

Kommittédirektiv



Ett effektivt resursutnyttjande inom
Kriminalvården

Dir.
2008:19

Beslut vid regeringssammanträde den 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.

Vidare ska utredaren 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 klientutveckling. 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)