA-tekniken har även använts som underlag för jämförelse av kostnadseffektivitet mellan gamla och nya anstalter. De äldsta

anstalterna har byggts utifrån helt andra kriminalpolitiska principer, som gör att de i olika avseenden inte kan användas effektivt utifrån dagens krav på innehållet i Kriminalvårdens verksamhet. Flera av anstalterna är exempelvis lokaliserade så att de numera ligger i stadskärnor och omöjliga att bygga ut. Inte heller här har lokalernas ändamålsenlighet för verksamheten granskats innan utredningen dragit sina slutsatser om kostnadseffektivitet och möjligheter till nödvändiga förändringar.

Jag anser att DEA-analysen ger en felaktig bild av Kriminalvårdens effektiviseringsmöjligheter och har inneburit att utredningen därmed dragit fel slutsatser. DEA-analysen ger inte uppdragsgivaren ett korrekt svar på den ställda frågan om förutsättningarna för Kriminalvården att bygga nya och avveckla gamla anläggningar inom ramen för tilldelade anslag.

9 Kriminalvårdens lokalanskaffning

9.1 Inledning

I denna del av betänkandet ska utredningen behandla Kriminalvårdens projektering och upphandling av nya anstalter.

Enligt utredningens direktiv ska utredaren beakta Ekonomistyrningsverkets rapport Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning (ESV 2008:04). Rapporten har således legat till grund för kapitlet.

Utredningen har inför granskningen i detta avsnitt varit i kontakt med och intervjuat ett flertal experter inom upphandling, projektering, byggande och investering samt fastighetsförvaltning. De resonemang utredningen för har på olika sätt prövats mot dessa experter, även om utredningen naturligtvis är ensam ansvarig för de slutliga bedömningarna.

9.2 Kriminalvårdsanläggningar

I förordningen (1993:527) om förvaltning av statliga fastigheter m.m. anges att regeringen beslutar vilka myndigheter som ska förvalta fastigheter.

Före år 1988 ägde Kriminalvården sina egna lokaler. Under tiden från 1988 till år 1993 ägdes de av Byggnadsstyrelsen. År 1993 genomfördes en reform som innebar att de statliga myndigheterna som huvudregel inte skulle äga sina lokaler. När reformen beslutades konstaterades att vissa fastigheter var av sådan karaktär att det rimligen inte fanns något alternativt ändamålsområde än den verksamhet som redan bedrevs i lokalerna. Det saknades således andra möjliga hyresgäster än den myndighet som redan hyrde lokalen. Större delen av dessa s.k. ändamålsfastigheter lades i Statens fastighetsverk och Fortifikationsverket. Men en mindre del, bl.a. kriminalvårdsmyndigheternas fastigheter, överfördes till Vasakronan AB, som då var ett nystartat statligt bolag. Ur Vasakronan uppstod år 1997

bolaget Specialfastigheter Sverige AB. Detta bolag tillhandahåller s.k. ändamålsfastigheter bl.a. till rättsväsendet. I dag ägs två tredjedelar av kriminalvårdsanläggningarna i Sverige av Specialfastigheters dotterbolag Kriminalvårdsfastigheter AB. Kriminalvårdsanläggningarna utgör ca 40 procent av Specialfastigheters hela fastighetsbestånd.

Ett samarbetsavtal mellan Kriminalvården och Specialfastigheter reglerar bl.a. ansvar och roller vid ny-, till- och ombyggnader av de av Kriminalvården hyrda fastigheterna. Avtalet tillämpas i första hand då det är fråga om till- och ombyggnader eller nybyggande på mark som Specialfastigheter äger.

En tredjedel av Kriminalvårdens anläggningar ägs av privata fastighetsbolag.

Oberoende av vem som äger de anläggningar som Kriminalvården behöver för sin lokalförsörjning står fastighetsägarna för ägandet och driften av lokalerna, dvs. värme, el och vatten samt huvuddelen av underhållet och reparationerna. Kriminalvården driver verksamheten i lokalerna och står för personal och förbrukningsmateriel. Kriminalvården ansvarar för inventarier och säkerhetsutrustning såsom övervakningskameror och larm m.m. Uppdelningen av underhållet mellan Kriminalvården och fastighetsägarna regleras normalt i hyresavtalet och i en s.k. gränsdragningslista. Kriminalvården investerar varje år ett par hundra mnkr i sina hyrda fastigheter.

9.3 Projektering av nya anläggningar

9.3.1 Inledning

När en ny byggnadsfastighet, oavsett om det är en kriminalvårdsanläggning eller någon annan byggnad, ska byggas föregås uppförandet av planering och projektering. Vid planeringen identifieras behovet av en ny byggnad och vad den ska inrymma. Planeringen sker mot bakgrund av de ekonomiska resurser som finns hos den som har behov av den nya fastigheten. Projekteringsstadiet är en ganska utdragen process, som påbörjas innan eller när en plats för byggnaden har identifierats och som fortgår till dess att byggprocessen har inletts. Projekteringen är mer konkret än planeringen och ska leda till att tillhandahålla tillräckliga förutsättningar för att byggnadsentreprenören ska kunna veta hur byggnaden ska uppföras. Projekteringen ska t.ex. leda till att ritningar och andra bygg-

handlingar, inklusive säkerhetshandlingar, för byggnaden ställs till byggnadsentreprenörens förfogande.

9.3.2 Prognos och lokalbehov

Som har framgått ovan ansvarar Kriminalvården för att det skapas tillräckligt med häktes- och anstaltsplatser inom ramen för det tilldelade anslaget. Kriminalvården begär således inte några särskilda investeringsmedel för att anskaffa ett nytt häkte eller en ny anstalt. Redovisning av framtida kostnader för hyra och drift av lokaler lämnas i myndighetens budgetunderlag, som sträcker sig tre år framåt i tiden.

Tiden för att anskaffa en anstalt eller ett häkte är dock ofta längre än tre år. Hyresavtalen sträcker sig dessutom betydligt längre än så. Kriminalvården redovisar därför då och då sådana lokalbehov som sträcker sig längre fram i tiden, bl.a. i lokalförsörjningsplaner eller genom särskilda noteringar i budgetunderlagen. Några formella regler om hur eller när detta ska ske finns emellertid inte.

Andra myndigheter än universitet och högskolor får inte ingå hyres- eller arrendeavtal med en längre löptid än sex år om inte regeringen har lämnat sitt medgivande enligt 9 § andra stycket förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokalförsörjning. Kriminalvården har inte medgetts sådant undantag. I den stund lokalanskaffningsprocessen har kommit så långt att ett hyresavtal ska slutas krävs det således att Kriminalvården begär regeringens medgivande om hyresavtalet ska sträcka sig längre än sex år. Ett sådant medgivande krävs oavsett om hyressumman inryms inom ramen för det befintliga anslaget eller inte.

Utgångspunkten för Kriminalvårdens planering för lokalanskaffningen är i första hand Kriminalvårdens prognoser för det kommande platsbehovet och de behov av ombyggnad och renovering av befintliga anläggningar som kan konstateras. En övergripande inriktning för om- och nybyggnation är regeringens beslut från år 2003 om att platserna ska utformas så att de i största möjliga utsträckning medger en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning. Enligt regeringens uppdrag år 2007 bör utbyggnad ske vid befintliga enheter om det är lämpligt och ekonomiskt motiverat. Samlokalisering med andra myndigheter i rättsväsendet är att föredra framför andra lösningar om det finns sådana förutsättningar.

Kriminalvårdens huvudkontor har ansvaret för myndighetens lokalförsörjning och utformar riktlinjer för planerings- och upphandlingsprocessen. De nu gällande riktlinjerna fastställdes i maj 2005. Vilka enskilda objekt i lokalförsörjningsplanen som ska utredas vidare beslutas av generaldirektören.

När Kriminalvården har beslutat att anskaffa en ny anläggning påbörjas ett omfattande arbete med planering och projektering.

9.3.3 Projektering

Kriminalvården ansvarar under en stor del av förberedelsestadiet för den tekniska utredningen, vilket skiljer sig från det normala förfarandet vid lokalanskaffning.

En särskild konsult, en s.k. generalkonsult, anlitas för att leverera samtliga handlingar som behövs för att upphandla byggherre/hyresvärd och de handlingar som krävs för upphandling av generalentreprenören för byggandet av anläggningen. Kriminalvården tar i egen regi, med stöd av generalkonsulten, fram material som i normalfallet tas fram av den fastighetsägare som vill lämna ett anbud på en förfrågan om att hyra ut lokaler.

Det normala förfarandet är att den som vill inhämta anbud om en byggentreprenad lämnar en beskrivning av den verksamhet som ska bedrivas i lokalen samt eventuella särskilda krav, t.ex. miljöspecifikationer.

Kriminalvårdens egen projektering går långt därutöver (ESV 2007:37, s. 15). Den som vill lämna anbud på byggnationen av en kriminalvårdsanläggning får t.ex. samtliga ritningar, inklusive detaljerade beskrivningar för varje rum samt anvisningar om material, fäst- anordningar, val av fönster och dimensioner på skruvar. Det gäller både för bostadsrum och andra rum där de intagna ska vistas samt andra lokaler, t.ex. personalutrymmen.

I ett normalt lokalanskaffningsförfarande uppgår den egna planeringskostnaden, för framtagande av s.k. programhandlingar, oftast inte till mer än 1 procent av själva byggkostnaden innan upphandlingen av byggnadsentreprenaden påbörjas. Enligt den modell som Kriminalvården tillämpar uppgår planerings- och projekteringskostnaden till ca 10–12 procent av hela byggkostnaden, dvs. kanske ända upp till 200 mnkr, innan en fastighetsägare upphandlas.

Kriminalvården har uppgett att skälet till den mycket långt gående egna projekteringen är att byggentreprenörer och fastig-

hetsägare saknar kunskap om hur kriminalvårdsanläggningar ska utformas. Kriminalvården menar att sådan kunskap endast finns i myndigheten.

9.3.4 Ekonomistyrningsverkets granskning av Kriminalvårdens projektering

Inledning

I juni 2007 fick Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag av regeringen att analysera effektiviteten i Kriminalvårdens byggprocess, särskilt med avseende på upphandling och projektering. Uppdraget lämnades samtidigt som regeringen beslutade att ge ett särskilt uppdrag till Kriminalvården avseende dess lokalförsörjning och att tillsätta denna utredning (Ju 2008:02).

Som ett led i ESV:s analys av effektiviteten i upphandlingsprocessen skulle ESV belysa om förhållandet att Kriminalvården bedriver och finansierar projektering i egen regi kan anses vara ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Regeringen konstaterade i uppdraget till ESV att investeringar i projektering normalt är en regeringsfråga, men att Kriminalvården fattar sådana beslut utan någon annans inblandning. Regeringen gav därför ESV i uppdrag att belysa om detta förfarande kräver reglering i författning. Analysen skulle också bl.a. innehålla en redogörelse för hur andra myndigheter inom rättsväsendet utför och finansierar sina projekteringar. En jämförelse med övriga nordiska länder skulle också redovisas.

Enligt uppdraget skulle ESV lämna en delredovisning senast den 15 november 2007 och en slutredovisning senast den 31 januari 2008.

I detta avsnitt kommer ESV:s synpunkter avseende projektering att redovisas. Senare i kapitlet återkommer utredningen till ESV:s granskning avseende Kriminalvårdens hantering av den offentliga upphandlingen.

ESV:s slutsatser

ESV konstaterade i sin delrapport ESV 2007:37 att Kriminalvården bedriver projekteringen på ett sätt som avviker från vad som har beskrivits vara den normala utformningen av lokalförsörjnings-

processen sedd ur ett hyresgästperspektiv, se avsnitt 9.3.3 ovan. ESV:s slutsats var att Kriminalvårdens agerande på flera sätt påminde om hur en fastighetsförvaltande myndighet agerar.

Enligt ESV:s uppfattning borde det vara möjligt även för Kriminalvården att, utifrån egen kunskap om verksamheten och dess krav och med stöd av konsulter, kunna utforma generella, objektoberoende underlag för de krav som verksamheten kommer att ställa på anläggningen. Dessa krav kan då utnyttjas för kommande upphandlingar av hyresavtal.

ESV bedömde att det borde vara lika möjligt för potentiella fastighetsägare/hyresvärdar som för Kriminalvården att anlita utomstående konsult hjälp för att omsätta Kriminalvårdens verksamhetskrav av olika slag till lokalmässiga förutsättningar.

ESV konstaterade vidare att de initiala kostnaderna för anskaffningsförfarandet blir betydligt högre för hyresgästen, om denne ansvarar för projekteringen i så hög grad som Kriminalvården gör, än vad som är fallet då anskaffningsprocessen drivs enligt normalmodellen. Merkostnaderna är framför allt de som följer av det arbete som Kriminalvården utför med hjälp av den anlitate konsulten. Normalt utförs sådant arbete huvudsakligen i den blivande hyresvärdens regi och kommer då också att ingå som en del i underlaget för hyressättning. Kriminalvården har valt att som en förutsättning i anbudsunderlaget ange att myndighetens konsultkostnader för framtagande av projekthandlingar ska övertas av den framtida hyresvärdens och ingå i hyreskostnaderna.

ESV konstaterade att det inte gick att dra någon slutsats om vilket förfarande som blir mest kostsamt. Det förfarande som Kriminalvården använder innebär dock enligt ESV att konkurrensen mellan potentiella fastighetsägare/hyresvärdar sker med ett mera begränsat perspektiv än när processen utformas enligt normalmodellen. Konkurrensmöjligheterna kan beskrivas som att de snarast kommer att gälla effektiviteten i själva byggprocessen.

Kriminalvårdens inställning

Efter remittering yttrade sig Kriminalvården den 17 april 2008 över ESV:s delrapport. Kriminalvården uppgav att myndigheten inte delade ESV:s uppfattning att projekteringen bör ligga hos en fastighetsägare efter det att ett hyresavtal har tecknats. Myndigheten bedömde det som ”fullständigt omöjligt” och att det dessutom

skulle innebära högre kostnader att inte driva projekteringen i egen regi. Enligt Kriminalvårdens bedömning blir kostnaderna lägre om myndigheten leder och kontrollerar processen.

Kriminalvården uppger vidare att häkten och anstalter är så komplicerade anläggningar att andra inte kan förväntas klara projekteringen på ett sätt som blir godtagbart. Att kunna förhindra rymningar, insmuggling av vapen och narkotika, våld mellan intagna och självmord samtidigt som lokalerna ska vara ändamålsenliga för arbetsdrift, programverksamhet och fritidsverksamhet ställer komplicerade krav. Dessutom ska lokalerna vara avpassade för effektiv logistik och god arbetsmiljö.

9.3.5 Långtgående egen projektering innebär övervägande nackdelar

Bedömning: Övervägande nackdelar talar emot en så omfattande egen projektering som Kriminalvården genomför i dag. I synnerhet finns det möjlighet att uppnå ökade konkurrensfördelar genom att andra aktörer med andra perspektiv och erfarenheter släpps in i projekteringsfasen. Det kan medföra verksamhetsfördelar som i dag inte kan förutses.

Kriminalvården har valt ett projekteringssätt som skiljer sig från det normala, som beskrivits ovan.

Kriminalvårdens uppfattning är att den egna projekteringen borgar för hög kvalitet och verksamhetsanpassning.

Genom den mycket långt drivna egna projekteringen blir, menar Kriminalvården, ingen fastighetsägare förfördelad. Ingen anbudsgivare får ett kunskapsmässigt försprång jämfört med andra. Projekteringskostnaden blir dessutom inte en faktor som behöver vägas in vid upphandlingen utan priset för själva byggnadsentreprenaden kan avgöra. Ett komplicerat förfarande där funktionella lösningar med olika kvaliteter ska vägas mot priset kan då undvikas vid antagandet av ett anbud.

Ytterligare en aspekt som Kriminalvården framhåller är att den upphandlande enheten genom de långt drivna specifikationerna kan säkerställa att inte onödigt kostsamma lösningar väljs av anbudsgivarna.

Vidare förenklas Kriminalvårdens uppföljning av byggnationen. Det är enklare att kontrollera krav på tekniskt utförande än funk-

tionella krav. Särskilt viktigt kan detta vara för att se till att de säkerhetsmässiga kraven är uppfyllda.

Kriminalvårdens förfarande har också nackdelar. En nackdel är att när alla anbudsgivare offererar samma produkt, dvs. den produkt som Kriminalvården har specificerat, saknas incitament för anbudsgivarna att föreslå kostnadsbesparande lösningar. Vidare finns det ingen anledning för anbudsgivarna att föreslå alternativa lösningar eller förbättringar och effektiviseringar, som kanske kostar något mera initialt men leder till lägre framtida driftskostnader. Kriminalvården ges inte möjlighet att ta tillvara kreativa lösningar som fastighetsägaren och byggnadsentreprenören kan ha tagit fram vid andra projekt.

En annan nackdel är att val av material och produktspecifikationer begränsas kraftigt. Därigenom begränsas antalet leverantörer av byggnadsmaterial, vilket kan leda till att kostnaderna blir högre. Inom byggnadsbranschen sker ständiga innovationer. Även här kan byggnadsentreprenörer med erfarenhet från olika branschområden ha större kunskap än vad Kriminalvården och dess konsulter besitter.

Kriminalvårdsanläggningarna ställer speciella krav vad gäller säkerhet. Det finns dock andra exempel på anläggningar med krav på säkerhet som handlas upp på ett mycket mer förutsättningslöst sätt. Utredningen har studerat en ny anläggning för rättspsykiatrisk vård i Huddinge i Stockholms län. Anläggningen kringgärdas av hårda säkerhetskrav, t.ex. ska man kunna ta emot och vårda intagna från häkten och anstalter. Trots detta har hyresgästen, dvs. Stockholms läns landsting, i stor utsträckning överlämnat projekteringen till fastighetsägaren/byggherren och byggnadsentreprenören. Efter en inledande arkitekttävling upprättade hyresgästen och fastighetsägaren programhandlingar tillsammans innan hyresavtalet upphandlades. Hyresgästen deltog därefter i större delen av projekteringen och byggprocessen, men den genomfördes under ledning av fastighetsägaren i samverkan med byggnadsentreprenören. Både representanter för hyresgästen och fastighetsägaren har till utredningen uppgett att samarbetet har fungerat mycket bra, även om fastighetsägaren tidigare inte hade någon större erfarenhet av säkerhetsfrågor. De som utredningen har talat med har sett en särskild vinst i den genomförda arkitekttävlingen. Exemplet visar att kunskap om verksamheten och byggtekniskt kunnande kan förenas med innovativa lösningar och samverkan.

I den alltmer internationaliserade byggnadsmarknaden finns det både svenska och utländska byggbolag med erfarenheter från att bygga kriminalvårdsanläggningar i andra länder. Det finns således en bred kunskap om byggprojekt som lett till att kriminalvårdsanläggningar uppförts. Enligt utredningens mening tas dessa erfarenheter i dag inte tillvara av Kriminalvården.

När Kriminalvårdens egen projektering går så långt att de byggnadstekniska specifikationerna redan har bestämts före det att upphandlingen sker påverkar det även konkurrenssituationen. En anbudsgivare med förutsättningar att erbjuda bäst teknisk kunskap får ingen fördel av detta i upphandlingen eftersom projekteringen är så omfattande. En avgörande fråga blir i stället vem av anbudsgivarna som kan erbjuda den bästa finansieringen. En anbudsgivare med låga avkastningskrav, ett stort antal fastigheter med mycket långa kontrakt och som har en anknytning till staten har automatiskt en förmånlig position när det gäller att låna pengar. Denne har då goda möjligheter att ge en förmånlig finansiering, vilket ger större möjligheter att ta hem ett anbud.

Sammantaget bedömer utredningen att nackdelarna överväger fördelarna när det gäller att genomföra en så långt gången egen projektering som Kriminalvården utför i dag. Det förefaller osannolikt att inte andra aktörer kan bidra i projekteringen på ett sådant sätt att Kriminalvårdens totala kostnad för en ny kriminalvårdsanläggning blir lägre. Dessutom torde andra aktörer kunna bidra med kunskap och erfarenheter som innebär verksamhetsmässiga vinster för Kriminalvården. Det går inte att exakt förutse vilka dessa vinster kan vara.

9.3.6 Mindre omfattande egen projektering behöver inte innebära att Kriminalvården stängs ute från delaktighet

Bedömning: Kriminalvården har unika kunskaper om sin egen verksamhet. Dessa kunskaper är ett nödvändigt bidrag vid projekteringen. Kriminalvården kan vid upphandlingen försäkra sig om att myndigheten ges möjlighet att delta i projekteringen.

Som tidigare har konstaterats anser utredningen att det finns anledning för Kriminalvården att upphöra med den detaljerade projektering i egen regi som myndigheten nu utför i sina byggprojekt. Det finns dock inte någon utomstående part som kan ha

full insyn i eller förståelse för den verksamhet som Kriminalvården bedriver. För att kunna bygga en så speciell anläggning som en anstalt eller ett häkte krävs fördjupad kunskap om verksamheten och säkerhetsfrågorna. Den kunskap som Kriminalvården har om sin verksamhet måste självfallet därför tas till vara vid projekteringen. Att hyresgästen deltar i projekteringen är inte ovanligt, i synnerhet inte när dennes krav är speciella.

Kriminalvården har således möjlighet att delta i projekteringen även om fastighetsägaren eller byggnadsentreprenören bär huvudansvaret. Kriminalvården kan ställa detta som ett krav vid upphandlingen. Myndighetens bidrag bör dock koncentreras till de områden där det är nödvändigt för att kunna uppnå ett verksamhets- och säkerhetsmässigt gott resultat.

9.3.7 Sammanfattning

Kriminalvården genomför i dag långt gången projektering i egen regi. Skälet till detta har angetts vara den unika kompetens som myndigheten anser att den besitter när det gäller kriminalvårdsanläggningar.

Utredningens uppfattning är att det finns anledning att ändra det sätt på vilket projekteringen genomförs. I kriminalvårdsanläggningarna bedrivs visserligen en speciell verksamhet och säkerhetsfrågorna bereder särskilda utmaningar, men komplexiteten i anläggningarna skiljer sig på många sätt inte från komplexiteten i andra stora och komplicerade byggprojekt. Genom en öppnare konkurrenssituation bör det finnas utrymme att inhämta mer nytänkande kring lokalfrågorna, vilket i sig kan leda till både verksamhetsmässiga och ekonomiska fördelar.

Kriminalvården bör dock även i fortsättningen spela en mycket viktig roll i projekteringen. Det är inte något ovanligt att en hyresgäst deltar i projekteringen på ett aktivt sätt och bidrar med sin kunskap om verksamhetens behov. För Kriminalvården är säkerhetsfrågorna av särskild betydelse.

9.4 Offentlig upphandling

9.4.1 Inledning

Att låta bygga en ny kriminalvårdsanläggning innebär att Kriminalvården binder upp sig i långvariga och kostsamma hyresavtal. Ett projekt för att bygga en ny medelstor anstalt omsluter mer än en miljard kronor. En statlig myndighet kan bara ingå så omfattande avtal om det föregås av en offentlig upphandling, i syfte att säkerställa en effektiv konkurrens. Vid ombyggnation av en befintlig anläggning kan andra upphandlingsfrågor uppkomma.

9.4.2 Den nya lagen om offentlig upphandling

Den 1 januari 2008 ersattes lagen (1992:1528) om offentlig upphandling av en ny lag (2007:1091) om offentlig upphandling, LOU, och en ny lag (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. De nya reglerna om upphandling har genomförts i nära anslutning till Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/17/EG om upphandling av vatten, energi, transporter och posttjänster (det s.k. försörjningsdirektivet) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/18/EG om offentlig upphandling av byggtreprenader, varor och tjänster (det s.k. klassiska direktivet), se prop. 2006/07:128, s. 138.

Upphandlande myndighet och upphandling

LOU definierar begreppet ”upphandlande myndighet” som benämning på de myndigheter som har att tillämpa lagen. En upphandlande myndighet är enligt 2 kap. 19 § LOU en statlig eller kommunal myndighet. Dessutom ska beslutande församlingar i kommuner och landsting och andra offentligt styrda organ samt sammanslutningar av sådana myndigheter och organ omfattas av definitionen. Ett bolag som ägs av staten eller av en kommun kan vara en upphandlande myndighet i lagens mening.

En offentlig upphandling

En offentlig upphandling kan ske på tre olika sätt. För det första kan det ske genom ett öppet förfarande, dvs. att alla intresserade leverantörer har möjlighet att lämna ett anbud på det förfrågningsunderlag som den upphandlade myndigheten har lämnat. För det andra kan det ske genom ett selektivt förfarande, dvs. där samtliga intresserade leverantörer har möjlighet att ansöka om att få delta i upphandlingen men där enbart de får delta som den upphandlande myndigheten väljer ut. För det tredje kan den offentliga upphandlingen ske genom ett s.k. förhandlat förfarande under vissa förutsättningar. Vid ett förhandlat förfarande får myndigheten välja ut några av de bästa anbuden och förhandla om utformningen av villkoren och kontraktsvillkoren med dessa. Förhandlat förfarande kan ske med eller utan föregående annonsering enligt de förutsättningar som anges i 4 kap. 2–9 §§ LOU.

Den offentliga upphandlingen ska ske inom ramen för vissa tidsfrister som bara får förlängas eller förkortas under vissa omständigheter enligt 8 kap. LOU.

Antagande av anbud

En upphandlande myndighet ska enligt 12 kap. 1 § LOU anta antingen det anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga för den upphandlande myndigheten eller det anbud som innehåller det lägsta priset. Vid bedömningen av vilket anbud som är det ekonomiskt mest fördelaktiga ska myndigheten ta hänsyn till olika kriterier som är kopplade till föremålet för kontraktet, såsom pris, leverans- eller genomförandetid, miljöegenskaper, driftkostnader, kostnadseffektivitet, kvalitet, estetiska, funktionella och tekniska egenskaper, service och tekniskt stöd.

En upphandlande myndighet ska i annonsen avseende upphandlingen eller i förfrågningsunderlaget ange vilken grund för tilldelning av kontraktet som kommer att tillämpas och hur de olika kriterierna kommer att viktas. En upphandlande myndighet får förkasta ett anbud om den bedömer att priset är onormalt lågt enligt 12 kap. 3 § LOU. Anbudet får enbart förkastas om myndigheten skriftligen har begärt en förklaring till det låga anbudet och inte har fått ett tillfredsställande svar.

9.4.3 Anskaffande av lokaler

Den myndighet som har ett behov att anskaffa nya lokaler har att välja på att förvärva en lokal, teckna ett hyresavtal för befintliga lokaler eller att avtala med en motpart om att denne ska låta bygga nya lokaler som myndigheten ska hyra.

I 1 kap. 6 § första stycket 1 LOU har det, precis som gällde enligt den tidigare lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, gjorts ett uttryckligt undantag för kontrakt som bl.a. avser förvärv av fastighet, hyresrätt, bostadsrätt, tomträtt eller någon annan rätt till fastighet. Den myndighet som tecknar ett hyresavtal om en befintlig lokal behöver således inte tillämpa reglerna om offentlig upphandling. Detsamma gäller om myndigheten förvärvar en befintlig lokal. Ett antal statliga myndigheter, däribland Kriminalvården, får dock inte äga sina byggnader. Dessa myndigheter kan således varken förvärva en befintlig byggnad eller låta bygga egna lokaler.

Om lokalanskaffningen ska ske genom att en ny byggnad ska uppföras ska LOU tillämpas. Den offentliga upphandlingen kan anta två olika karaktärer beroende på förutsättningarna i det enskilda fallet, antingen såsom upphandling av en tjänst eller av en byggentreprenad.

Upphandling av lokaler

Det ovan nämnda undantaget för hyra av en lokal omfattar enbart befintliga byggnader. Det innebär att den myndighet som avser att hyra en lokal i en byggnad som ännu inte har uppförts ska upphandla detta enligt regelverket i LOU.

Upphandlingen av ett sådant hyresavtal kan antingen betraktas som en upphandling av en tjänst eller som en upphandling av en byggentreprenad.

Ett byggentreprenadkontrakt är ett kontrakt om att en byggnad ska uppföras, enligt krav som ställs av den upphandlande myndigheten. Byggnadsentreprenadkontraktet kan omfatta även att en entreprenör uppför en byggnad på mark som inte ägs av den upphandlande myndigheten och som sedan säljs eller hyrs ut till myndigheten. Ett sådant kontrakt omfattas dock endast av reglerna om byggentreprenader om byggnaden uppförs enligt den upphandlande myndighetens specifikationer och krav (Nämnden för offentlig utredning, beslut 2006-11-16, dnr 2006/0152-29, s. 3).

I andra fall ska upphandlingen ses som en upphandling av en tjänst. Reglerna om tröskelvärden, dvs. ett belopp som avtalet ska överstiga för att LOU ska tillämpas, skiljer sig åt mellan de båda upphandlingsformerna. På samma sätt skiljer sig reglerna om förhandsannonsering.

Särskilt om ombyggnationer

En ombyggnation av en lokal som förhyrs kan hanteras på två sätt. Ett alternativ är att hyresgästen själv upphandlar byggnadsentreprenören och bekostar ombyggnationen. För en myndighet kan det innebära att en offentlig upphandling enligt LOU behöver göras om ombyggnationens omfattning är så stor att tröskelvärdet överskrids. Finansieringen av ombyggnationen hämtas då som regel ur myndighetens anslagsram.

Det andra alternativet är att ombyggnationen utförs av hyresvärden som kompenserar sig för ombyggnadskostnaderna genom att höja hyran. Detta sätt torde vara det normala. Eftersom hyresavtal har undantagits från LOU behöver då som regel ingen offentlig upphandling göras, även om hyresvärden i sin tur engagerar en extern byggnadsentreprenör.

9.4.4 Nämnden för offentlig upphandlings kritik mot Kriminalvården

I september 2006 initierade dåvarande Nämnden för offentlig upphandling, NOU, en granskning av Kriminalvårdens upphandling av en ny kriminalvårdsanstalt i Östersund. Enligt de tidningsartiklar som föranledde granskningen skulle upphandlingen ha skett utan offentlig upphandling, vilket föranledde NOU:s intresse för ärendet.

Kriminalvården uppgav sammanfattningsvis till NOU att planeringen av en anstalt i Östersund hade skett med utgångspunkt i den av riksdagen antagna propositionen om vårt framtida försvar (prop. 2004/05:5). Myndigheten konstaterade inledningsvis att det inte var möjligt att hyra några lämpliga befintliga byggnader i vilka den nya anstalten kunde inrymmas. För att finna en hyresvärd till en ny anläggning i Östersund inledde Kriminalvården förhandlingar med Brinova Nova 173. Kommunfullmäktige i Östersund beslutade i

juni 2006 att till Brinova överlåta den mark som kommunen och Kriminalvården hade utsett för den nya anläggningen. I mars 2007 upprättades ett hyresavtal mellan Brinova och Kriminalvården om förhyrning av en ny kriminalvårdsanstalt. Någon offentlig upphandling hade då inte ägt rum.

NOU konstaterade att avtalet, vars kontraktsvärde var ca 400 mnkr, översteg tröskelvärdena i den då gällande lagen (1992:1528) om offentlig upphandling. Vidare fastslog nämnden att eftersom det inte var fråga om någon befintlig byggnad var undantagsreglerna i 5 kap. 1 § i den nämnda lagen om att någon offentlig upphandling inte behöver ske avseende hyresavtal inte tillämpliga.

NOU konstaterade vidare att det av utredningen inte kunde fastställas om Kriminalvården hade lämnat några specifikationer till Brinova om utformningen av anstalten. Enligt nämnden kunde det dock förutsättas att byggnader med så speciell karaktär som en kriminalvårdsanstalt inte kan byggas utan utförliga anvisningar från den som ska nyttja byggnaden. NOU fann det därför ställt utom allt rimligt tvivel att den planerade anstalten i Östersund var avsedd att uppföras enligt Kriminalvårdens krav och specifikationer. Byggnationen omfattades därför av upphandlingsreglerna för byggentreprenader. En offentlig upphandling enligt lagen (1992:1528) om offentlig upphandling borde då ha genomförts (NOU:s beslut 2006-11-16, dnr 2006/0152-29).

Utredningen konstaterar att den nya lagstiftningen i här aktuella avseenden inte har förändrat rättsläget.

9.4.5 Ekonomistyrningsverkets granskning av Kriminalvårdens upphandling

ESV fick, som tidigare har redovisats, år 2007 regeringens uppdrag att granska bl.a. Kriminalvårdens upphandlingsprocess. ESV skulle också analysera om en tillräcklig upphandlingskompetens hade säkrats. En jämförelse med andra nordiska länder skulle också redovisas.

EVS konstaterade att sedan Kriminalvården ombildades till en myndighet år 2006 hade en förstärkning skett av upphandlingsorganisationen både kvantitativt och kompetensmässigt. Förstärkningen hade framför allt skett på central nivå, men hade i viss mån berört den regionala nivån. En heltäckande handbok för upphandling hade tagits fram. Däremot saknades en fastställd upphand-

lingspolicy och likaså föreskrifter och riktlinjer för upphandlingen. När ESV avslutade sitt arbete hade inte en vid Kriminalvården pågående riskanalys av bl.a. upphandlingsarbetet avslutats.

ESV redovisade väsentliga skillnader mellan kriminalvårdsorganisationernas lokalanskaffning i de övriga nordiska länderna jämfört med lokalanskaffningen i Sverige. Skillnaderna består framför allt i att anstalterna i Sverige ägs av ett statligt aktiebolag eller av privata bolag, eftersom Kriminalvården inte själv får äga fastigheter. I de övriga nordiska länderna ägs anstalterna av en statlig myndighet. Reglerna om offentlig upphandling, som gäller inom EU och i EES-området, är således inte tillämpliga i förhållandet mellan hyresgästen, kriminalvårdsmyndigheten och den fastighetsägande myndigheten.

EVS konstaterade vidare att det faktum att Kriminalvården numera är *en* myndighet innebär att betydande fördelar bör kunna uppnås genom ett samordnat uppträdande i upphandlingsfrågor. En central upphandlingsfunktion ger enligt ESV en garanti för att upphandlingarna sker i enlighet med reglerna i LOU och att tröskelvärdena iakttas.

9.4.6 Kriminalvårdens lokalanskaffning och kravet på offentlig upphandling

Bedömning: Rättsläget avseende Kriminalvårdens upphandlingsprocess är numera klarlagt. Kriminalvården kommer i fortsättningen att genomföra offentliga upphandlingar av anstalter och häkten som byggnadsentreprenader bland möjliga fastighetsägare.

NOU:s ovan redovisade beslut visar att det tidigare har funnits olika uppfattningar om huruvida offentlig upphandling behöver ske vid byggnationen av kriminalvårdsanläggningar.

Nybyggnation

Med utgångspunkt i att rättsläget har klarlagts, bl.a. genom den nya LOU och NOU:s ovan refererade beslut, är det klart att nybyggnation av en kriminalvårdsanläggning ska föregås av offentlig upphandling. Det saknas således rättsliga förutsättningar att avtala om hyra av byggnad som ännu inte har uppförts utan att det sker

genom en offentlig upphandling. Upphandlingen ska, med beaktande av att kriminalvårdsanläggningar är av speciell karaktär, ske som en upphandling av ett byggentreprenadkontrakt bland möjliga fastighetsägare. Kriminalvården ansvarar för att upphandlingen sker. Ansvar att upphandla byggentreprenaden kan inte överlåtas till någon annan, t.ex. fastighetsägaren.

Ombyggnation

När en befintlig kriminalvårdsanläggning ska byggas ut är huvudregeln att någon offentlig upphandling av byggentreprenaden inte krävs om fastighetsägaren ansvarar för ombyggnationen. En offentlig upphandling ska dock ske om fastighetsägaren är en upphandlande enhet, t.ex. ett statligt bolag såsom Specialfastigheter AB.

Om Kriminalvården själv ska genomföra ombyggnationen ska en offentlig upphandling av byggnadsarbetena ske.

9.4.7 Konkurrens i upphandlingen

Bedömning: Det finns övervägande fördelar med ökad konkurrens vid Kriminalvårdens lokalförsörjning.

Liksom när det gäller projektering har Kriminalvården under lång tid byggt upp en viss erfarenhet av upphandlingsfrågor. Genom att en övervägande andel av kriminalvårdsanläggningarna ägs av Specialfastigheter finns det en långvarig relation mellan Kriminalvården och bolaget. Specialfastigheter har genom det mångåriga samarbetet god kännedom om de krav som Kriminalvården ställer på lokalerna. Därigenom kan bolaget utföra en stor del av arbetet utan särskild vägledning.

För Kriminalvårdens del blir inte hyrorna lägre om Specialfastigheter väljs framför någon annan fastighetsägare, trots att Specialfastigheter ägs av staten. Specialfastigheters uppdrag innebär nämligen att bolaget ska äga och förvalta specialfastigheter för offentlig verksamhet, med syfte att förränta det egna kapitalet enligt ägarens krav. Fastighetsförvaltningen ska således bedrivas med ett – så långt möjligt – marknadsmässigt avkastningskrav. Specialfastigheter har dock ett försprång framför andra aktörer

genom sin marknadsdominans och bolagets stora markinnehav i anslutning till befintliga häkten och anstalter.

Utredningen ser en risk i att en så långvarig relation mellan Kriminalvården och Specialfastigheter leder till att konkurrensen och nytänkandet begränsas vad gäller planering, placering, utformning och konstruktion av nya kriminalvårdsanläggningar. Några säkerhetsmässiga skäl har inte heller anförts från Kriminalvårdens sida mot att andra fastighetsägare än Specialfastigheter ska kunna äga häkten och anstalter.

Kriminalvårdsanläggningarna går som regel inte att använda för något annat ändamål utan mycket omfattande ombyggnationer. Det innebär att hyrestiderna som regel är mycket långa. Av det skälet torde objekten vara utomordentligt attraktiva för många fastighetsägare.

Genom att tillämpa offentlig upphandling av nya anläggningar förbättras förutsättningarna för konkurrensen, vilket också blir konsekvensen av en minskad projektering i egen regi. Dessa åtgärder innebär inte att Specialfastigheter på något sätt utestängs från möjligheten att få bygga och äga kriminalvårdsanläggningar.

Förutom ökad konkurrens finns dessutom andra sätt på vilka Kriminalvården kan möjliggöra en mer innovativ och effektiv lokalförsörjningsprocess. Ett sådant sätt är att genomföra upphandlingen såsom en s.k. förhandlingsupphandling, genom vilken designprocessen kan fortlöpa i dialog mellan Kriminalvården och byggnadsentreprenören.

En förhandlingsupphandling innebär att den upphandlande enheten på grundval av inkomna anbud väljer ut ett eller ett par anbud, vilka läggs till grund för fortsatta förhandlingar. Grundläggande förutsättningar får inte förändras, men preciseringar av valda lösningar och av utförandet får diskuteras och ändras. Det anbud som efter förhandlingar erbjuder den bästa avvägningen mellan pris och funktion kan väljas. En utveckling av denna form för upphandling är s.k. samverkansupphandling. Den anbudsgivare som bedöms ha lämnat det bästa anbudet – vilket innefattar förutsättningar att kunna vidareutveckla projektet i den fortsatta förhandlingsprocessen – väljs ut. Utifrån det pris som angivits i anbudet ges anbudsgivaren i uppdrag att vidareutveckla projektet i samverkan med den upphandlande enheten. Blir det slutgiltiga priset högre delar anbudsgivaren och den upphandlande enheten på kostnaden, blir det lägre delar man på vinsten. Den tidigare nämnda nya rättspsykiatriska kliniken i Huddinge upphandlades på detta sätt.

Ett annat sätt, såsom skedde vid upphandlingen av säkerhetsavdelningarna, är att genomföra en arkitektävling. En arkitektävling är ett kvalificerat utvecklings- och utredningsarbete, där ett förslag till formgivning av ett byggnadsverk utarbetas. Ett urval av arkitektfirmor får en möjlighet att ge förslag på hur den kommande byggnaden ska utformas. Förslagen utvärderas på grundval av kriterier som har med verksamheten att göra, med fastighetsdriften, arbetsmiljön, säkerheten m.m. Med flera förslag ökar möjligheterna att finna effektiva lokallösningar. Men om detta led följs av en fullständig projektering går Kriminalvården fortfarande miste om möjligheterna att i de många efterföljande leden av planeringen och projekteringen göra effektiviseringar genom en dialog mellan beställare och utförare. Modernt designtänkande kännetecknas av en dialog genom hela processen fram till dess att produkten har färdigställts.

Samma principer bör tillämpas vid upphandling av byggtreprenader i samband med att befintliga anläggningar ska byggas om. Vid en sådan ombyggnad har den befintliga fastighetsägaren en särskilt stark position, men för att säkerställa att ombyggnaden leder till det mest kostnadseffektiva och mest ändamålsenliga resultatet bör Kriminalvården arbeta för att fastighetsägaren genomför en konkurrensutsatt upphandling av byggnadsentreprenaden och t.ex. utlyser en arkitektävling.

9.4.8 Sammanfattning

Nybyggnation av en kriminalvårdsanläggning ska föregås av en offentlig upphandling enligt LOU. I första hand är det fråga om byggtreprenadupphandlingar eftersom Kriminalvårdens krav på anläggningarna är så speciella.

En offentlig upphandling säkerställer att avtalsskrivandet föregås av konkurrens, vilket bör leda till att Kriminalvården kan hålla kostnaderna nere så långt det är möjligt vid byggnationen av en ny anläggning. Verksamhets- och kostnadsmässiga fördelar kan enligt utredningen bedömmas nås genom minskad egen projektering, vilket diskuterades i avsnitt 9.3, och genom att mer förutsättningslösa upphandlingsmodeller används. T.ex. kan formgivningen av den nya anläggningen ske inom ramen för en arkitektävling. En upphandling genom ett s.k. förhandlat förfarande möjliggör utveckling och justering under processen.

9.5 Regeringens roll vid anskaffning av kriminalvårdsanläggningar

9.5.1 Inledning

Kriminalvården gör ett mycket långsiktigt och kostnadskrävande åtagande för statens räkning när ett hyresavtal för en ny kriminalvårdsanläggning tecknas. Trots det fattar varken regeringen eller riksdagen något direkt beslut om att en sådan anskaffning ska ske. Det medgivande som krävs från regeringen för att teckna hyresavtal som är längre än sex år begärs på ett sent stadium när förutsättningarna för projektet är mycket uppbundna och möjligheterna till påverkan och ändringar är små.

Eftersom regeringens beslut kommer så sent innan byggnationen sätts i gång finns det risk för s.k. förgävesprojektering, dvs. att Kriminalvården planerar och projekterar för en ny anläggning som regeringen inte godkänner hyresavtalet för. Projekteringskostnaden är, som har framhållits ovan, mycket hög.

9.5.2 Ekonomistyrningsverkets analys av rollfördelningen mellan Kriminalvården och regeringen vid upphandling av nya anstalter

ESV:s slutsatser

Ekonomistyrningsverket, ESV konstaterade i sin granskning år 2007 att regeringen, när den underställs ett förslag om att anskaffa ett hyresavtal för ett nytt fängelse, ska ha möjligheter att påverka innehåll och utformning av avtalet. ESV ansåg därför att prövningen bör ske innan några mera betydande åtaganden har gjorts. Enligt ESV borde det införas en regel som ålägger Kriminalvården att söka regeringens medgivande om att få påbörja anskaffningen av ett nytt hyresavtal innan ett förfrågningsunderlag tas fram och sänds ut. Någon mera omfattande projektering i egen regi bör inte heller utföras innan frågan underställs regeringen för prövning. Motsvarande regel finns redan inom den statliga sektorn, t.ex. avseende Försvarsmakten och Statens fastighetsverk (ESV 2008:4, s. 39 ff.).

Därutöver föreslog ESV en bättre redovisning av hyreskostnaderna. Det borde klargöras om dessa är bundna i hyresavtal, avser

kostnader som faller bort genom avveckling av hyresavtal eller sådana som tillkommer genom planerade hyresavtal.

Kriminalvårdens inställning

Kriminalvården konstaterade i sitt remissvar till ESV:s rapport att myndigheten delade EVS:s uppfattning att beslutsordningen vid ny-, om- eller tillbyggnader bör ändras. Enligt Kriminalvården bör regeringen på ett tidigt stadium ge myndigheten ett inriktningsbeslut och mandat att påbörja planerings- och projekteringsfasen. Kriminalvården redovisade också att myndigheten med början från år 2007 hade redovisat fastighetsfrågorna genom underhandskontakter med Regeringskansliet, samt att de hos regeringen efterfrågat den av ESV föreslagna beslutsordningen.

Numera har Kriminalvården även börjat arbeta enligt ESV:s förslag. I maj 2008 anmälde Kriminalvården att myndigheten, mot bakgrund av den prognostiserade klientutvecklingen, hade inlett en förberedande planering avseende etablerande av två större anstalter i Norrköping och Kristianstad. Kriminalvården begärde därför regeringens inriktningsbeslut för att ge Kriminalvården mandat att påbörja planerings- och projekteringsfasen (dnr. Ju2008/4208/KRIM).

9.5.3 Lokalanskaffning och regeringens beslut om platsantal

Bedömning: Det finns sakliga skäl för att förändra beslutsprocessen för Kriminalvårdens lokalanskaffning. Utredningens förslag att regeringen på tre års sikt eller längre ska fastställa platsantalet i häkten och anstalter innebär att regeringen på ett annat sätt kan styra Kriminalvårdens lokalförsörjning.

Den granskning som ESV har genomfört pekade på att det befintliga systemet med att regeringen alltför sent i processen fattar beslut om att godkänna ett hyresavtal innebär ett olämpligt risktagande med statens ekonomiska medel. Kostnaden för förgävesprojektering kan bli 200 mnkr eller mer om ett projekt inte genomförs som det var tänkt. För att minimera dessa risker föregås de formella beslutet, enligt vad utredningen erfar, av informella kontakter mellan Kriminalvården och Regeringskansliet. Sådana samtal kan

dock, om de inte formaliseras, leda till att beslutsfattandet blir otydligt eller uteblir helt. Ansvarsfördelningen kan då bli oklar.

En annan iakttagelse som utredningen har gjort är att Kriminalvården upplever att prövningen av hyresavtal i dag tar lång tid. När ett förslag till hyresavtal har presenterats för regeringen lämnas det inte heller något besked till Kriminalvården om hur lång tid prövningen förväntas ta. Vid handläggningen ska t.ex. en särskild beredning ske med Finansdepartementet. Från Justitiedepartementets sida har uppgetts att en orsak till de långa handläggningstiderna är att underlagen inte sällan behöver kompletteras. Ytterligare en orsak till att det har tagit lång tid är att det har förekommit att Kriminalvården till hyresavtalet har fogat en begäran om ekonomiska medel för att finansiera hyresavtalet. Enligt 10 § andra stycket förordningen (1993:528) om statliga myndigheters lokal-försörjning ska en sådan begäran i stället ges in när myndigheten lämnar sitt budgetunderlag.

Ett annat problem är prognoserna av platsbehovet. Utredningen har i kapitel 5 i betänkandet visat att det inte är möjligt att med någon större säkerhet förutse antalet platser som behövs inom Kriminalvården på några års sikt. Utredningen anser att det finns en påtaglig risk att Kriminalvården även i framtiden planerar för många eller för få kriminalvårdsplatser jämfört med det verkliga behovet. Klienttillströmningen påverkas i hög grad av kriminalpolitiska reformer och andra åtgärder som inte låter sig prognostiseras av Kriminalvården.

EVS har föreslagit att Kriminalvården tidigare än nu bör vända sig till regeringen för att få ett mandat att påbörja planerings- och projekteringen av nya anstalter. Regeringen skulle då ges möjlighet att påverka innehållet och utformningen av det kommande hyresavtalet. Enligt utredningens uppfattning skulle det med ett sådant tillvägagångssätt fortfarande saknas en mycket viktig beståndsdel, nämligen en träffsäker prognos för behovet av de nya platserna.

Utredningen har i kapitel 4 i betänkandet föreslagit att regeringen ska fastställa platsantalet på häkten och anstalter på tre års sikt eller längre. Om regeringen beslutar om antalet platser som Kriminalvården ska tillhandahålla blir kostnaderna för verksamheten enklare att förutse. De principer som nu gäller vad gäller lokalförsörjning kan då fortsätta att gälla, dvs. att Kriminalvården har ansvaret för planeringen för nya anläggningar samt de ekonomiska konsekvenser som kriminalvårdsanläggningarna medför. Kriminalvården får inom ramen för regeringens beslut förutsättningar att besluta om en ökning av platstillgången ska möjliggöras genom nybyggnation eller om-

byggnationer av befintliga anläggningar. I dag kan regeringens prövning av Kriminalvårdens förslag till hyresavtal bli en prövning av både det angivna behovet och avtalet som sådant. Innebörden av utredningens förslag blir att prövningen av hyresavtalen endast avser formella förhållanden och inte en del i myndighetsstyrningen. Utredningens förslag innebär en långt gående delegation för Kriminalvården avseende lokalförsörjningen, men samtidigt ställer det tydliga krav på att Kriminalvården följer den beslutade budgeten.

9.5.4 Sammanfattning

Kriminalvården har i dag ansvaret för att förutse behovet av antalet häktes- och anstaltsplatser. Med Kriminalvårdens prognoser som underlag planerar och projekterar myndigheten för lokalförsörjningen. Eftersom myndigheten inte får sluta hyresavtal som sträcker sig längre än sex år krävs regeringens godkännande av avtalen. Dessa beslut fattas sedan en omfattande projektering redan har skett. Dessutom är besluten i princip det enda sätt på vilket regeringen formellt styr Kriminalvårdens lokalförsörjning, trots att kriminalpolitiken på ett mycket avgörande sätt påverkar och avgör platsbehovet. Prövningen av det föreslagna hyresavtalet kan därför innefatta en bedömning om det föreligger något behov av den nya anstalten.

Riskerna för felplanering och förgävesprojektering kan orsaka stora ekonomiska konsekvenser för staten.

ESV har föreslagit att regeringen tidigare ska pröva om Kriminalvården ska tillåtas påbörja anskaffandet av en ny anstalt. Utredningen poängterar att det centrala för platsbehovet är hur kriminalpolitiken utvecklas. Enligt utredningens förslag i kapitel 5 bör därför regeringen besluta om att ge Kriminalvården i uppdrag att tillhandahålla ett visst antal platser. Kriminalvården får då möjlighet att anpassa lokalanskaffningen efter det av regeringen bedömda platsbehovet och myndighetens anslag.

9.6 Sammanfattande slutsatser

Kriminalvården ska fortlöpande anpassa antalet platser i häkte och anstalt till behovet. Anpassningen har inneburit att antalet platser under lång tid har blivit flera. Tillfälliga neddragningar har också förekommit.

Ekonomistyrningsverket (ESV) har nyligen granskat Kriminalvårdens byggprocess, särskilt med avseende på projektering och upphandling. ESV konstaterade att Kriminalvården bedriver projektering på ett sätt som skiljer sig från vad som är normalt. Kriminalvården bedriver en mycket omfattande egen projektering före det att upphandlingen av fastighetsägare/byggnadsentreprenör sker. Kriminalvården har bl.a. anfört att kriminalvårdsanläggningarna är så komplicerade att andra inte kan ansvara för projekteringen på ett sätt som blir godtagbart.

Utredningen menar att övervägande nackdelar talar emot att Kriminalvården själva ska projektera i den omfattning som de gör i dag. Det finns möjlighet att uppnå ökade konkurrensfördelar genom att andra aktörer med andra perspektiv och erfarenheter släpps in i projekteringsfasen. Detta kan medföra verksamhetsfördelar som i dag inte kan förutses. Utredningen poängterar dock samtidigt att Kriminalvården självfallet har unika kunskaper om sin egen verksamhet. Dessa kunskaper är nödvändiga bidrag vid projekteringen. Kriminalvården bör vid upphandlingen kunna försäkra sig om att myndigheten ges möjlighet att delta i projekteringen.

När det gäller upphandling av nya kriminalvårdsanläggningar ska LOU tillämpas, vilket som regel innebär att en offentlig upphandling av ett byggentreprenadkontrakt ska göras bland möjliga fastighetsägare.

I dag vänder sig Kriminalvården först efter att det har uppkommit stora kostnader för projektering och upphandling till regeringen för att få ett hyresavtal godkänt. Det kritiserades av ESV eftersom det medför en stor ekonomisk risk för staten. ESV föreslog att Kriminalvården redan innan en projektering påbörjas, hos regeringen ska begära en prövning av om myndigheten tilläts påbörja anskaffandet av en ny anläggning. Utredningen anser att det finns sakliga skäl för att förändra beslutsprocessen för Kriminalvårdens lokalanskaffning i förhållande till den nuvarande ordningen. Ett grundläggande problem är svårigheten att fastställa hur många häktes- och anstaltsplatser som behövs, eftersom det inte är möjligt att prognostisera behovet på längre sikt. Utredningens för-

slag att regeringen på tre års sikt och längre ska fastställa antalet häktes- och anstaltsplatser innebär dock att regeringen på ett annat sätt än nu kan styra Kriminalvårdens lokalförsörjning. Kriminalvården får då möjlighet att, inom sitt anslag, anpassa lokalanskaffningen efter det antal platser som de har i uppdrag att tillhandahålla.

10 Strategisk styrning av Kriminalvårdens lokalförsörjning

Bedömning: Styrningen av Kriminalvården förbättras genom utredningens förslag att regeringen ska besluta hur många häktes- och anstaltsplatser som Kriminalvården ska tillhandahålla.

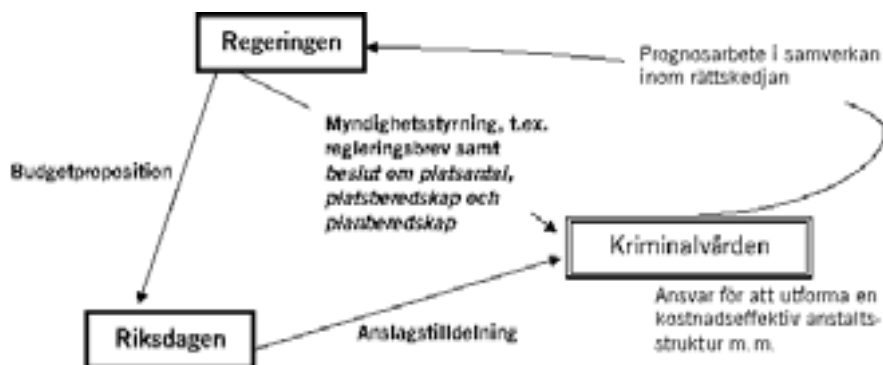
Utredningen har bedömt att det är nödvändigt att förändra förutsättningarna för Kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning och har därför föreslagit att regeringens styrning av myndigheten ska öka.

För att lösa Kriminalvårdens planeringsproblem vid bedömningen av hur många häktes- och anstaltsplatser som behövs i framtiden krävs det kunskap om klienttillströmningen på längre sikt. Prognoserna ger inte ett tillräckligt säkert underlag.

Kriminalvården lämnar sina prognoser som ett underlag till regeringens budgetarbete. Statsmakterna tar dock inte direkt ställning till behovet av antalet platser i samband med budgetarbetet. Det saknas således en direkt koppling mellan Kriminalvårdens ekonomiska anslag och platsantalet.

Utredningen har vid upprepade tillfällen i detta betänkande poängterat att platsantalet bör styras av regeringen. Syftet med en sådan ordning är att säkerställa en resurseffektiv försörjning av antalet platser i häkten och anstalter samt att försörjningen sker i linje med statsmakternas kriminalpolitiska intentioner. En förbättrad styrning av lokalförsörjningen innebär också att kostnaderna för lokalhållningen på ett annat sätt kan förutses och kontrolleras. Om Kriminalvården får tydliga direktiv och ramar ges Kriminalvården dessutom bättre förutsättningar att fokusera sitt arbete på kriminalvårdsverksamheten.

Figur 10.1 Schematisk bild av statsmakternas styrning av Kriminalvården enligt utredningens förslag



Figur 10.1 visar hur statsmakternas styrning av Kriminalvården bör förenas med ett årligt beslut om hur många platser i häkten och anstalter myndigheten ska tillhandahålla på tre års sikt eller längre.

Riktvärdet för beläggningen i häkten och anstalt bör kvarstå vid 95 respektive 90 procent.

Regeringens beslut om fastställande av platsantalet bör förenas med ett uppdrag till Kriminalvården att ha beredskap att kunna inrätta motsvarande 10 procent ytterligare anstaltsplatser och 25 procent häktesplatser. Dessa *tillfälliga* platser ska Kriminalvården kunna iordningsställa snabbt, d.v.s. inom ett år.

Kriminalvården bör även få ett uppdrag att på tre års sikt kunna utöka eller minska antalet *ordinarie* häktes- och anstaltsplatser med sammanlagt 20 procent jämfört med det beslutade platsantalet.

Inom ramen för dessa beslut och övrig styrning, såsom myndighetens anslag, regleringsbrev m.m., ska Kriminalvården ha ansvaret för att utforma en kostnadseffektiv häktes- och anstaltsstruktur. Det innebär att Kriminalvården t.ex. ska besluta om nybyggnation, underhåll och nedläggningar av anstalter inom de ekonomiska och andra ramar som har fastlagts av regeringen.

Kriminalvården är skyldig att följa den lagstiftning samt de mål och anvisningar som gäller för en effektiv och rättssäker tillämpning av alternativen till verkställighet i anstalt. Utredningen har pekat på hur detta arbete kan förbättras och hur Kriminalvården på andra sätt kan arbeta för att minska variationerna i beläggningsgraden.

Genom kriminalpolitiska åtgärder kan statsmakterna ta initiativ som innebär att fler eller färre häktas eller ska avtjäna fängelsestraff. Därutöver kan kriminalpolitiska instrument och beslut användas för att reglera oönskade förändringar av behovet av häktes- och anstaltsplatser.

Underlaget för regeringens beslut om platsantalet bör främst vara regeringens planer och ambitioner på det kriminalpolitiska området. Därutöver bör resultatet av det prognosarbete som i samverkan även fortsättningsvis bör tas fram av myndigheterna inom rättsväsendet ligga till grund för regeringens ställningstaganden.

11 Konsekvensbeskrivning

Bedömning: Utredningens förslag innebär att regeringens kontroll och styrning av Kriminalvårdens lokalkostnader ökar. En effektivare upphandling leder långsiktigt till större kostnadseffektivitet.

Kommittéer och särskilda utredare ska enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) göra en konsekvensanalys i vissa hänseenden beträffande de förslag som lämnas. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet.

Av 15 § kommittéförordningen följer att konsekvensbeskrivningar ska göras även när utredningens förslag har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottslighet och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar m.m., för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Utredningens anser inte att förslagen får konsekvenser av sådant slag.

Utgångspunkten för utredningens arbete har varit att undersöka och analysera Kriminalvårdens förutsättningar att effektivisera lokalförsörjningsprocessen. Utredningen har granskat förutsättningarna för Kriminalvården att tillhandahålla ett tillräckligt antal platser i häkten och anstalter, bl.a. utifrån möjligheten att göra säkra prognoser, hur en kostnadseffektiv anstaltsstruktur ser ut och hur upphandlingen av nya lokaler kan effektiviseras. Förslagen kommer att ge Kriminalvården förutsättningar att bedriva sin verksamhet mer effektivt. Förslagen innebär också att regeringens kontroll och styrning av Kriminalvårdens lokalkostnader ökar. En effektivare upphandling leder långsiktigt till större kostnadseffektivitet.

Utredningen har konstaterat att det finns ett behov av att förnya fastighetsbeståndet och utöka platskapaciteten. Uppdraget har dock varit att granska lokalförsörjningsprocessen. Utredningen har inte haft uppdraget att besvara frågan om det krävs någon utbyggnad.

Brottsförebyggande rådet har i dag ett regeringsuppdrag att utveckla prognosarbetet för att förbättra möjligheterna att bedöma rättsväsendets kapacitetsbehov. Att permanenta det uppdraget kan möjligen medföra ökade kostnader. Dessa torde dock inte vara större än att de kan täckas inom ramen för ordinarie anslag.

Referenser

Offentligt tryck

Propositioner

prop. 1996/97:1, Budgetproposition för 1997

prop. 2004/05:5, Vårt framtida försvar

prop. 2006/07:128, Ny lagstiftning om offentlig upphandling och upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och post-tjänster

prop. 2007/08:84, Sveriges antagande av rambeslut om överförande av frihetsberövande påföljder inom Europeiska unionen

Offentliga utredningar

SOU 2006:12, Rattfylleri och sjöfylleri, Rattfylleriutredningen

SOU 2008:71, Uppföljning av Kriminalvårdens effektiviseringsarbete, Utredningen Kriminalvårdens effektivitet

SOU 2008:81, Stalkning – ett allvarligt brott, Stalkningsutredningen

SOU 2008:85, Straff i proportion till brottets allvar, Straffnivåutredningen

Myndighetsbeslut m.m.

Brottsförebyggande rådet, Varför har brottsuppkläringen minskat? En analys av orsakerna, Rapport 2002:4

Brottsförebyggande rådet, Ungdomar och brott åren 1995–2005, Rapport 2006:7

Brottsförebyggande rådet, 2007 års reform för bättre utslussning i Kriminalvården, Rapport 2008:19

- Brottsförebyggande rådet, Rättsväsendets kapacitetsbehov åren 2009–2012, Centrala prognoser för Polisen, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket och Kriminalvården, 2009
- Ekonomistyrningsverket, Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning (ESV 2008:04), 2008
- Justitieombudsmannen, JO 2001/02 s. 155
- Justitieombudsmannen, JO 2004/05 s. 134
- Kriminalvården, Lokalförsörjningsplan 2005-2008
- Kriminalvården, Budgetunderlag 2008
- Kriminalvården, Budgetunderlag 2009
- Kriminalvården, Årsredovisning 2007
- Kriminalvården, arbets-PM för Kumla
- Ministry of Justice, Prison Population Projections 2008-2015, Storbritannien, 2007
- Nämnden för offentlig utredning, beslut 2006-11-16, dnr 2006/0152-29
- Rikspolisstyrelsen, Polisens årsredovisning för år 2007
- Riksrevisionen. Effektivare kriminalvård – en hindersanalys, RRV 1999:27, 1999
- Statistiska centralbyrån, Offer för vålds- och egendomsbrott, åren 1978-2002, Rapport nr. 104
- Statskontoret, Effektivitetsgranskning av kriminalvården, 2003:20, 2003

Artiklar

- Blumstein, A., Crime Modeling, Operational Research, Vol. 50, No. 1, 16-24, 2002
- Butler T. W. och Johnson, W. W., Efficiency Evaluation of Michigan Prisons Using Data Envelopment Analysis, Criminal Justice Review, vol 22, nr. 1.
- Charnes, Cooper och Rhodes, Measuring the Efficiency of Decision Making Units, European Journal of Operational Research 2, 1978
- Eriksson och Pettersson, Vi har mätt – Gör Polisen saker på rätt sätt?, Stockholms universitet, 2005

Ganley J.A. och J.S. Cubbin, Public Sector Efficiency Measurement: Application of Data Envelopment Analysis, North Holland Amsterdam, 1992

von Hofer, H. PM Långsiktiga prognoser av platsbehovet i svenska fängelser, slutrapport 2008-11-28

Statistik

Rättsstatistisk årsbok för tiden 1965-1974

Maskintabeller från SCB (1973-2006)

RS-promemoria 1987:2 (1966-1972)

Kriminalstatistik

Kriminalvårdens offentliga statistik

Kommittédirektiv



Ett effektivt resursutnyttjande inom Kriminalvården

Dir.
2008:19

Beslut vid regeringssammanträde 14 februari 2008

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare får i uppdrag att följa upp och utvärdera effektiviseringsarbetet inom Kriminalvården. Utredaren ska

- 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.

Utredaren ska granska effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokalförsörjningsbehov. Utredaren ska också redovisa förutsättningar för myndigheten att bygga nya och avveckla gamla platser inom ramen för tilldelade anslag.

Utredaren ska utvärdera och analysera Kriminalvårdens genomförda och planerade investeringar på säkerhetsområdet. I denna delen ska en jämförelse göras med förhållanden i andra jämförbara länder, i första hand övriga nordiska länder.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 12 mars 2009. Utredaren ska senast den 19 juni 2008 lämna ett delbetänkande avseende uppföljning av 2003 års effektiviseringsarbete och eventuella förslag som har aktualiserats.

Bakgrund

Kriminalvården ansvarar för verkställigheten av påföljder i fängelse och frivård samt för verksamheten vid häktena. Inom ansvarsområdet ingår även att utföra transporter, inte bara för Kriminalvården utan också för andra myndigheter, exempelvis polisen och Migrationsverket. Målet för verksamheten är att påföljder ska verkställas på ett humant, säkert och effektivt sätt samt att återfallen i brott ska minska.

Tidigare effektiviseringsarbete

Riksrevisionsverket (RRV) genomförde under 1999, på regeringens uppdrag, en granskning av Kriminalvårdens effektivitet. I rapporten *Effektivare kriminalvård – en hinderanalys* (RRV 1999:27) pekar verket på ett antal hinder mot ett effektivt resursutnyttjande, bl.a. brister i den centrala samordningen av styrningen och uppföljningen. För att bedöma resultatet av vidtagna åtgärder och identifiera eventuella kvarstående hinder fick Statskontoret 2003 i uppdrag att följa upp RRV:s granskning bl.a. vad gäller styrningsfrågor, resursutnyttjande av fängelseplatser och Transporttjänsten.

Statskontoret presenterade rapporten *Effektivitetsgranskning av kriminalvården* (2003:20). Mot bakgrund av rapporten inledde Kriminalvården 2003 ett omfattande effektiviseringsarbete (Bättre men billigare). Som en del i detta arbete omorganiserades Kriminalvården till en myndighet och omförhandlade sina hyresavtal. Vidare fick Kriminalvården i uppdrag av regeringen att effektivisera utnyttjande av personalresurser genom att vidta en verksamhetsanalys.

Särskilt om platsutbyggnaden

Genom ett särskilt uppdrag lade regeringen 2003 fast de riktlinjer som skulle gälla för Kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning. Riktlinjerna innebar att arbetet med att skapa fler häktes- och anstaltsplatser skulle genomföras så att anstaltsstrukturen i framtiden består av färre och större enheter och att all nybyggnation av platser skulle utformas så att en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning medges.

I juni 2007 gav regeringen Kriminalvården ett nytt uppdrag för den fortsatta utbyggnaden. I uppdraget anges att utgångspunkten för anstaltsstrukturen även i fortsättningen ska vara färre och större enheter som i största möjliga mån ger utrymme för en flexibel användning i fråga om säkerhet och beläggning. En annan viktig utgångspunkt för uppdraget är att utbyggnad ska ske vid redan befintliga enheter där det anses lämpligt och ekonomiskt motiverat. I de fall förutsättningar finns för samlokalisering med andra myndigheter i rättsväsendet är detta att föredra framför andra lösningar.

Ekonomistyrningsverket fick samtidigt i uppdrag av regeringen att analysera effektiviteten i Kriminalvårdens byggprocess, särskilt med avseende på upphandling och projektering.

Resurstillskott och resursbehov

Utgångspunkten för uppdraget till Kriminalvården avseende den långsiktiga lokalförsörjningen 2003 var en ökad klienttillströmning. Den genomsnittliga beläggningen vid anstalter och häkten ökade mellan 1999 och 2004 med 37 procent, eller med nära 1 800 intagna, vilket ledde till brist på såväl anstalts- som häktesplatser. Högre krav på differentiering av intagna innebar också ökat behov av platser.

Kriminalvården har under de senaste åren tillskapat ett antal nya häktes- och anstaltsplatser i landet och det krävs en fortsatt analys av det framtida behovet.

För att möta det växande platsbehovet har regeringen tillfört Kriminalvårdens anslag extra resurser under flera år. Under åren 2002–2004 tillfördes Kriminalvården sammanlagt 1 230 miljoner kronor i syfte att tillskapa fler platser. För att ge Kriminalvården möjlighet att bl.a. fullfölja sin planerade platsutbyggnad har Kriminalvårdens anslag för åren 2005–2007 tillförts ytterligare ramhöjning med 430 miljoner, 650 miljoner respektive 350 miljoner kronor.

Kriminalvården har i budgetunderlaget för 2008 begärt ett resurstillskott med ca en miljard kronor årligen fr.o.m. 2009, bl.a. för att anpassa antalet platser till beräknad klient-utveckling. Förstärkningen behövs, enligt Kriminalvården, även för att förbättra verksamhetsinnehållet, fortsätta satsningarna på säkerheten samt för utbildning av personalen.

Säkerheten har varit eftersatt

Säkerhetsarbetet inom Kriminalvården var från mitten av 1990-talet lågt prioriterat både vad gäller innehåll och bemanning. Det saknades central samordning, styrning och strategier i säkerhetsarbetet. Det nedprioriterade säkerhetsarbetet är en förklaring till de uppmärksammade rymningarna 2004.

Efter rymningarna 2004 har Kriminalvården satsat resurser på att höja säkerheten. För att förstärka säkerheten har Kriminalvården investerat i inpasseringshinder, förstärkta skalskydd, övervakningskameror, inpasseringskontroller och mobilstörningsutrustning. Uppgraderingen av säkerheten har skett på flertalet anstalter. På regeringens uppdrag har Kriminalvården utrett och därefter påbörjat arbetet med tre stycken s.k. säkerhetsanstalter. Dessutom har Kriminalvården satsat på s.k. dynamisk säkerhet genom utbildning av personal, förbättrat underrättelsearbete, aktiv klientplacering och insatsberedskap för att uppnå god prevention. En viktig del i säkerhetsarbetet är samarbetet med polisen både på lokal och på central nivå.

Uppdraget*Utgångspunkt*

Kriminalvården är sista länken i rättskedjan och är därmed beroende av hur övriga myndigheter agerar inom rättskedjan. Att prognostisera Kriminalvårdens behov av platser är förenat med svårigheter på grund av att ett stort antal okända faktorer påverkar utvecklingen. De rättspolitiska åtgärder som regeringen kommer att vidta under mandatperioden innebär stora utmaningar för svensk kriminalpolitik och kriminalvård framöver. Ett exempel på sådana faktorer är de förslag som kommer att lämnas av den pågående Straffnivåutredningen (Ju 2007:04). Utredningen har i uppdrag att föreslå förändringar i syfte att åstadkomma en straffmätning som markerar en skärpt syn på allvarliga våldsbrott, vilket kommer att få konsekvenser för rättsväsendet. Ett väl fungerande rättsväsende bygger på att det i alla delar är rätt dimensionerat för sin uppgift. En fortsatt satsning inom rättsväsendets område förutsätter en fortsatt effektivisering.

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren följa upp och utvärdera hur effektiviseringsarbetet bedrivs inom Kriminalvården samt föreslå ytterligare möjliga områden för effektivisering

Finns det hinder för effektivt resursutnyttjande?

Såväl Riksrevisionsverkets som Statskontorets effektivitetsgranskningar av kriminalvården visade att det fanns hinder för ett effektivt resursutnyttjande inom Kriminalvården. De båda granskningarna pekade på att hinder för en effektiv verksamhet fanns bl.a. inom central styrning, personalanvändning, lokalanvändning, byggprocess och upphandling, information och IT-användning samt samverkan inom rättsväsendet. Mot bakgrund av rapporterna påbörjade Kriminalvården 2003 en genomlysning av verksamheten i syfte att säkerställa en effektiv organisation och med en budget i balans vid utgången av 2006. Inom ramen för effektiviseringsarbetet omorganiserades Kriminalvården till en myndighet, hyreskontrakt omförhandlades och en verksamhetsanalys genomfördes i syfte att uppnå ett effektivt personalutnyttjande.

Utredaren ska följa hur 2003 års effektiviseringsarbete har genomförts. Om möjligt ska en beräkning göras av de kostnadsbesparingar de genomförda åtgärderna har lett till.

Utredaren ska identifiera och analysera ytterligare möjliga områden för effektivisering inom Kriminalvården vad gäller förvaltning, personal, IT, administration och övrig verksamhet.

I analysen ska det ingå en bedömning av den ekonomiska effekten av möjliga effektiviseringar samt en beskrivning av konsekvenser av olika effektiviseringsåtgärder.

Utredaren ska granska effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokalförsörjningsbehov i förhållande till de riktlinjer regeringen beslutade om i juni 2007. Av granskningen ska också framgå förutsättningar för Kriminalvården att bygga nya och avveckla gamla enheter inom ramen för tilldelade anslag.

Upprustning av säkerheten sedan rymningarna 2004

Efter de uppmärksammade rymningarna 2004 har Kriminalvården satsat på att förstärka säkerheten. Satsningar har gjorts för att uppgradera säkerheten, utbilda personal och upprätthålla säkerheten.

Utredaren ska utvärdera och analysera Kriminalvårdens genomförda och planerade investeringar på säkerhetsområdet. Av redogörelsen ska framgå vilka kostnader Kriminalvården har haft i säkerhetsinvesteringar samt vilka kostnader myndigheten har för att upprätthålla säkerheten. Utredaren ska göra en bedömning av nuvarande säkerhetsnivå. Det ska också framgå i vilken utsträckning och form samverkan och samråd sker med övriga berörda myndigheter. Vidare ska en jämförelse göras med förhållanden i andra jämförbara länder, i första hand övriga nordiska länder.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska slutredovisas senast den 12 mars 2009. Utredaren ska senast den 19 juni 2008 lämna ett delbetänkande avseende uppföljning av 2003 års effektiviseringsarbete och eventuella förslag som har aktualiserats.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen Kriminalvårdens effektivitet (Ju 2008:02)

**Dir.
2008:113**

Beslut vid regeringssammanträde 18 september 2008

Förlängd tid för uppdraget m.m.

Med stöd av regeringens bemyndigande den 14 februari 2008 tillkallade chefen för Justitiedepartementet en särskild utredare med uppdrag att följa upp och utvärdera effektiviseringsarbetet inom Kriminalvården (dir: 2008:19). Utredningen har antagit namnet Utredningen Kriminalvårdens effektivitet (Ju 2008:02). I enlighet med direktiven har ett delbetänkande avseende uppföljning av 2003 års effektiviseringsarbete lämnats den 19 juni 2008. Uppdraget ska enligt direktiven slutredovisas den 12 mars 2009.

Utredningstiden förlängs. Utredaren ska slutredovisa uppdraget senast den 1 oktober 2009.

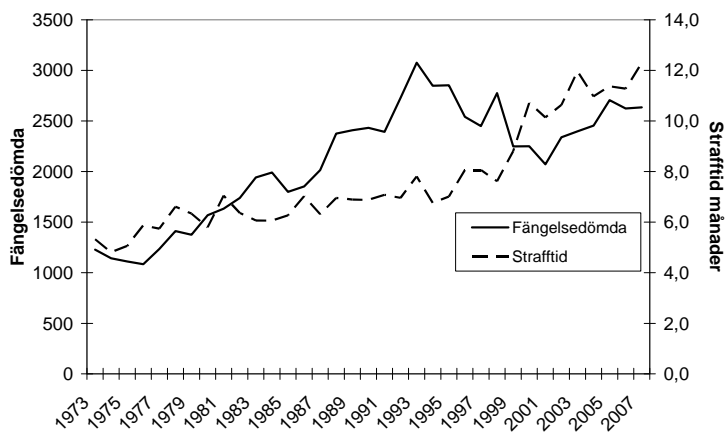
Uppdraget ändras även på så sätt att granskningen avseende effektiviteten i Kriminalvårdens arbete med att tillgodose sitt lokalförsörjningsbehov i förhållande till de riktlinjer regeringen beslutade om i juni 2007 ska lämnas i ett delbetänkande senast den 16 februari 2009. Av den granskningen ska också framgå förutsättningar för Kriminalvården att bygga nya och avveckla gamla enheter inom ramen för tilldelade anslag. Utredaren ska beakta Ekonomistyrningsverkets rapport Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning (ESV 2008:04).

(Justitiedepartementet)

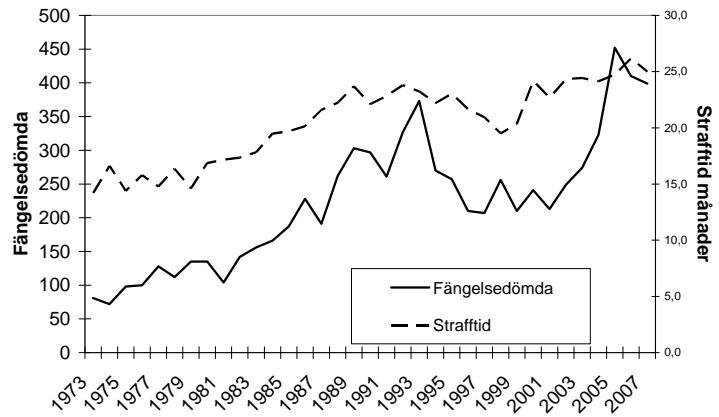
Brottstyper och strafftider

Bilaga 3 är ett komplement till kapitel 5 Kriminalvården och prognosarbetet.

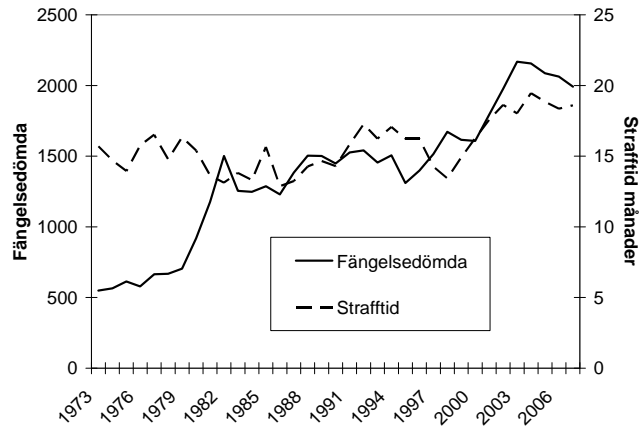
Figur A Våldsbrott, fängelsedömda och strafftid



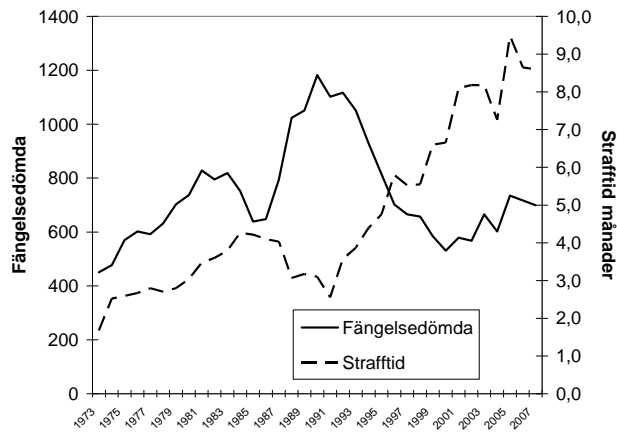
Figur B Sexualbrott



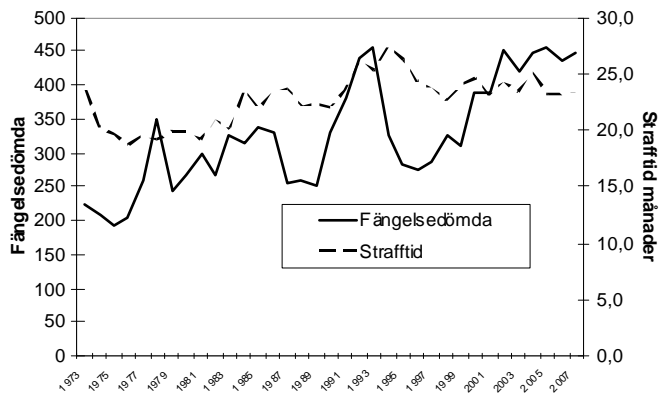
Figur C Narkotikabrott, fängelsedömda och strafftid



Figur D Övriga brott, fängelsedömda och strafftid



Figur E Rån, fängelsedömda och strafftid



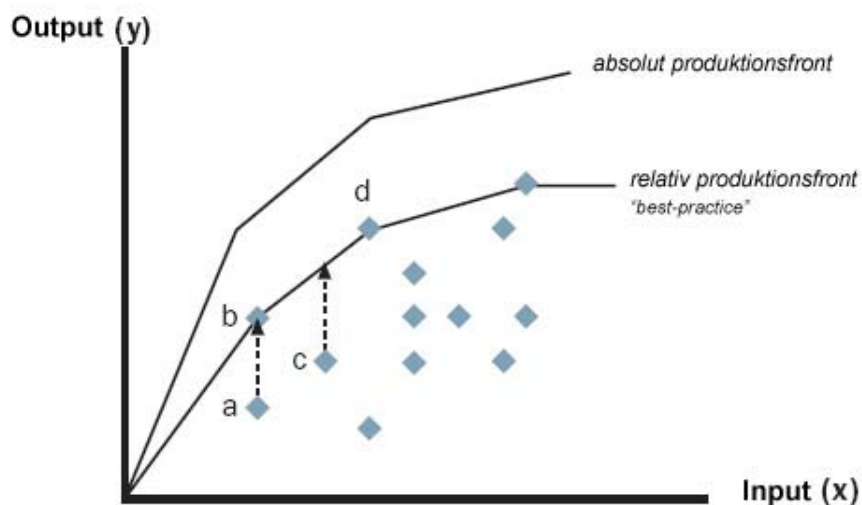
DEA-tekniken och resultaten av analyserna

Data Envelopment Analysis

Data Envelopment Analysis, den s.k. DEA-tekniken, fick sitt namn under 1970-talet men hade använts som analysmetod sedan 1950-talet (Charnes, Cooper och Rhodes, *Measuring the Efficiency of Decision Making Units*, *European Journal of Operational Research* 2, år 1978, s. 429–444). DEA-tekniken har använts vid ett stort antal effektivitetsanalyser inom många olika branscher.

DEA-tekniken används för effektivitets- och produktivitetvärderingar av organisatoriska enheter. Tekniken tillåter multipla variabler vilket möjliggör analys av enheter som producerar flera tjänster och produkter (output) med hjälp av flera insatsfaktorer (input). DEA-tekniken går ut på att identifiera de mest effektiva enheterna (se punkterna B och D i figur 1 nedan) och att därefter relatera andra enheter till dessa. En s.k. relativ produktionsfront skapas av de mest effektiva enheterna. Avståndet från en enskild enhet till den relativa produktionsfronten avgör enhetens effektivitet. Enheter som ligger på den relativa produktionsfronten är de mest effektiva i sitt slag, men det säger inget om dessa enheter är fullt effektiva (absolut produktionsfront).

Figur 1 Illustration av DEA-tekniken



Källa: Eriksson och Pettersson, Vi har mätt – Gör Polisen saker på rätt sätt?, Stockholms universitet, år 2005, s. 16.

De enheter som är mest effektiva i sitt slag, dvs. ligger på den relativa produktionsfronten, ges värdet "1". Den enhet som är mindre effektiv får ett värde mindre än "1", t.ex. punkterna A och C i figur 1 ovan. Är värdet t.ex. 0,6 betyder det att denna enhet skulle kunna spara 40 procent av sina kostnader eller resurser utan att minska sin produktion.

Utredningens beräkningar har utförts vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet av Constantin Belu och Lennart Hjalmarsson.

Metoddiskussion

DEA-tekniken medger en möjlighet att analysera en verksamhet med flera olika resurser och resultat samtidigt. Tekniken kräver få antaganden om hur produktionen i en verksamhet ser ut, t.ex. behöver man inte utgå från att sambandet mellan resurser och resultat är linjärt eller har någon annan specifik funktionell form.

DEA-tekniken har därför visat sig vara särskilt lämpligt för analyser av tjänsteproduktion inom offentlig sektor.

En svaghet med DEA-tekniken är att den är känslig för mätfel och slumpvisa variationer i data, vilket beror på att metoden inte tar hänsyn till osäkerhet i data. Med paneler av data från flera år ökar säkerheten i skattningarna.

Som framgår av kapitel 8 har utredningen endast haft tillgång till underlag från Kriminalvården från ett år, år 2007. Resultatet av analysen av Kriminalvårdens anstalter ska läsas mot denna bakgrund.

Tekniken Data Envelopment Analysis tillämpad på kriminalvårdsanstalter

Med DEA-teknik jämförs kriminalvårdsanstalterna i flera dimensioner på en gång. Jämförelserna av effektivitet blir därmed mer rättvisande än om bara platsbykostnader jämförs.

Antalet dimensioner, dvs. olika slag av resurser och olika slag av prestationer och kvalitetsindikatorer, kan inte göras alltför stort. Antalet begränsas av hur många enheter som jämförs. Är antalet dimensioner lika stort som antalet enheter är det möjligt att alla enheter blir lika effektiva, eftersom alla då blir bäst i sin klass.

Flera olika modeller har använts för att jämföra anstalterna. Med modell avses en uppsättning resurser och prestationer.¹ Modellerna skiljer sig åt beträffande vilka resurser och prestationer som karakteriserar modellen. Antalet olika resurser och antalet olika prestationer skiljer sig också mellan modellerna.

Följande resurser har använts i utredningens modeller:

- Antalet *årsarbetskrafter*
- *Lokalyta*
- Den totala *bruttokostnaden* alternativt
- kostnaderna uppdelade på *personal*, *lokaler*, *övriga driftskostnader* samt *kapitalkostnader* (avskrivningar och räntor)

Följande prestationer har använts i beräkningsmodellerna:

¹ I DEA-sammanhang talar man vanligen om input och output. Utredningen har valt att i stället för input använda begreppet resurser och i stället för output begreppet prestationer.

- Antalet *vård dygn*. Vård dyggen speglar bättre vad anstalterna faktiskt producerar än antalet anstaltsplatser.
- Antalet vård dygn vid fullt kapacitetsutnyttjande. Antalet faktiskt producerade vård dygn har räknats om för att motsvara 90-procentigt utnyttjande av respektive anstalts ordinarie antal platser. Syftet är att belysa vilken inverkan beläggningsgraden har på effektiviteten.
- De intagnas *sysselsättning*. Deltagande i arbetsdrift, utbildning och programverksamhet syftar till att ge de intagna bättre förutsättningar att efter avtjänat straff återgå till ett normalt socialt liv och inte återfalla i kriminalitet. Sysselsättning är därför en viktig prestation.
- *Säkerhetsgrad*. Säkerhetsgraden varierar från A (högsta säkerhet) till F (öppen anstalt och lägsta säkerhet) enligt Kriminalvårdens indelning. Säkerheten kan ses som en viktig kvalitetsfaktor och kan antas vara kostnadsdrivande. Säkerhetsgraden påverkar därför också jämförelsen mellan anstalterna.

Modellerna har alla beräknats på grundval av hur mycket resurser enheterna kan spara. Det är mer relevant än att beräkna hur mycket mer prestationer varje anstalt skulle kunna producera med givna resurser.

Skalfördelar

Modellerna har beräknats på två sätt, en beräkning som bygger på antagandet att det inte råder några skalfördelar, d.v.s. att stora och mindre anstalter kan vara lika effektiva (*konstant skalavkastning*) och en som bygger på att skalan har betydelse för effektiviteten (*variabel skalavkastning*). Konstant skalavkastning betyder att om alla resurser ökar med exempelvis 10 procent så ökar prestationerna också med 10 procent. Variabel skalavkastning kan vara *tilltagande* eller *avtagande*. Är skalavkastningen tilltagande betyder det att om alla resurser ökar med 10 procent så ökar prestationerna med *mer än* 10 procent. Detta brukar kallas att produktionen har skalfördelar. Är skalavkastningen avtagande så ökar prestationerna med *mindre än* 10 procent.

Ett syfte med att göra jämförelser med olika beräkningsmodeller är att pröva hur pass entydiga resultaten är. Står sig resultaten trots att modellerna skiftar är resultaten säkrare.

Genom att jämföra resultaten av olika beräkningsmodeller kan man också dra slutsatser om vad som påverkar kostnadseffektiviteten.

Olika modeller

Olika modeller har använts för att ta fram underlaget till slutsatserna i kapitel 8 (se tabell 1). Anstalternas effektivitet har jämförts med andra variabler såsom anstalternas storlek, ålder och beläggningsgrad. Beräkningarna har gjorts med data för år 2007.

I den första modellen (1 a och 1 b) har anstalterna jämförts på basis av de totala bruttokostnaderna (resurs) och antal vård dygn och sysselsättningstimmar (prestationer). Att jämförelsen har skett i flera dimensioner innebär att de anstalter som har förhållandevis stor omfattning på sysselsättningen i förhållande till antalet vård dygn jämförs med andra anstalter som också har det och inte med anstalter som har liten omfattning på sysselsättningen. De anstalter som har liten omfattning av sysselsättning i förhållande till antal vård dygn har å sin sida jämförts med varandra.

I den andra modellen (2 a och 2 b) har kostnaden delats upp i fyra olika delar, för personal, lokaler, övriga driftskostnader och kapitalkostnader (avskrivningar och räntor). Prestationerna är desamma som i den första modellen. Det medför en ytterligare förfining av jämförelsen att anstalter med likartad sammansättning av kostnaderna jämförs med varandra.

I den tredje modellen (3 a och 3 b) har kostnaderna ersatts med antal årsarbetskrafter och antal kvadratmeter lokalyta. Prestationerna är desamma som i den första och i den andra modellen.

I den fjärde modellen (4 a och 4 b) är resurserna också årsarbetskrafter och lokalyta, men i stället för att räkna på det faktiskt producerade antalet vård dygn och sysselsättningstimmar har modellen räknats på värden som hade justerats med hänsyn till kapacitetsutnyttjandet. Justeringen har gjorts så att alla anstalter har jämförts vid fullt kapacitetsutnyttjande, dvs. med det antal vård dygn som representerar fullt kapacitetsutnyttjande (90-procentig beläggningsgrad) vid respektive anstalt. Det betyder att antalet vård dygn egentligen kunde ha ersatts av antalet ordinarie

platser. Sysselsättningen har dock tillåtits variera i förhållande till antalet vårddygn på samma sätt som tidigare.

I den femte modellen (5 a och 5 b) har tre prestationer räknats med, dvs. vårddygn, sysselsättning (utan justering) och säkerhetsklass. Säkerhetsklass är en viktig kvalitetsdimension. Resurserna i modellen är årsarbetskrafter och lokalyta.

Alla modeller har beräknats i två varianter (a och b), beroende på antagande om skal fördelar. I beräkningen som bygger på konstant skalavkastning (a) har anstaltens storlek inte antagits ha någon betydelse för effektiviteten. Alla anstalter har därför jämförts med varandra oavsett storlek.

När beräkningen bygger på varierande skalavkastning (b) betyder det att storleken antas spela roll för effektiviteten. Vilken roll den spelar är därmed inte sagt – antingen kan större anstalter vara mer effektiva än mindre anstalter eller tvärtom. Det viktiga är att stora har jämförts med stora och små med små. Utredningen har på så sätt tagit hänsyn till att det kanske inte är möjligt för en liten anstalt att vara lika effektiv som en stor eller tvärtom.

Resultat – genomsnittlig effektivitet

Tabell 1 Analyserade modeller och anstalternas genomsnittliga effektivitet

Beräkningsmodell	Resurser (Input)	Prestationer (Output)	Genomsnittlig effektivitet ²
1 a) Konstant	• Bruttokostnader inkl arbetsdrift	• Vårddygn • Sysselsättning	1 a) 0,584
1 b) Variabel skalavkastning			1 b) 0,706
2 a) Konstant	• Personalkostnader • Lokalkostnader • Övriga driftskostnader • Kapitalkostnader (avskrivningar och räntor)	• Vårddygn • Sysselsättning	2 a) 0,705
2 b) Variabel skalavkastning			2 b) 0,826
3 a) Konstant	• Årsarbetskrafter • Lokalyta	• Vårddygn • Sysselsättning	3 a) 0,614
3 b) Variabel skalavkastning			3 b) 0,762
4 a) Konstant	• Årsarbetskrafter • Lokalyta	• Vårddygn (justerade för kapacitetsutnyttjande) • Sysselsättning (justerad för kapacitetsutnyttjande)	4 a) 0,658
4 b) Variabel skalavkastning			4 b) 0,767
5 a) Konstant	• Årsarbetskrafter • Lokalyta	• Vårddygn • Sysselsättning • Säkerhetsklass	5 a) 0,739
5 b) Variabel skalavkastning			5 b) 0,852

Om alla enheter skulle vara lika effektiva skulle värdet vara "1". Om värdet är mindre, t.ex. 0,75, betyder det att anstalterna i genomsnitt använder 25 procent mer resurser än de skulle behöva jämfört med de mest effektiva anstalterna.

När jämförelsen av anstalterna görs med beräkningsmodell "1 a" framstår rationaliseringspotentialen som stor. Den genomsnittliga effektiviteten är 0,586 vilket betyder att Kriminalvården skulle kunna spara ca 40 procent av kostnaderna och ändå uppnå samma

² Ett ovägt genomsnitt för alla anstalter.

produktion av vårddyggn och sysselsättning om alla anstalter var lika effektiva som de effektivaste anstalterna.

När antagandet i modellen förändras till variabel skalavkastning (beräkningsmodell "1 b") stiger effektiviteten (0,706) med följd att rationaliseringspotentialen minskar till ca 30 procent av kostnaderna. Det är en första indikation på att skalan, dvs. anstalternas storlek, spelar en roll för effektiviteten. Däremot visar inte jämförelsen om det är de större eller mindre anstalterna som är mest effektiva.

I beräkningsmodell "2" ökar den genomsnittliga effektiviteten (0,705 för konstant respektive 0,826 för variabel skalavkastning) och minskar rationaliseringspotentialen jämfört med en beräkning som enbart bygger på totalkostnaden. Det kan indikera att det finns anstalter som har en ineffektiv sammansättning av kostnadslag, t.ex. för mycket personal i förhållande till övriga driftskostnader eller för mycket lokalyta i förhållande till antalet anställda. Modellen med flera kostnadslag som resurser jämför anstalter med likartad sammansättning av kostnaderna. Om skillnaderna i sammansättning inte är betingade av tvingande omständigheter vore det riktigare att jämföra anstalterna mot den sammanlagda kostnaden. Då skulle modell "1" ge en riktigare bild av rationaliseringspotentialen.

Det kan vara så att kostnaderna skiljer sig mellan anstalterna på grund av att löne- och hyresnivåerna är olika och inte på grund av att anstalterna använder mer eller mindre arbetskraft, lokalytor och andra resurser. För att belysa det har modell "3" använts, i vilken resurserna utgörs av årsarbetskrafter och lokalyta. Den genomsnittliga effektiviteten faller då tillbaka till nivån för den första modellen (0,614 för konstant och 0,762 för variabel skalavkastning). Det tyder på att skillnader i löne- och hyresnivåer inte är betydelsefulla för att förklara skillnaderna i effektiviteten och att en bedömning av effektiviteten på grundval av de totala kostnaderna i förhållande till vårddyggn och sysselsättning kan ligga till grund vid bedömningen av rationaliseringspotentialen.

Vilken roll spelar beläggningsgraden? Kan det vara så att det är den kraftiga variationen i beläggningsgrad (se tabell 4.16 kapitel 4) mellan anstalterna som förorsakar skillnaderna i effektiviteten? I beräkningsmodell "4" skiljer sig resultatet (0,658 för konstant och 0,767 för variabel skalavkastning) obetydligt från resultatet i beräkningsmodellen "3". Det betyder att beläggningsgraden endast i ringa mån bidrar till uppskattningen av rationaliseringspotentialen.

Platskostnaderna skiljer sig mellan anstalter med olika säkerhetsklasser. Den genomsnittliga platskostnaderna varierar dessutom påtagligt mellan anstalter inom en och samma säkerhetsklass. De stora skillnaderna tycks finnas mellan de öppna F-anstalterna och de slutna anstalterna samt mellan A-anstalterna och övriga slutna anstalter. I de tidigare redovisade beräkningsmodellerna har anstalternas säkerhetsklasser inte beaktats. Det görs i beräkningsmodell "5". Här läggs anstaltens säkerhetsklass till som en ingående kvalitetsfaktor. Den uppmätta effektiviteten blir då något högre (0,739 för konstant och för 0,852 variabel skalavkastning). Enligt denna beräkningsmodell skulle rationaliseringspotentialen ligga någonstans mellan 15 och 26 procent.

Resultat – anstalters effektivitet

Tabell 2 Anstalters effektivitet baserad på beräkningsmodell "5" i vilken resurserna består av årsarbetskrafter och lokalyta och prestationerna av vård dygn, sysselsättning och säkerhetsklass³

<i>Anstalt</i>	<i>Säk- klass</i>	<i>Modell 4 CRS</i>	<i>Modell 4 VRS</i>	<i>Anstalt</i>	<i>Säk- klass</i>	<i>Modell 4 CRS</i>	<i>Modell 4 VRS</i>
Hall	A	0.426	1.000	Västervik Norra	E	0.504	0.879
Kumla	A	0.391	1.000	Luleå	E	0.471	0.480
Norrtälje	B	0.578	1.000	Skänninge	E	0.407	0.467
Tidaholm	B/F	0.597	1.000	Mariestad	E/F	0.937	1.000
Mariefred	C	0.747	1.000	Beateberg	E/F	0.831	0.831
Hällby	C	0.729	1.000	Sagsjön	E/F	0.829	0.930
Salberga	C/hä	0.937	1.000	Haparanda	E/F	0.795	0.808
Österåker	C/hä	0.573	1.000	Kristianstad Vä	E/F	0.780	0.845
Kirseberg	C/hä	0.549	0.851	Roxtuna	E/F	0.775	0.851
Håga	D	1.000	1.000	Färingsö	E/F	0.743	0.751
Kalmar	D	1.000	1.000	Täby	E/F	0.741	0.742
Ystad	D	0.726	0.973	Halmstad	E/F	0.714	0.724
Härnösand	D	0.634	0.742	Helsingborg	E/F	0.638	0.647
Fosie	D/E	0.702	0.852	Gävle/Bomhus	E/F/hä	0.648	0.763
Skogome	D/E/F	0.752	1.000	Visby	E/hä	1.000	1.000
Hinseberg	D/F	0.543	0.756	Asptuna	F	1.000	1.000
Västervik	E	0.931	0.938	Kolmården	F	1.000	1.000
Storboda	E	0.815	1.000	Tillberga	F	0.944	1.000
Umeå	E	0.801	0.809	Ljustadalen	F	0.939	1.000
Kristianstad C	E	0.797	0.811	Östragård	F	0.870	0.890
Karlskrona	E	0.757	0.762	Åby	F	0.841	0.971
Johannesbe rg	E	0.740	0.743	Svartsjö	F	0.801	0.855
Borås	E	0.733	0.753	Smälteryd	F	0.787	0.812
Högsbo	E	0.706	0.713	Sörbyn	F	0.778	0.932
Karlskoga	E	0.689	0.711	Tygelsjö	F	0.721	0.773
Nyköping	E	0.609	0.614	Viskan	F	0.715	0.718
Brinkeberg	E	0.601	0.636	Skenäs	F	0.657	0.683

Anm. CRS betyder "constant returns to scale" (konstant skalavkastning) och VRS "variable returns to scale" (variable skalavkastning).

³ Vid vissa anstalter finns också häktesplatser, i tabellen angivet med "hä" (avser ordinarie häktesplatser och inte säkerhetshäkten). Dessa har lagts till anstaltsplatserna. Årsarbetskraften och lokalytan har på motsvarande sätt också lagts ihop. Detta har gjorts för att de jämförda anstalterna ska utgöra hela produktionsenheter.

När resultatet för en viss anstalt är ett tal som är mindre än "1" betyder det att den anstalten är mindre effektiv än de mest effektiva anstalterna. En anstalt som har ett effektivitetstal på 0,6 skulle, jämfört med de mest effektiva av de jämförbara anstalterna, teoretiskt sett, kunna spara 40 procent av kostnaderna utan att minska produktionen.

En närmare studie av tabell 2. visar att effektiviteten varierar mindre i den modell som tillåter variabel skalavkastning (VRS) än i den som bygger på konstant skalavkastning (CRS). I den beräkningsmodell som tillåter variabel skalavkastning finns många fler anstalter som är mest effektiva (dvs. som har värdet "1") än i den modell som bygger på konstant skalavkastning. Många stora anstalter är effektiva under variabel skalavkastning och eftersom storlek och hög säkerhetsklass följs åt gäller det flertalet anstalter i de högsta säkerhetsklasserna. Men det finns också några små anstalter som enligt beräkningarna är kostnadseffektiva, t.ex. Visby och Ljustadalen.

Denna bild förändras när beräkningsmodellen bygger på en konstant skalavkastning. En sådan beräkning visar att stora anstalter med hög säkerhet inte är lika effektiva. Det kan tyda på att det råder avtagande skalavkastning. Detta kräver ytterligare analys.

En särskild analys görs därför av skalavkastningen för varje enhet. Resultatet redovisas i figur 8.4 i kapitel 8. Flera andra analyser har gjorts för att undersöka skalekonomin. Korrelationen mellan storlek och skalavkastning (enligt figur 8.4) är ganska hög (0,76), vilket antyder att sambandet är starkt: små enheter har tilltagande skalavkastning, medelstora konstant och stora avtagande. Regressionsanalyser av bruttokostnader med avseende på platser, sysselsättning och säkerhetsklass indikerar samma sak. En skattning av en produktionsfunktion (antal vård dygn=f [årsarbetskrafter, lokalyta, fem variabler för säkerhetsklass, s.k. dummies]) ger belägg för att det inte finns några skalfördelar.

Statens offentliga utredningar 2009

Kronologisk förteckning

1. En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. Ju.
2. Nya nät för förnybar el. N.
3. Ransonering och prisreglering i krig och fred. Fö.
4. Sekretess vid anställning av myndighetschefer. Fi.
5. Säkerhetskopiors rättsliga status. Ju.
6. Återkrav inom välfärdssystemen. – Förslag till lagstiftning. Fi.
7. Den svenska administrationen av jordbruksstöd. Jo.
8. Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion. Jo.
9. Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. Fi.
10. Miljöprocessen. M.
11. En nationell cancerstrategi för framtiden. S.
12. Skatt i retur. Fi.
13. Effektiviteten i Kriminalvårdens lokal-försörjning. Ju.

Statens offentliga utredningar 2009

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

En mer rättssäker inhämtning av elektronisk kommunikation i brottsbekämpningen. [1]
Säkerhetskopiers rättsliga status. [5]
Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning. [13]

Försvarsdepartementet

Ransonering och prisreglering i krig och fred. [3]

Socialdepartementet

En nationell cancerstrategi för framtiden. [11]

Finansdepartementet

Sekretess vid anställning av myndighetschefer. [4]
Återkrav inom välfärdssystemen.
– Förslag till lagstiftning. [6]
Säkerhetskontroller vid fullmäktige- och nämndsammanträden. [9]
Skatt i retur. [12]

Jordbruksdepartementet

Den svenska administrationen av jordbruksstöd. [7]
Trygg med vad du äter – nya myndigheter för säkra livsmedel och hållbar produktion.. [8]

Miljödepartementet

Miljöprocessen. [10]

Näringsdepartementet

Nya nät för förnybar el. [2]