

Justitieutskottets betänkande 2020/21:JuU20

Riksrevisionens rapport om effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna och avslår motionsyrkandena.

Riksrevisionen har granskat effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter under perioden 2015–2018. Riksrevisionens övergripande slutsats är att det finns skillnader i anstalternas resurseffektivitet samt att det finns utrymme för effektiviseringar vid flera anstalter och förbättrad uppföljning centralt i myndigheten. Enligt Riksrevisionen finns dessutom stordriftsfördelar som skulle kunna innebära stora kostnadsbesparingar för staten. I rapporten lämnar Riksrevisionen rekommendationer till Kriminalvården.

Regeringen anser att de iakttagelser som Riksrevisionen gjort i sin granskning kommer att kunna utgöra ett underlag i Kriminalvårdens fortsatta arbete med effektiviseringar men bedömer att Riksrevisionen i sin analys i högre utsträckning borde ha vägt in den utveckling som skett efter granskningsperioden. Regeringen delar inte Riksrevisionens bedömning av vilka kostnadsbesparingar som en fullskalig stordrift av Kriminalvårdens anstalter skulle kunna ge.

Utskottet instämmer i regeringens bedömning. Utskottet ser även positivt på det arbete som Kriminalvården redan bedriver för att effektivisera och förbättra verksamheten.

I betänkandet finns sex reservationer (M, SD, C, KD, L).

Behandlade förslag

Skrivelse 2020/21:62 Riksrevisionens rapport om effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter.

Nio yrkanden i följdmotioner.

Tre yrkanden i motioner från allmänna motionstiden 2020/21.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	4
Redogörelse för ärendet	6
Utskottets överväganden	7
Riksrevisionens rapport om effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter	7
Reservationer	16
1. Effektiviteten inom Kriminalvården, punkt 1 (M, C, KD, L)	16
2. Kriminalvårdens kapacitet, punkt 2 (M, SD, KD)	17
3. Kriminalvårdens övriga verksamhet, punkt 3 (M, C, KD, L)	17
4. Kriminalvårdens lokaler, punkt 4 (SD)	18
5. Utredning om närhetsprincipen och stordriftsfördelar, punkt 5 (M, SD)	18
6. Utredningen En effektiv och flexibel kriminalvård, punkt 6 (M, KD)	19
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	21
Skrivelsen	21
Följdmotionerna	21
Motioner från allmänna motionstiden 2020/21	22

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. **Effektiviteten inom Kriminalvården**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:1148 av Jan Ericson (M),

2020/21:3848 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 1 och

2020/21:3851 av Helena Vilhelmsson och Hannes Hervieu (båda C)
yrkandena 2 och 3.

Reservation 1 (M, C, KD, L)

2. **Kriminalvårdens kapacitet**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:3303 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 1 och

2020/21:3848 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 2.

Reservation 2 (M, SD, KD)

3. **Kriminalvårdens övriga verksamhet**

Riksdagen avslår motion

2020/21:3851 av Helena Vilhelmsson och Hannes Hervieu (båda C)
yrkande 1.

Reservation 3 (M, C, KD, L)

4. **Kriminalvårdens lokaler**

Riksdagen avslår motion

2020/21:3850 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1.

Reservation 4 (SD)

5. **Utredning om närhetsprincipen och stordriftsfördelar**

Riksdagen avslår motion

2020/21:3850 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 2 och 3.

Reservation 5 (M, SD)

6. **Utredningen En effektiv och flexibel kriminalvård**

Riksdagen avslår motionerna

2020/21:3497 av Andreas Carlson m.fl. (KD) yrkande 17 och

2020/21:3855 av Andreas Carlson m.fl. (KD).

Reservation 6 (M, KD)

7. **Skrivelsen**

Riksdagen lägger skrivelse 2020/21:62 till handlingarna.

Stockholm den 25 mars 2021

På justitieutskottets vägnar

Fredrik Lundh Sammeli

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Fredrik Lundh Sammeli (S), Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Maria Strömkvist (S), Johan Hedin (C), Linda Westerlund Snecker (V), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Joakim Sandell (S), Carina Ödebrink (S), Johan Pehrson (L), Bo Broman (SD), Rasmus Ling (MP), Ingemar Kihlström (KD) och Emma Ahlström Köster (M).

Redogörelse för ärendet

I detta betänkande behandlar utskottet regeringens skrivelse 2020/21:62 Riksrevisionens rapport om effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter. I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten Effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter (RiR 2020:16).

Riksrevisionen överlämnade rapporten till riksdagen den 3 juli 2020, som i sin tur överlämnade rapporten till regeringen den 1 september 2020. Regeringen överlämnade sedan sin skrivelse till riksdagen den 17 december 2020.

Fyra motioner har väckts med anledning av skrivelsen. I ärendet behandlas även tre motioner från allmänna motionstiden 2020/21. Förslagen i motionerna finns i bilaga 1.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens rapport om effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen avslår motionsyrkanden om bl.a. effektiviteten och kapaciteten inom Kriminalvården och lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

Jämför reservation 1 (M, C, KD, L), 2 (M, SD, KD), 3 (M, C, KD, L), 4 (SD), 5 (M, SD) och 6 (M, KD).

Riksrevisionens granskning

Bakgrund

Riksrevisionen har granskat om Kriminalvårdens anstalter har bedrivit sin verksamhet resurseffektivt under perioden 2015–2018, vilken potential som finns för att öka resurseffektiviteten samt vilka kostnadsbesparingar som är möjliga att göra om anstalternas storlek skulle förändras. Riksrevisionen har därutöver analyserat om Kriminalvården arbetar på ett ändamålsenligt sätt med att etablera och sprida goda arbetsätt i anstaltsorganisationen.

Granskningen har resulterat i rapporten Effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter (RiR 2020:16).

Riksrevisionens iakttagelser

Anstalternas resurseffektivitet

Riksrevisionens bedömning är att flera av anstalterna kan bli mer resurseffektiva och att vissa anstalter har större förbättringspotential än andra. Enligt Riksrevisionens beräkning finns det utrymme för en genomsnittlig resurseffektivisering med upp till 20 procent.

Riksrevisionen har analyserat anstalternas effektivitet med hjälp av ett relativt mått på hur mycket en anstalt kan förbättra sina prestationer med givna resurser. Vissa anstalter bedöms vara fullt resurseffektiva medan andra har en förbättringspotential i förhållande till liknande anstalter i myndigheten. En ineffektiv anstalt har potential att öka sina prestationer utan att den tillförs mer resurser. En effektiv anstalt däremot kan bara öka sina prestationer om den tillförs mer resurser. Granskningsrapporten visar att det finns relativt stora skillnader i anstalternas resurseffektivitet men att de beräknade effektivitetstalen är relativt stabila över tid.

Riksrevisionen har funnit att genomsnittskostnaden per plats är högre för de anstalter som har en förbättringspotential jämfört med de som bedömts vara

resurseffektiva. Riksrevisionen bedömer att ineffektiviteten främst drivs av strukturella faktorer som anstalterna har svårt att påverka själva. Det kan exempelvis vara att lokalerna inte är tillräckligt anpassade för anstaltsverksamhet, vilket medför en risk för högre personalkostnader. En annan möjlig förklaring är bristande fastighetsunderhåll med stängda platser som följd. Ytterligare en förklaring kan enligt Riksrevisionen vara att de anstalter som har fått en begränsad resurstilldelning har vant sig vid detta och tvingats bli mer effektiva.

Möjliga stordriftsfördelar

Riksrevisionen bedömer att de flesta av Kriminalvårdens anstalter skulle kunna bli mer effektiva om de var större. Större anstalter kan slå ut sina kostnader för personal i gemensamma funktioner på fler intagna, vilket sänker den genomsnittliga kostnaden. Större anstalter kan också bedriva en mer individanpassad verksamhet än vad mindre anstalter klarar av och på så sätt öka kvaliteten i det återfallsförebyggande arbetet.

Riksrevisionens analys av anstalternas styckkostnader indikerar att en anstalt med ca 300 intagna har den lägsta kostnaden per plats. I ett räkneexempel visar Riksrevisionen att besparingspotentialen skulle kunna vara ca 580 miljoner kronor per år om Kriminalvården skulle ha 15 anstalter med 300 platser vardera. Det motsvarar en besparing på ca 13 procent av de samlade kostnaderna för anstaltsverksamheten 2018. Riksrevisionen betonar att analysen är osäker och att beräkningen ger en idealbild av kostnadsläget.

Spridning av goda arbetssätt

Riksrevisionen bedömer att Kriminalvården inte har tillräckligt strukturerade former för att fånga upp medarbetarnas erfarenheter och utveckla verksamheten utifrån dessa. Erfarenhetsutbytet mellan anstalterna sker främst på lokal och möjligen regional nivå i organisationen. Det kan enligt Riksrevisionen leda till att viktiga erfarenheter inte tas till vara och att anstalterna inte arbetar så effektivt som de skulle kunna.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar Kriminalvården

- att intensifiera arbetet med att göra anstalterna både färre och större, och att i det arbetet ta hänsyn till de resultat om anstalternas förbättringspotential som framkommit i Riksrevisionens granskning
- att utveckla rutiner för systematisk datainsamling som gör det möjligt att följa upp effektiviteten för anstalterna på ett systematiskt sätt.

Regeringens skrivelse

Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser

Inledning

Regeringen bedömer att Riksrevisionens iakttagelser i flera delar kommer att kunna bidra till Kriminalvårdens fortsatta arbete med att effektivisera anstaltsverksamheten och förbättra uppföljningen av den. Riksrevisionens analys av möjliga stordriftsfördelar ger enligt regeringen stöd för att Kriminalvården har rätt inriktning på utbyggnaden av anstaltsplatser framöver. Regeringen ifrågasätter däremot rimligheten i Riksrevisionens beräkning av vilka besparingar som staten kan göra om Kriminalvården skulle gå mot en fullständig stordrift av anstalterna.

Anstalternas resurseffektivitet

Regeringen anser att Riksrevisionens granskningsrapport bidrar med ytterligare kunskap om vad som kan påverka anstalternas effektivitet samt att denna kunskap kommer att vara till nytta i Kriminalvårdens fortsatta arbete med att effektivisera och förbättra verksamheten. Granskningsrapporten bekräftar enligt regeringen i delar också sådant som är väl känt, t.ex. att anstaltslokalerna i många fall inte är ändamålsenligt utformade eller i tillräckligt gott skick för att man ska kunna bedriva en i alla delar ändamålsenlig verksamhet. När det gäller Riksrevisionens slutsatser om effektivitetsskillnaderna mellan anstalterna menar regeringen dock att dessa bör tolkas försiktigt. Beräkningsmodellen är inte heltäckande och utfallet bedöms därför vara känsligt för vilka variabler som har valts.

Regeringen betonar att förutsättningarna för Kriminalvårdens verksamhet har förändrats påtagligt sedan granskningsperioden 2015–2018 och att Riksrevisionen i sin analys inte har tagit hänsyn till den kraftigt ökade beläggningen efter 2018. Det innebär att Riksrevisionen inte heller har övervägt vad beläggningsökningen kan ha fått för konsekvenser för verksamheten och dess effektivitet.

Regeringen konstaterar att den kraftigt ökade beläggningen i både häkten och anstalter har inneburit utmaningar såväl för myndighetens lokal-försörjning och ekonomi som för säkerheten och det återfallsförebyggande arbetet. Regeringen och Kriminalvården har med anledning av detta vidtagit flera åtgärder under den tid som Riksrevisionens granskning har pågått.

Regeringen har sedan 2018 begärt mer utförliga finansiella prognoser av Kriminalvården. Myndigheten redovisar därför numera kontinuerligt vilka åtgärder den har vidtagit och planerar att vidta för att verksamheten ska kunna bedrivas inom ramen för tilldelade medel på kort och lång sikt. Myndigheten ska också redovisa åtgärdernas konsekvenser för verksamheten och ekonomin. Kriminalvården har redovisat att de vidtagna besparings- och effektiviserings-åtgärderna sänkte myndighetens kostnader med ca 210 miljoner kronor 2019 i förhållande till 2018. Myndigheten kommer att göra besparingar på ytterligare 40 miljoner kronor under 2020 och därefter fortsätta sitt effektiviseringsarbete.

Regeringen framhåller att Kriminalvården i regleringsbrevet för 2020 fick i uppdrag att redovisa sin plan för den framtida platskapaciteten. Regeringen angav då att platskapaciteten ska planeras så att den har en hög grad av flexibilitet som utgår från verksamhetens behov och har stort fokus på resurseffektivitet. Kriminalvården ska även redovisa myndighetens åtgärder för att uppnå ett effektivt utnyttjande av den befintliga platskapaciteten.

Vidare konstaterar regeringen att Kriminalvårdens plan för att öka platskapaciteten (Ju2020/00799) innebär att bygga om eller bygga till befintliga anstalter samt att bygga två nya. Kriminalvården uppskattar att antalet ordinarie anstaltsplatser inom en tioårsperiod (2020–2029) kan öka med ca 1 400 platser. Myndigheten planerar därutöver för att successivt öppna ett stort antal tidsbegränsade platser och ytterligare beredningsplatser för att lösa den akuta platsbristen och för att kunna underhålla och renovera lokalerna. Kriminalvården arbetar därutöver med att standardisera miljöer för att lokaler och arbetssätt ska bli mer likformiga.

Regeringen bedömer att anstaltsverksamhetens resursbrist bör åtgärdas genom både resurstillskott och att Kriminalvården använder sina tilldelade medel mer effektivt. Kriminalvården har i budgetpropositionerna för 2020 och 2021 fått resurstillskott de kommande åren. Samtidigt betonar regeringen att myndigheten måste fortsätta effektivisera såväl anstaltsverksamheten som övrig verksamhet för att kunna fullgöra sitt uppdrag fullt ut.

Möjliga stordriftsfördelar

Regeringen framhåller inledningsvis att styrningen av myndigheterna ska vara långsiktig, strategisk, helhetsinriktad, sammanhållen, verksamhetsanpassad och tillitsbaserad. Det innebär att regeringen ska vara tydlig med vilken inriktning myndigheternas verksamhet ska ha men att detaljstyrning på det sätt som Riksrevisionen föreslår bör undvikas. Kriminalvården ansvarar för sin lokalförsörjning och förväntas vara bäst lämpad att bedöma hur många och hur stora anstalter som behövs för att utföra uppdraget på bästa sätt. Regeringen bedömer att större anstalter har förutsättningar att vara mer resurseffektiva men att det är lika viktigt att det finns en flexibilitet i fastighetsbeståndet så att Kriminalvården bl.a. bättre kan hantera såväl uppgångar som nedgångar i antalet klienter.

Regeringen konstaterar att Kriminalvårdens plan för den framtida platskapaciteten anger en riktning mot större anstalter, framför allt i de högre säkerhetsklasserna. De två nya anstalter som planeras kommer att ha minst 300 platser vardera, vilket ligger i linje med Riksrevisionens beräkningar av vad som förefaller vara den mest resursoptimala storleken. Vidare innebär den planerade platsutbyggnaden i övrigt att många av de befintliga anstalterna blir större. Under rådande omständigheter med platsbrist och överbeläggningar finns det däremot enligt regeringen begränsade förutsättningarna att lägga ned mindre anstalter. Kriminalvården avser också att öka flexibiliteten i infrastrukturen för att kunna hantera relativt kraftiga svängningar i medelantalet

inskrivna klienter över tid. Regeringen ser inte heller mot denna bakgrund några skäl att styra myndighetens platsutbyggnad mer ingående.

Regeringen menar att Riksrevisionens beräkning av den besparing staten skulle kunna göra per år om Kriminalvårdens anstalter skulle ha 300 platser vardera framstår som orealistisk eftersom den förutsätter att anstaltsorganisationen i det närmaste görs om från grunden. Beräkningen förutsätter bl.a. att två tredjedelar av anstalterna läggs ned och att ett antal nya byggs. Riksrevisionen betonar att deras hypotetiska beräkning ger en idealbild av kostnadsläget. I beräkningen tar Riksrevisionen inte heller hänsyn till en rad kostnader och hinder som en så omfattande omstrukturering av anstaltsbeståndet skulle medföra. Det handlar enligt regeringen bl.a. om kostnader för att lägga ned, bygga nytt, flytta och omorganisera. Regeringen bedömer därför att Riksrevisionen har överskattat de möjliga kostnadsbesparingar som en fullskalig stordrift skulle kunna ge. En så kraftig minskning av anstaltsbeståndet skulle därutöver kunna försvåra myndighetens uppdrag i andra delar och även minska antalet arbetstillfällen i vissa delar av landet.

Rutiner för uppföljning

Regeringen instämmer i Riksrevisionens bedömning att Kriminalvården behöver system för datainsamling och analys som ger myndigheten bättre möjligheter att följa upp anstaltsverksamhetens resultat och effektivitet. Regeringen bedömer att tydliga och enhetliga interna krav på vad som ska redovisas är en förutsättning för att myndigheten ska kunna göra rättvisande jämförelser. Väl fungerande system är också viktigt för att Kriminalvården vid behov snabbt ska kunna ta fram information som underlag för resursfördelningen samt för den interna styrningen och uppföljningen i allmänhet. Ett sådant utvecklingsarbete planeras av myndigheten.

Kriminalvården behöver förbättra systemstödet och utveckla digitaliseringen för att på så sätt förbättra bl.a. insamlingen och analysen av verksamhetsdata och därigenom möjliggöra en mer ändamålsnlig verksamhetsutveckling. Kriminalvårdens ambition är att ta fram en beslutsstödslösning för myndigheten. Ett arbete har också påbörjats för att ta fram tydligare begrepp och definitioner för statistiska uppgifter. Regeringen anser att Riksrevisionens iakttagelser kommer att vara ett stöd i myndighetens fortsatta utvecklingsarbete.

Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionen har inte lämnat några rekommendationer till regeringen. Regeringen framhåller dock att Kriminalvårdens platsutbyggnad är en prioriterad fråga för regeringen, liksom myndighetens fortsatta effektivisering av verksamheten. Regeringen kommer att fortsätta följa Kriminalvårdens arbete i dessa avseenden och vid behov vidta de åtgärder som bedöms nödvändiga.

Genom den aktuella skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Motionerna

I kommittémotion 2020/21:3848 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 1 begär motionärerna att effektiviteten inom Kriminalvårdens verksamheter ska ökas. Motionärerna betonar att resultaten i verksamheten behöver följas upp löpande för att styrningen mot ökad resurs- och kostnadseffektivitet ska få genomslag. Detta kan exempelvis åstadkommas genom att rutiner utvecklas för systematisk datainsamling som gör det möjligt att följa upp effektiviteten för anstalterna på ett systematiskt sätt. I samma motion yrkande 2 begärs en genomlysning av Kriminalvårdens kapacitet för att skyndsamt ta fram en konkret och långsiktig plan för Kriminalvårdens expansion och framtida fängelseetableringar. Ett likalydande yrkande framställs i kommittémotion 2020/21:3303 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 1.

Helena Vilhelmsson och Hannes Hervieu (båda C) begär i motion 2020/21:3851 yrkande 1 att effektiviteten också i den del av Kriminalvårdens verksamhet som inte omfattats av den nu företagna granskningen, t.ex. häktena, ska ses över. I samma motion yrkande 2 begärs att Kriminalvården ska utveckla rutinerna för en systematisk datainsamling som gör det möjligt att följa upp effektiviteten i de olika enheterna på ett systematiskt sätt. I yrkande 3 begär motionärerna att Kriminalvården ska utveckla arbetet med erfarenhetsutbyte kring insatser som minskar risken att intagna återfaller i brottslighet. Syftet är enligt motionärerna att öka spridningen av goda exempel och tillämpa de mest kostnadseffektiva metoderna och tillvägagångssätten i hela verksamheten.

I motion 2020/21:1148 av Jan Ericson (M) begärs att Kriminalvården ska effektiviseras. Motionären föreslår bl.a. att Kriminalvården oftare bör överväga dubbelbeläggning av rum och se över hur hög standard anstalterna behöver ha.

I kommittémotion 2020/21:3850 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1 begärs att ägandet av Kriminalvårdens lokaler ska utredas. Motionärerna anför att motsvarande myndigheter i flertalet andra länder äger och förfogar över sina egna lokaler och att en liknande ordning bör utredas i Sverige. I samma motion yrkandena 2 och 3 begärs en utredning av dels effekterna av tillämpningen av närhetsprincipen, dels stordriftsfördelar i olika delar av Kriminalvården. Motionärerna anför att Kriminalvårdens inriktning att i de lägre säkerhetsklasserna placera klienterna nära hemorten står i strid med ambitionen om stordrift. Utredningen bör bl.a. omfatta frågan om närhetsprincipen har en reell effekt på recidivrisken och fördelarna med stordrift.

I kommittémotion 2020/21:3497 av Andreas Carlson m.fl. (KD) yrkande 17 begärs att regeringen snarast tillsätter en utredning med ett uppdrag som motsvarar det direktiv som den tidigare utredningen En flexibel och effektiv kriminalvård (dir. 2014:99) hade. I kommittémotion 2020/21:3855 av Andreas Carlson m.fl. (KD) begärs att Riksrevisionens slutsatser ska utgöra underlag för direktivet när utredningen återupptas. Motionärerna anför att riksdagen för snart tre år sedan tillkännagav för regeringen att utredningen ska återupptas. Enligt motionärerna bör regeringen snarast tillsätta utredningen och då ta

Riksrevisionens slutsatser i beaktande och undersöka och föreslå effektiviserande åtgärder i linje med den ”best practice” som Riksrevisionen har funnit.

Tidigare riksdagsbehandling

Vid beredningen av motioner från den allmänna motionstiden 2017/18 föreslog utskottet ett tillkännagivande med anledning av ett motionsyrkande som avsåg tillsättning av en ny utredning med motsvarande uppdrag som den nedlagda utredningen En flexibel och effektiv kriminalvård (bet. 2017/18:JuU16 s. 28 f.). Utskottet anförde bl.a. att det mot bakgrund av de stora tillskott som regeringen hade tillfört Kriminalvårdens anslag under den senaste tioårsperioden samt de delvis ändrade förutsättningar som hängde samman med förändringar i klientsammansättningen, fanns skäl att göra en samlad analys av kostnadsutvecklingen inom Kriminalvårdens olika verksamheter. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2017/18:184). Ett likalydande yrkande har behandlats och avstyrkts av utskottet även i betänkande 2019/20:JuU28. Utskottet uttalade att det mot bakgrund av det tidigare tillkännagivandet saknades behov av att göra något ytterligare tillkännagivande i frågan, att regeringen vidtagit vissa åtgärder och att tillkännagivandet inte var slutbehandlat. Riksdagen följde utskottets förslag (rskr. 2019/20:106).

I samband med beredningen av rättsväsendets budget för 2019 föreslog utskottet ett ökat anslag till Kriminalvården (bet. 2018/19:JuU1 s. 45). Utskottet uttalade bl.a. att kriminalvårdens kapacitet behövde genomlysas och åtgärder vidtas för att effektivisera utnyttjandet av befintliga häktes- och anstaltsplatser. Därutöver skulle myndigheten långsiktigt komma att behöva tillföras resurser för att säkerställa en säker och effektiv verkställighet av utdömda påföljder med såväl fler häktes- och anstaltsplatser som bättre innehåll i verkställigheten. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2018/19:73).

Vid beredningen av motioner från den allmänna motionstiden 2019/20 avstyrkte utskottet ett motionsyrkande om en kapacitetsgenomlysning av kriminalvården. Utskottet anförde att bristen på platser i landets häkten och anstalter var en uppmärksammas fråga och att utskottet i budgetbetänkandet för riksmötet 2018/19 hade uppmärksammat behovet av en genomlysning av kriminalvårdens kapacitet. Mot den bakgrunden såg utskottet då inte något behov av det tillkännagivande som efterfrågades i motionen. Riksdagen biföll utskottets förslag (rskr. 2019/20:106).

Regeringens redovisning av tillkännagivanden

Regeringen uppger i Riksdagens skrivelser till regeringen – åtgärder under 2019 (skr. 2019/20:75 s. 62) att tillkännagivandet från 2018 inte är slutbehandlat. Frågan hanteras enligt regeringen för närvarande inom ramen för

den ordinarie myndighetsstyrningen. Kriminalvården har bl.a. i regleringsbrevet för budgetåret 2019 fått i uppdrag att vid varje prognostillfälle redovisa vidtagna och planerade åtgärder för en resurseffektiv verksamhet. Motsvarande uppdrag har lämnats till Kriminalvården i regleringsbrevet för budgetåret 2020. Regeringen har vidare fått hjälp av Statskontoret för att titta närmare på effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförstärkning. Regeringen överväger löpande ytterligare åtgärder för att tillmötesgå tillkännagivandet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet har som framgår ovan vid flera tillfällen tidigare behandlat frågor med koppling till effektiviteten inom Kriminalvården. Beläggningsgraden på anstalterna har ökat kraftigt under senare år, vilket har fått till följd att myndigheten har haft svårt att få resurserna att räcka till. Det är därför en prioriterad fråga att verksamheten bedrivs så effektivt som möjligt och att Kriminalvården har en plan för hur kapaciteten ska kunna öka på både kort och lång sikt.

Utskottet delar regeringens bedömning att Riksrevisionens granskning bidrar med kunskap om vilka åtgärder som kan påverka anstalternas effektivitet vilket bör vara till nytta i det arbete som Kriminalvården redan bedriver för att effektivisera och förbättra verksamheten. Utskottet noterar dock i likhet med regeringen att granskningen inte omfattar perioden efter 2018 och att verksamheten därefter påtagligt har förändrats med anledning av den kraftiga ökningen i beläggningsgrad. Riksrevisionens slutsatser i fråga om anstalternas effektivitet bör därför tolkas försiktigt. Som framgår ovan har Kriminalvården fått i uppdrag av regeringen att fortlöpande redovisa vidtagna besparings- och effektiviseringsåtgärder samt myndighetens plan för den framtida platskapaciteten. Utskottet ser positivt på det arbete som Kriminalvården har bedrivit och alltjämt bedriver för att dels utnyttja tilldelade resurser på ett effektivare sätt, dels öka platskapaciteten både vad gäller den akuta platsbristen och på längre sikt.

När det gäller frågor om system för datainsamling och analys i syfte att förbättra myndighetens uppföljning av resultat och effektivitet delar utskottet regeringens bedömning att Riksrevisionens iakttagelser är relevanta och att ett utvecklingsarbete inom området är nödvändigt. Utskottet ser därför positivt på att Kriminalvården har påbörjat ett utvecklingsarbete inom detta område.

Mot bakgrund av att frågorna således är uppmärksammade och att arbete med dem pågår anser utskottet inte att det finns anledning för riksdagen att ställa sig bakom de tillkännagivanden som efterfrågas i motionerna 2020/21:1148 (M), 2020/21:3303 (M) yrkande 1, 2020/21:3848 (M) yrkandena 1 och 2 samt 2020/21:3851 (C) yrkandena 1–3. Utskottet avstyrker därför motionsyrkandena.

När det gäller frågan om huruvida Kriminalvården ska hyra eller äga sina lokaler är utskottet inte berett att ställa sig bakom ett sådant tillkännagivande

som efterfrågas i 2020/21:3850 (SD) yrkande 1. Utskottet föreslår därför att motionsyrkandet avslås.

Den analys som Riksrevisionen har gjort talar enligt utskottet för att det finns stordriftsfördelar i Kriminalvårdens verksamhet, och utskottet ser därför positivt på att myndighetens plan för platsutbyggnaden har en sådan inriktning. Mot denna bakgrund, och då utskottet noterar att det framgår av granskningen att Kriminalvården inte längre tillämpar närhetsprincipen som en avgörande princip för placeringen av intagna, finns det enligt utskottet inte skäl för sådana tillkännagivanden som efterfrågas i motion 2020/21:3850 (SD) yrkandena 2 och 3. Utskottet föreslår att yrkandena avslås.

När det gäller tillsättning av en utredning med motsvarande uppdrag som den tidigare utredningen En flexibel och effektiv kriminalvård hade har riksdagen, som framgått ovan, tidigare tillkännagett för regeringen att en sådan utredning bör tillsättas. Regeringen har vidtagit vissa åtgärder och överväger löpande ytterligare åtgärder för att tillmötesgå tillkännagivandet. Mot denna bakgrund ser utskottet inte behov av att riksdagen nu gör några ytterligare tillkännagivanden i frågan. Motionerna 2020/21:3497 (KD) yrkande 17 och 2020/21:3855 (KD) avstyrks.

Avslutningsvis föreslår utskottet att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Reservationer

1. Effektiviteten inom Kriminalvården, punkt 1 (M, C, KD, L)

av Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Johan Hedin (C), Ellen Juntti (M), Johan Pehrson (L), Ingemar Kihlström (KD) och Emma Ahlström Köster (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:3848 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 1 och

2020/21:3851 av Helena Vilhelmsson och Hannes Hervieu (båda C) yrkandena 2 och 3 samt

bifaller delvis motion

2020/21:1148 av Jan Ericson (M).

Ställningstagande

Kriminalvården är en av statens mest resurskrävande verksamheter, samtidigt som kostnadsmedvetenheten och effektiviteten länge har varit eftersatta. Riksrevisionens rapport visar bl.a. att kunskapsutbyte, spridande av goda exempel och tillämpande av ”best practice” brister inom Kriminalvården. Rapporten tydliggör också vikten av att resurserna inom Kriminalvården nyttjas mer effektivt samtidigt som kvaliteten bibehålls och i vissa fall förbättras. För att styrningen mot en ökad resurs- och kostnadseffektivitet ska få genomslag anser vi att resultaten i verksamheten behöver följas upp fortlöpande. Kriminalvården bör därför få i uppdrag att dels utveckla rutinerna för en systematisk datainsamling som gör det möjligt att följa upp effektiviteten i de olika enheterna på ett systematiskt sätt, dels utveckla arbetet med erfarenhetsutbyte kring insatser som minskar risken att intagna återfaller i brottslighet. Syftet med de båda åtgärderna är att öka spridningen av goda exempel och tillämpa de mest kostnadseffektiva metoderna och tillvägagångssätten i hela verksamheten.

2. Kriminalvårdens kapacitet, punkt 2 (M, SD, KD)

av Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Adam Marttinen (SD), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Bo Broman (SD), Ingemar Kihlström (KD) och Emma Ahlström Köster (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 2 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:3303 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 1 och

2020/21:3848 av Johan Forssell m.fl. (M) yrkande 2.

Ställningstagande

Vi har länge efterfrågat en genomlysning av Kriminalvårdens kapacitet, med syftet att ta fram en konkret och långsiktig plan för Kriminalvårdens expansion och framtida fängelseetableringar. Riksrevisionens rapport belyser vikten av att en sådan kapacitetsgenomlysning genomförs skyndsamt. Kriminalvården kommer långsiktigt att behöva tillföras betydande resurser för att säkerställa en säker och effektiv verkställighet av utdömda påföljder med såväl fler häktes- och anstaltsplatser som bättre innehåll i verkställigheten. Det behövs därför en konkret och långsiktig plan för myndighetens expansion och framtida fängelseetableringar.

3. Kriminalvårdens övriga verksamhet, punkt 3 (M, C, KD, L)

av Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Johan Hedin (C), Ellen Juntti (M), Johan Pehrson (L), Ingemar Kihlström (KD) och Emma Ahlström Köster (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 3 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion

2020/21:3851 av Helena Vilhelmsson och Hannes Hervieu (båda C) yrkande 1.

Ställningstagande

Vi noterar att Riksrevisionens rapport inte omfattar häkten, frivården eller Kriminalvårdens transportverksamhet. Mot bakgrund av vad som framkommit

i granskningen finns det enligt vår mening anledning att även se över effektiviteten i dessa delar av Kriminalvårdens verksamhet. Regeringen bör således vidta åtgärder för att säkerställa att det görs en motsvarande granskning av effektiviteten i övriga delar av Kriminalvårdens verksamhet.

4. Kriminalvårdens lokaler, punkt 4 (SD)

av Adam Marttinen (SD), Katja Nyberg (SD) och Bo Broman (SD).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2020/21:3850 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkande 1.

Ställningstagande

Kriminalvården hyr sina anstaltslokaler av främst det statliga bolaget Specialfastigheter AB. Hyreskontrakten löper under lång tid och förhandlingar mellan parterna påverkar myndighetens möjlighet att anpassa verksamheten. Kriminalvården har bl.a. i det senaste budgetunderlaget noterat att den nuvarande relationen med Specialfastigheter AB påverkar myndighetens handlingsutrymme. I flera andra länder äger och förfogar motsvarande myndigheter över sina egna lokaler. Vi menar att en sådan ordning bör utredas också i Sverige.

5. Utredning om närhetsprincipen och stordriftsfördelar, punkt 5 (M, SD)

av Johan Forssell (M), Adam Marttinen (SD), Ellen Juntti (M), Katja Nyberg (SD), Bo Broman (SD) och Emma Ahlström Köster (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motion
2020/21:3850 av Adam Marttinen m.fl. (SD) yrkandena 2 och 3.

Ställningstagande

Riksrevisionen noterar i granskningen att Kriminalvården i de lägre säkerhetsklasserna har som inriktning att förbereda klienterna för frigivning nära hemorten och att fördelarna med stordrift i vissa fall ses som underordnade en sådan närhetsprincip. Vi anser att denna ordning står i strid med regeringens långsiktiga mål om stordrift och att den bör utredas. Utredningen bör omfatta frågor om dels huruvida närhetsprincipen har en reell effekt på recidivrisken, dels fördelarna med stordrift.

6. Utredningen En effektiv och flexibel kriminalvård, punkt 6 (M, KD)

av Andreas Carlson (KD), Johan Forssell (M), Ellen Juntti (M), Ingemar Kihlström (KD) och Emma Ahlström Köster (M).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i reservationen och tillkännager detta för regeringen.

Därmed bifaller riksdagen motionerna

2020/21:3497 av Andreas Carlson m.fl. (KD) yrkande 17 och

2020/21:3855 av Andreas Carlson m.fl. (KD).

Ställningstagande

I juni 2014 tillsattes utredningen En flexibel och effektiv kriminalvård (dir. 2014:99) med uppdraget att analysera kostnadseffektiviteten i Kriminalvården samt föreslå hur det återfallsförebyggande arbetet kan utvecklas och förstärkas, bl.a. genom nya former för samverkan med andra myndigheter och aktörer. Utredaren fick i uppdrag att redovisa hur Kriminalvårdens kostnader för anstalter, häkten, frivård respektive transporttjänst hade utvecklats sedan 2004. Vidare skulle utredaren analysera om fördelningen av kostnaderna var ändamålsenlig och avspeglade regeringens prioriteringar. En internationell jämförelse skulle göras och framgångsrika internationella exempel på återfallsförebyggande åtgärder skulle studeras. Uppdraget skulle redovisas senast vid årsskiftet 2015/16, men lades ned. En sådan utredning skulle vara av stor betydelse och skulle behöva tillsättas snarast möjligt. Detta tillkännagavs för regeringen för tre år sedan. Vi förväntar oss att regeringen snarast följer riksdagens beslut.

Regeringen uppger i skrivelsen att den inte delar Riksrevisionens bedömning om möjliga kostnadsbesparingar. Denna bedömning görs utan att regeringen genomfört några åtgärder för att genomlysning av Kriminalvårdens kostnader, kostnadsutveckling eller besparingsmöjligheter. Vi anser därför att

utredningen ska återupptas med tillägget att utredningen ska ta Riksrevisionens slutsatser i beaktande samt undersöka och föreslå effektiviserande åtgärder i linje med den ”best practice” som Riksrevisionen hittat.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2020/21:62 Riksrevisionens rapport om effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter.

Följdmotionerna

2020/21:3848 av Johan Forssell m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att öka effektiviteten inom Kriminalvårdens verksamheter och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en genomlysning av Kriminalvårdens kapacitet för att skyndsamt ta fram en konkret och långsiktig plan för Kriminalvårdens expansion och framtida fängelseetableringar och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3850 av Adam Marttinen m.fl. (SD):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda ägandet av Kriminalvårdens lokaler och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda effekterna av tillämpningen av närhetsprincipen och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att utreda stordriftsfördelar i olika delar av Kriminalvården och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3851 av Helena Vilhelmsson och Hannes Hervieu (båda C):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att se över effektiviteten också i den del av Kriminalvårdens verksamhet som inte omfattats av den granskning som nu företagits och tillkännager detta för regeringen.
2. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Kriminalvården ska utveckla rutinerna för en systematisk datainsamling som gör det möjligt att följa upp effektiviteten i de olika enheterna på ett systematiskt sätt och tillkännager detta för regeringen.
3. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Kriminalvården ska utveckla arbetet med erfarenhetsutbyte kring

insatser som minskar risken att intagna återfaller i brottslighet, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

2020/21:3855 av Andreas Carlson m.fl. (KD):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att Riksrevisionens slutsatser ska utgöra underlag för direktivet när utredningen En effektiv och flexibel kriminalvård återupptas, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Motioner från allmänna motionstiden 2020/21

2020/21:1148 av Jan Ericson (M):

Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om att effektivisera kriminalvården och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3303 av Johan Forssell m.fl. (M):

1. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om en genomlysning av Kriminalvårdens kapacitet för att skyndsamt ta fram en konkret och långsiktig plan för Kriminalvårdens expansion och framtida fängelseetableringar och tillkännager detta för regeringen.

2020/21:3497 av Andreas Carlson m.fl. (KD):

17. Riksdagen ställer sig bakom det som anförs i motionen om kostnadskontroll i Kriminalvården och tillkännager detta för regeringen.