

ÖKAT KLIENTINFLÖDE

KRIMINALVÅRDENS SAMLADE BEDÖMNING OCH FÖRSLAG TILL ÅTGÄRDER

2019-02-27



VI BRYTER DEN ONDA CIRKELN

**KRIM:
VÅRD**



Kriminalvården

INNEHÅLL

1. Inledning	3
2. Kriminalvårdens bedömning	5
Anstalt och häkte	
Frivård	
Säkerhet	
Transporter av frihetsberövade	
3. Nuläge	7
Anstalt och häkte	
Frivård	
Säkerhet	
Transporter av frihetsberövade	
4. Internationell utblick	13
5. Faktorer som påverkar klientinflödet	15
Befolkningsutvecklingen	
Samhälls- och brottsutvecklingen	
Polismyndighetens effektivitet och ärendeflödet i rättskedjan	
Strafftider och straffmassa	
Straffskärpningar och domstolspraxis	
6. Åtgärder	27
Effektivisering	
Lokalförsörjning	
Interna åtgärder för att påverka inflöde och utflöde	
Externa åtgärder som kan påverka inflöde och utflöde	
Häkte	
Anstalt	
Frivård	
Transporter av frihetsberövade	
7. Organisation	41
Struktur och beslutsfattande	
Kompetensförsörjning	

1. INLEDNING

I slutet av 2016 såg Kriminalvården de första tecknen på ett trendbrott vad gäller klientinflödet till häktes- och anstaltsverksamheten. Inströmningen började öka under 2017 och har fortsatt att öka kraftigt under hela 2018. Vi ser nu även en liknande utveckling i frivården. Perioden med minskade klientinflöden i svensk kriminalvård har nått sitt slut, trenden har vänt. Eftersom det redan nu råder stor platsbrist i häkten och anstalter kommer en snabb kapacitetsökning att behöva ske inom båda verksamhetsgrenarna, samt med all sannolikhet även i frivården. Såväl våra egna historiska erfarenheter som internationella exempel pekar på att platsbrist i kriminalvårdsverksamhet så gott som alltid får långtgående och allvarliga konsekvenser.

Av förordningen med instruktion för Kriminalvården framgår att antalet platser inom anstalts- och häktesorganisationen fortlöpande ska anpassas efter behovet. Med en genomsnittlig dygnskostnad per plats på ca 3 500 kronor, eller ca 1 miljon kronor per plats och år, finns starka skäl att överväga att minska antalet platser då inflödet av intagna och klienter går ner och beläggningssituationen tillåter det. Detta ska dock vägas mot svårigheten att bedöma om också fleråriga minskningar av inflödet av dömda är varaktiga eller inte. Det går snabbt att avveckla platser men tar mycket lång tid, och är dyrt, att bygga nytt.

Kriminalvårdens strategi har sedan 2012 varit att, så långt möjligt, vidmakthålla existerande platskapacitet i såväl häkten som anstalter. Detta eftersom den dåvarande minskningen i klientinflödet inte bedömdes vara bestående. Endast infrastruktur som av ekonomiska och verksamhetsmässiga skäl inte varit försvarbart att behålla har avvecklats. Nästan all personal som berörts har kunnat erbjudas fortsatt anställning. Processer för att i någon mån kunna åtgärda eftersatt underhåll har påbörjats och satsningar gjorts på att utveckla det återfallsförebyggande arbetet vad gäller metodik och programinnehåll. Ett helt nytt system för utredning och verkställighetsplanering har utvecklats och implementerats. Åren med ett lägre klientinflöde har även ägnats åt ett genomgripande moderniseringsarbete, bland annat med syfte att öka myndighetens förmåga att strategiskt leda, styra, följa upp och kontrollera verksamheten.

Trendbrott i klientflöden i kriminalvård går inte att förutskicka. När inflödet av dömda är någorlunda stabilt går det att göra tillförlitliga statistiska framskrivningar något år framåt i tiden, men dessa förmår inte gripa över hela den föränderliga verklighet som Kriminalvården verkar i. Kriminalvårdens platsbehov styrs av två nyckeltal, inflödet av dömda och deras vistelsetider, samt i viss mån även andelen särskilt resurskrävande intagna. Att med precision långt i förväg förutse exakt hur olika påverkansfaktorer över tid förändrar kapacitetsbehovet låter sig över huvud taget inte göras. Ändå krävs långsiktiga strategiska beslut vad gäller Kriminalvårdens dimensionering. Tiden det tar att tillskapa den infrastruktur som krävs i form av häkten och anstalter räknas i decennier, vilket innebär att riskerna förknippade med att avstå från att vidta nödvändiga åtgärder är betydande. Det faktum att ett trendbrott nu skett vad gäller inflödet av nyintagna i verksamhetens alla tre huvudprocesser, häkte, anstalt och frivård, gör det än mer angeläget att, trots alla svårigheter som är förknippade härmed, formulera ett tydligt ställningstagande kring Kriminalvårdens framtida dimensioneringsbehov.

INLEDNING

I detta dokument, som kommer att uppdateras fortlöpande, beskrivs myndighetens nuläge, de faktorer som vi vet eller på goda grunder antar påverkar inflöden och vistelsetider samt de specifika åtgärder som krävs för att hantera den platsbrist som redan råder och som vi bedömer kommer att förvärras och bestå under lång tid framöver. Detta är vår samlade bedömning.

2. KRIMINALVÅRDENS BEDÖMNING

ANSTALT OCH HÄKTE

Vi uppskattar att Kriminalvården inom en tioårsperiod behöver kunna omhänderta cirka 8 000 frihetsberövade personer. Det motsvarar ett platsbehov år 2029 på 9 500 anstalts- och häktesplatser. Bedömningen görs utifrån tidigare erfarenheter samt ett antal kända påverkansfaktorer. Myndigheten kommer under samma tidsperiod att förlora en hel del kapacitet, uppskattningsvis motsvarande minst 500 platser, på grund av ett sedan länge kraftigt eftersatt underhåll. Det kommer att påverka platstillgängligheten negativt.

FRIVÅRD

Kriminalvården arbetar med olika scenarier för ett ökat klientinflöde i frivården på mellan 5-20 procent de närmaste åren. Faktorer att beakta är lokalförutsättningar och konsekvenser för verksamhetens kvalitet och utformning. På kort sikt finns ett visst utrymme att omhänderta förändringar i klientinflödet utan motsvarande kapacitetsökningar vad gäller personal och lokaler, men vid ett kontinuerligt högt och ökande inflöde kommer den organisatoriska förmågan på några års sikt inte att räcka till. Frivården måste, oavsett utveckling, redan idag rustas för att ta emot fler högriskklienter.

SÄKERHET

En beläggningsnivå som under en längre period är nära eller överstiger 100 procent innebär stora risker i säkerhetsarbetet. Risken för allvarliga incidenter ökar, liksom pressen på medarbetarna. En tydlig framgångsfaktor i det dynamiska säkerhetsarbetet har varit möjligheten att differentiera klienter, omplacera och därmed bryta negativa konstellationer. Kriminalvårdens normalbeläggning på runt 90 procent, och det relativt stora antalet anstalter, har möjliggjort den strategin. Det är viktigt att betona att det inte enbart är omfattningen av klientökningen som innebär risker, utan också vilka klientgrupper Kriminalvården behöver hantera. Vi bedömer att klienter från följande tre grupper kommer att antingen öka och/eller kräva ökade insatser:

- Våldsbejakande extremister, främst från de våldsbejakande islamistiska extremistiska miljöerna. Kriminalvården har arbetat intensivt, framgångsrikt och med kraft med dessa klienter i syfte att förhindra spridning och eskalering av radikaliserings. Det finns flera exempel på länder i Europa där anstalterna utgör arenor för radikaliserings, en sådan utveckling vill vi motverka i Sverige.
- Löst sammansatta nätverk med unga män som systematiskt begår bland annat grova våldsbrott och narkotikabrott. Många av dessa ungdomar lever i utanförskap, har en bristande utbildning, bär på ett stort myndighetsförakt och visar inte respekt för medintagna.
- Dömda med omfattande psykisk ohälsa alternativt diagnostiserad psykisk sjukdom.

Dessa klientgrupper bidrar redan idag till ett hårdare och mer krävande klimat i anstalter och häkten. Säkerhetsmarginalerna vid en ökad klienttillströmning kommer att minska i allmänhet, och i synnerhet gentemot dessa grupper om möjligheterna till differentiering minskar.

TRANSPORTER AV FRIHETSBERÖVADE

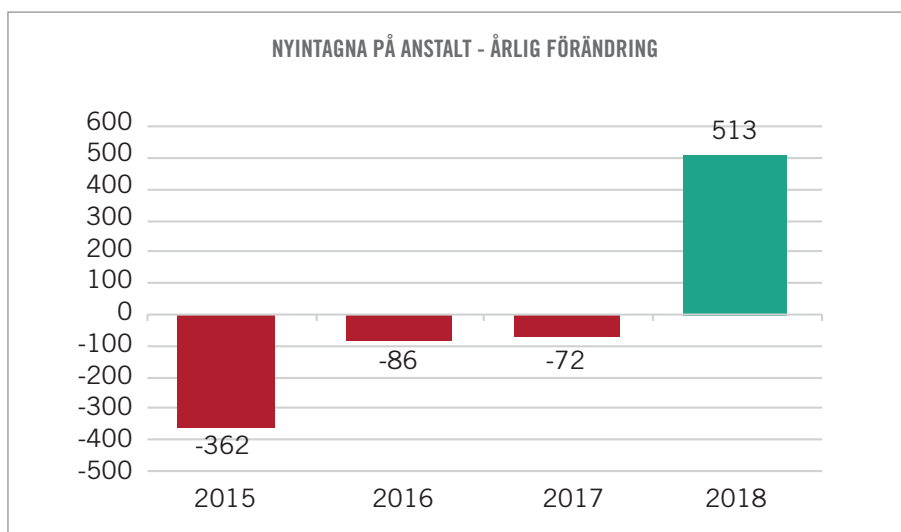
Till skillnad från häkten och anstalter, som är beroende av en fast infrastruktur i form av häktes- och anstaltsplatser, har transportverksamheten en mer flexibel och snabbriktig produktion som lättare kan möta en successiv ökning av transporter. Utifrån en mycket grov uppskattning, där antalet transporter ökar i samma proportion som antalet häktes- och anstaltsplatser skulle transportererna av kriminalvårdsklienter öka med totalt cirka 11 000 under en åttaårsperiod, baserat på ett nettotillskott av totalt ca 3 000 platser inom häkte och anstalt. Detta motsvarar en cirka 20-procentig ökning av 2018 års totala inrikestransportvolym för transporttjänsten. Detta bedöms som hanterbart om det sker successivt och behovet av uppehållplatser kan uppfyllas. Generellt innebär transporter av kriminalvårdsklienter färre incidenter i form av hot, våld, rymningsförsök och rymningar jämfört med transporter av externa klienter. Utvisningsärenden innebär störst risker. Det utökade transportuppdraget ställer också ökade krav på kunskap om olika typer av fysiska och psykiska hälsotillstånd.

3. NULÄGE

I följande avsnitt beskrivs klientutvecklingen inom Kriminalvårdens kärnverksamhetsgrenar; häkte, anstalt, frivård, säkerhet och transporter av frihetsberövade. Utöver att ge en bild av hur klientinflödet har förändrats över tid och ser ut i dag, beskrivs också de konsekvenser som ökningen får i verksamheten.

ANSTALT OCH HÄKTE

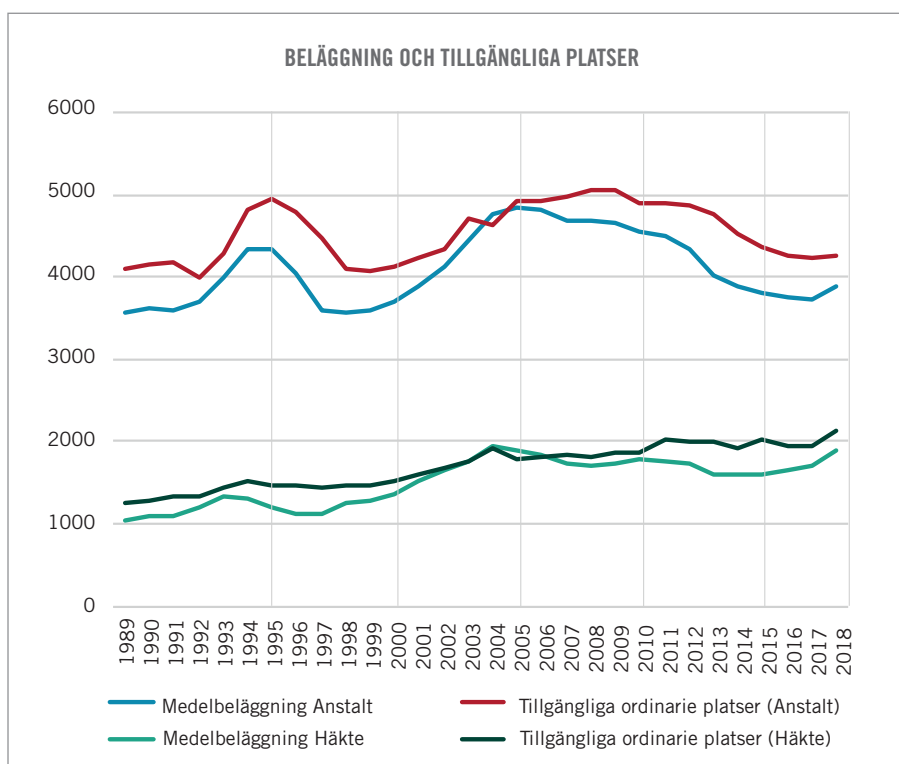
Klientinflödet till anstalt vände uppåt i slutet av 2016, efter att under flera år ha varit minskande. Vi ser nu ett tydligt trendbrott där klientpopulationen gått från vikande till kraftigt växande.



Utfallet under 2018 är 6 procent högre jämfört med 2017, vilket är den kraftigaste ökningen av inflöde till anstalt som har uppmätts på tio år.

Medelantalet häktade ökade med 13 procent 2018 jämfört med året innan. En delförklaring till det ökade inflödet är straffskärpningen av vapenbrott som inneburit att fler häktas. Enligt statistik från Polismyndigheten femfaldigades antalet häktade för vapenbrott 2018 jämfört med året före.

Även beläggningen, alltså antalet klienter som vid en given tidpunkt upptar en plats, ökade kraftigt under 2018 i såväl häkte som anstalt. Beläggningen i kombination med antalet platser utgör beläggningsgraden. Under det senaste halvåret har beläggningsgraden nått problematiskt höga nivåer i hela landet med återkommande inslag av överbeläggning.



I diagrammet ovan visas beläggningen i anstalt och häkte i förhållande till antalet tillgängliga platser. Beläggningen i häkte har ökat med 12 procent mellan 2017 och 2018, motsvarande siffra för beläggningen i anstalt är 4 procent. En viss marginal mellan de två kurvorna inom respektive verksamhetsgren är nödvändig för att kunna förvalta lokaler, omplacera klienter som utgör säkerhetsrisker samt upprätthålla en individanpassad omvårdnad. I slutet av nittiotalet befann sig svensk kriminalvård i ett mycket allvarligt läge på grund av akut platsbrist. Kulmen, då de två anstaltskurvorna korsas i diagrammet ovan, nåddes 2004 med rymningar, fritagningar, gisslansituationer och upplöpp. Flera nya häkten samt både tillfälliga och permanenta anstaltslösningar fick i all hast tas fram, till exceptionellt höga kostnader och en kvalitet som kunde ifrågasättas. Av diagrammet framgår också effekterna av de ansträngningar som Kriminalvården har gjort de senaste två åren för att på kort tid öka platskapaciteten vid landets häkten, samt för att bromsa den kapacitetsförlust som kontinuerligt sker på grund av ett sedan mycket länge eftersatt underhåll av landets föråldrade anstaltsbestånd.

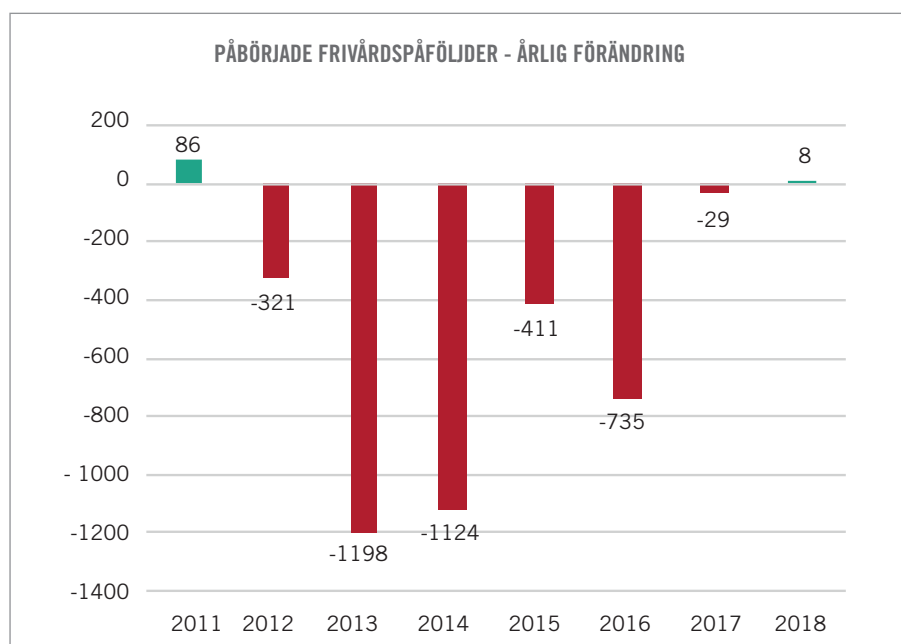
När beläggingsutvecklingen analyseras behöver hänsyn tas till att siffror som återger den genomsnittliga beläggningen på nationell nivå under en längre period, månader eller år, inte på ett adekvat sätt visar det egentliga trycket på verksamheten eller det faktiska behovet av platser. Häktena har lokala eller lokalregionala upptagningsområden. Det gör att beläggningen i stor utsträckning måste ses i ett lokalt eller regionalt perspektiv, och platsbehoven analyseras med det som utgångspunkt. Vidare finns en betydande säsongsvariation i häkte, där det på nationell nivå under 2018 har skiljt så mycket som runt 400 klienter mellan tillfällena med lägst respektive högst beläggning. Häktesverksamheten

är en integrerad del av lagföringsprocessen och Kriminalvårdens platskapacitet i häkte behöver dimensioneras för att klara beläggningen när den är som högst, inte för ett årligt genomsnitt. I anstalt finns inte en lika tydlig säsongsvariation. Däremot upptar i dagsläget olika klientkategorier, till exempel män respektive kvinnor, unga dömda eller särskilt resurskrävande individer samt vissa brottskategorier som exempelvis sexualbrott särskilda platser. Det gör att även anstaltsbeläggningen behöver följas och analyseras utifrån fler perspektiv än enbart nationella medelvärden. Konsekvenserna av det höga beläggningsläget omfattar bland annat följande:

- Klienter med en verkställbar dom blir kvar på häkte när tillgängliga anstaltsplatser saknas. Under hösten 2018 fördubblades antalet sådana klienter jämfört med normala nivåer. Klienter med verkställbar dom upptar i dagsläget runt 7 procent av de tillgängliga häktesplatserna.
- På anstalt placeras klienter på de få lediga platser som finns, snarare än på en plats som motsvarar hens individuella behov. Risken för att klienter placeras i annan säkerhetsklass än vad som i grunden bedöms nödvändigt ökar.
- Möjligheterna att bedriva ett meningsfullt återfallsförebyggande arbete samt erbjuda intagna sysselsättning, i form av till exempel behandlingsprogram, yrkesutbildning och arbetsdrift, undergrävs.
- Möjligheterna att minska de negativa skadeverkningarna av ett frihetsberövande försämras, då förutsättningarna att genomföra isoleringsbrytande åtgärder ytterligare försvåras.
- Transporter av frihetsberövade över längre distanser försvåras då platser för lunch- och övernattningsuppehåll saknas.
- Möjligheterna att löpande underhålla byggnader och infrastruktur försämras ytterligare, och endast akuta kortsiktiga åtgärder kan vidtas. Ett långsiktigt och förvaltande underhåll av Kriminalvårdens fastighetsbestånd kan inte heller fortsättningsvis prioriteras.
- Försämrade arbetsmiljö för klienter, medarbetare och chefer med ökade risker gällande såväl säkerhet som psykosocial hälsa.
- Enskilda häkten och anstalter tvingas att använda till exempel besöksrum och transportutrymmen som bostadsrum. Konvertering av icke ordinarie utrymmen blir på vissa enheter ett normaltillstånd. Det får bland annat till följd att de intagnas kontakt med anhöriga försvåras.
- Förtätning, till exempel i form av dubbelbeläggning, innebär ökad trängsel vilket bidrar till en kraftigt försämrade boende- och arbetsmiljö. Något som i sin tur medför säkerhetsrisker.
- Att hantera akuta evakueringar eller stängningar, till exempel på grund av brandtillbud, mögelskador eller andra sanitära olägenheter, bombhot, gisslantagningar, upplopp eller liknande incidenter, är inte längre möjligt.

FRIVÅRD

Klientutvecklingen i frivården, den kriminalvård som bedrivs ute i samhället, har varit kraftigt nedåtgående under flera år, men även här tycks trenden ha vänt och inflödet ökar nu. Ökningen förklaras framförallt av fler domar till skyddstillsyn, i huvudsak personer dömda för narkotikabrott.



Den första juli 2016 ändrades möjligheten att inkludera nya brott i tidigare utdömd skyddstillsyn vid ny dom. Detta ledde till att antalet verkställigheter under 2016 och 2017 ökade och kan förklara den uppgång som skedde då. Vi ser dock att antalet dömda till skyddstillsyn fortsatte att öka även 2018, vilket påvisar en faktisk ökning.

En frivårdsverkställighet kostar i genomsnitt cirka 340 kronor per klient och dag jämfört med cirka 3 500 kronor för ett dygn i anstalt. En grund för planering och genomförande av dagens frivård är att vi numera har en nationell resursberäkningsmodell med nyckeltal som bygger på faktiska arbetsprocesser, alltså den tid det tar för arbetsuppgifter att utföras på det sätt som bedömts mest framgångsrikt och effektivt. Detta gör att frivårdsorganisationen är förberedd för såväl förändrade klientvolymmer som justeringar i uppdrag och arbetssätt. För att kunna sänka kostnader i frivården, alternativt kunna ta emot en större klientvolym med lika resursram, så måste justeringar ske i arbetsprocesser och klientarbete. Till exempel kan tidsåtgången för en personutredning, eller kontaktfrekvensen för en klient under övervakning, anpassas. För klienter med höga risker för återfall i brott behöver kontakten med frivården vara tät och intensiv. Genom att minska antalet kontakter med lågriskklinter kan kontakten bibehållas för klienter med höga risker. En viktig fråga att ta ställning till är hur sällan kontakten med handläggare kan ske med hänsyn tagen till samhällsskydd och kontroll av påföljdens verkställande. Åtgärder som måste prioriteras, bland annat med anledning av gängbrottsligheten i utsatta områden, är att inrätta underrättelseverksamhet i frivården i enlighet med den lagstiftning som trädde

i kraft den 1 januari 2019. Ny lagstiftning för inpasseringskontroller (IPK) vid frivårdskontoren behövs också.

SÄKERHET

Kriminalvården har under lång tid byggt upp säkerhetsmedvetandet hos chefer och medarbetare och vi har idag ett stabilt och robust säkerhetsarbete. För att hantera den överbeläggning som redan råder har nya rutiner och arbetssätt inrättats för att fortlöpande analysera säkerhetsläget specifikt kopplat till det ökande klientinflödet. I det arbetet ingår att identifiera och föreslå förebyggande säkerhetsåtgärder. Kriminalvården har också genomfört en översyn beträffande behovet av en *nationell operativ ledningsfunktion* i myndigheten.

TRANSPORTER AV FRIHETSBERÖVADE

Nationella transportenhetens, NTE:s, inrikesuppdrag har successivt vuxit, dels med utökat internt uppdrag i form av övertagande av lokala häktestransporter till numera sex orter i landet, dels med ny lagstiftning gällande transporter av frihetsberövade vars omfattning ännu inte är slutligt definierad. Från 2014 har antalet inrikes transporter ökat från 42 313 till 61 772 transporter 2018, där den största ökningen skedde 2017. De nationellt planerade kriminalvårdstransporterna, som historiskt varit NTE:s huvuduppgift, har ökat från 22 400 transporter 2013 till 25 200 transporter 2018. Ökningen tycks ha avstannat mot slutet av 2018. En förklaring kan vara att klientökningen först gjorde att transportbehovet ökade, men att köer därefter uppstått i häktes- och anstaltssystemet på grund av platsbrist. Under 2019 förväntas ökningen fortsätta något.

Övertagandet av transporter från Polismyndigheten under 2017 och 2018 innebär transporter som generellt är mer resurskrävande än tidigare och därmed har en högre styckkostnad. Det nya uppdraget har genererat en ökad årsvolym om 6 928 nya transporter 2018 jämfört med 2016 (från 13 273 till 20 201). Ökningen har totalt sett varit mindre än beräknat, vilket beror på att Migrationsverket byggt upp en egen transportorganisation i syfte att utföra de transporter där Kriminalvårdens särskilda befogenheter och kompetens inte behövs. Transporterna från Statens institutionsstyrelse, SiS, har däremot ökat något mer än förväntat. Avlastningen, som är reformens syfte, har uppnåtts när det gäller transportbehovet från myndigheter som tidigare beställde av Polismyndigheten.

Det är förenat med stora svårigheter att växa kraftigt och samtidigt effektivisera. Svårighetsgraden ökar ytterligare när slutmålet, transportuppdragets förväntade geografiska täckning, dygnstäckning samt numeriska volym, varken är klarlagt eller finansierat. Fokus i verksamheten har i första hand varit att dimensionera organisationen utifrån volymer och beställningsmönster som varken prognosticerats eller definierats av regering, riksdag eller beställande myndigheter. I samband med den nya lagstiftningen 2017 gavs Kriminalvården en årlig finansiering om 35 miljoner kronor. 2017 års utfall är cirka 24 miljoner och 2018 års utfall cirka 115 miljoner. För 2018 ingår både den omfattning av reformen som Kriminalvården har uppfattat utifrån den så kallade Transportutredningen om cirka 75 miljoner samt fortsatt utbyggnad i en fas två om cirka 40 miljoner. Fas 2 fullt utbyggd är bedömt till cirka 170 miljoner. De första 75 miljonerna motsvarar en förstärkning för att omhänderta en beräknad

volym om 9 000 transporter. Som nämnts ovan är denna volym lägre, men samtidigt har ökningarna av kriminalvårdstransporterna krävt mer bemanning. Fas två omfattar kostnader för att utföra brådskande transporter dygnet runt över hela landet. Dessa transporter är mycket få, varför Kriminalvården hellre hade sett en lösning där Polismyndigheten utför dessa transporter och Kriminalvården de som begärs enligt Polislagen 29a §. På så sätt skulle reformens syfte bättre uppnås och till en lägre kostnad. Totalt beräknas reformen enligt nuvarande status ha kostat cirka 390 miljoner kronor under 2017-2019. Med ett fullt övertagande av transporter, i linje med Polismyndighetens tolkning av gällande rätt, skulle reformen enligt de senast gjorda beräkningarna årligen kosta runt 500-600 miljoner kronor.

Stängningarna av häktena i Västerås och Halmstad har medfört en ökad transportbelastning för Polismyndigheten på respektive ort till följd av ökade avstånd till närmaste häkte, vilket Kriminalvården har hanterat genom att vidta kompensatoriska åtgärder i form av ökad lokal transportkapacitet.

Utrikesverksamhetens uppdragsomfattning är i grunden densamma, men klientvolymerna på migrationsområdet har ökat från 2 810 stycken 2015 till 3 730 år 2018. I dialog med Polismyndigheten, som begär transporterna av Kriminalvården, bedömdes volymerna så sent som våren 2017 kunna uppgå till tusentals fler eller upp till det dubbla år 2020. Förutom ökande volymer har komplexiteten i utvisningsuppdraget ökat, genom krav från mottagarländer och flygbranschen samt genom att Frontex fått en stärkt ställning med bland annat ett nytt bokningssystem för medlemsländerna.

4. INTERNATIONELL UTBLICK

Kriminalvården har genomfört en omvärldsanalys med fokus på länder där populationen i anstalt har ökat under 2000-talet, och som är någorlunda jämförbara med Sverige. I följande avsnitt sammanfattas slutsatserna.

Drygt 10 miljoner människor världen över befinner sig i häkte eller anstalt. Sedan millennieskiftet har världens fängelsepopulation ökat med 20 procent vilket ligger något över den globala befolkningsökningen på 18 procent. När det gäller länder där ökningen varit i stort sett konstant under hela mätperioden sticker Australien ut med en ökning på 79 procent mellan åren 2000 och 2016. Strax därefter kommer Nya Zeeland (66 procent), Norge (51 procent) och Frankrike (48 procent). Något mindre, men fortfarande betydande ökning finns i Belgien (22 procent), Kanada (16 procent) och England/Wales (32 procent). Ökningarna i Kanada, Belgien och Frankrike har startat något senare vilket gör att den genomsnittliga ökningen per år är mindre.

Omvärldsanalysen visar att ett flertal faktorer samverkar när anstaltspopulationer växer. Samma nyckeltal som i Sverige styr populationerna; vistelsetider och inflöde. Utvecklingen i de studerade länderna pekar på att kriminalpolitiska beslut samt rättsväsendets effektivitet och prioriteringar har störst påverkan. I Nya Zeeland blev till exempel en folkomröstning 1999 vägledande för en mer repressiv kriminalpolitisk linje som har drivit upp antalet intagna. Straffskärpningar har betydelse, men lika viktig är senareläggning av villkorlig frigivning, ofta baserad på riskbedömningar. Effekterna av skärpta frigivningsvillkor har en mer direkt effekt på anstaltspopulationen än straffskärpningar medan höjda straffsatser (straffvärden) driver upp populationen på sikt. Lagstiftning där domstolens egen bedömning inskränks påverkar också, eftersom hänsyn till omständigheterna kring brottet då inte kan tas. Det verkar till exempel ha bidragit till de ökande populationerna i England/Wales och Frankrike. Utöver rena skärpningar av straffsatser och minimistraff är de villkorade fängelsestraffen på uppgång. Förr kallades de för interneringsstraff, något som avskaffades i Sverige 1981, idag kallas de till exempel Imprisonment for Public Protection (England/Wales) eller Forvaring (Norge). Frigivning från sådana straff bygger på farlighetsbedömning, något som tycks hålla kvar många i anstalt. Processuella förändringar som ändrade borgens- eller häktningvillkor och snabbspår, som direkt verkställande av påföljd, ser ut att öka inflödet och tenderar att överbelasta häktes- och anstaltssystemet. En viss soningskö, ett kösystem för dömda, kan skapa flexibilitet och ett jämnare flöde över året.

Ökad migration där utländska medborgare idag inte erbjuds frivårdspåföljder är en annan faktor, som till exempel Norge lyfter fram som en huvudförklaring till ökat klientinflöde. Svenska gränspoliserna beskrev 2017 en situation där över 17 000 personer som skulle utvisas hade försvunnit. Huruvida detta kommer att påverka situationen i Kriminalvården är oklart, men svårigheten att döma

utländska medborgare till frivårdspåföljder är relevant även för Sverige. Polisens prioriteringar samt förmåga att gripa och lagföra brottslingar påverkar också inflödet, till exempel på Nya Zeeland där riktade insatser mot partnervåld har lett till fler frihetsberövanden. Polisens fokusering på utsatta platser, så kallad hot spot policing, är en etablerad metod i många länder. Om brottsligheten är kopplad till social utsatthet, arbetslöshet och fattigdom i ett visst område kan ensidigt polisiära insatser där leda till fler häktade och fler fällande domar.

Frivårdens utbyggnad verkar paradoxalt nog kunna öka antalet frihetsberövanden. Det gäller exempelvis vid en striktare tillämpning av förverkande av villkorlig frigivning vid misskötsamhet liksom förlängd prøvotid. Belgien har infört övervakning eller elektronisk fotboja som alternativ till häktning. Där kan de se att alternativen driver domstolarna till att använda bojan både i början och slutet av verkställigheten eller vid misstanke, det som ibland kallas net widening. Misstänkta som tidigare skulle gått på fri fot i väntan på rättegång får nu övervakning eller fotboja istället. Och den som tidigare skulle fått villkorlig dom får elektronisk övervakning. Så även om syftet att avlasta häktena uppfylls, ökar antalet personer under Kriminalvårdens kontroll totalt sett.

5. FAKTORER SOM PÅVERKAR KLIENTINFLÖDET

Volymförändringar i Kriminalvårdens kärnverksamhet styrs av flera faktorer. Somliga har en direkt påverkan, andra en indirekt. Bedömningar av hur en framtida klientutveckling kommer att se ut måste därför vila på en sammanvägning av tillgängliga fakta och statistik, dynamiska analyser samt ett antal generella antaganden och bedömningar. De huvudsakliga påverkansfaktorer som Kriminalvården bedömer som relevanta för klientinflödet är befolkningsutvecklingen, samhälls- och brottsutvecklingen, Polismyndighetens effektivitet och ärendeflödet i rättskedjan, strafftider och straffmassa samt straffskärpnings- och domstolspraxis.

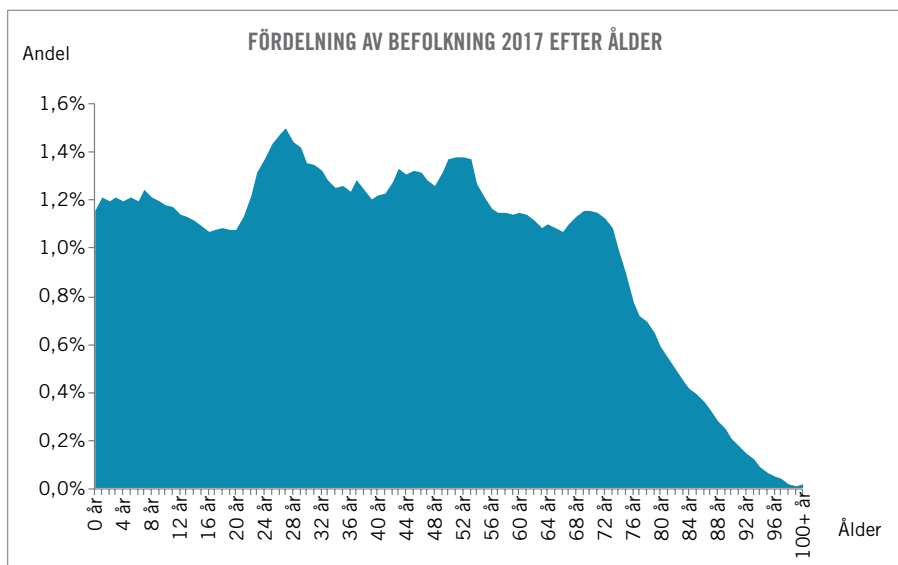
BEFOLKNINGSUTVECKLINGEN

Sveriges befolkning har ökat från 8 miljoner under sent 60-tal till drygt 10 miljoner 2017. Tillväxten var låg i början av 80-talet och i slutet av 90-talet. Under hela 2000-talet har tillväxttakten ökat till historiskt höga nivåer. SCB bedömer i sina prognoser att vi når 11 miljoner redan år 2028. Det innebär att Sverige gick från 9 till 10 miljoner på 13 år, men går från 10 till 11 miljoner på 11 år. På lång sikt finns ett samband mellan befolkningsutveckling och antalet intagna och klienter i Kriminalvården. På kortare sikt är det däremot svårt att urskilja sambandet då andra faktorer, till exempel kriminalpolitiska prioriteringar, har större påverkan.

	Befolkning 15+ år	Frihetsberövade	Förändring
2018	8 407 645	6 114	
2019	8 486 229	6 171	57
2020	8 565 964	6 229	58
2021	8 647 936	6 289	60
2022	8 725 446	6 345	56
2023	8 801 098	6 400	55
2024	8 873 575	6 453	53
2025	8 945 277	6 505	52
2026	9 008 793	6 551	46
2027	9 070 093	6 596	45
2028	9 127 641	6 638	42
2029	9 182 926	6 678	40
2030	9 234 246	6 715	37

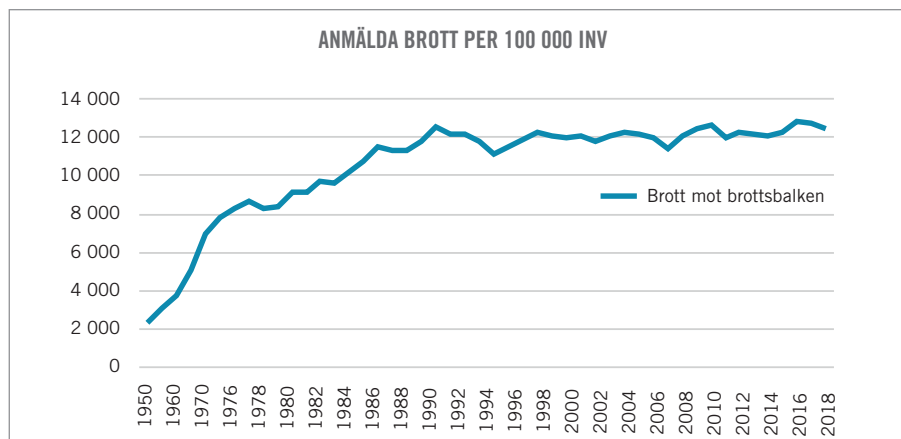
FAKTORER SOM PÅVERKAR KLIENTINFLÖDET

Kvoten mellan frihetsberövade personer, i häkte och anstalt, i förhållande till den svenska befolkningen ligger på 60 per 100 000 invånare. För Kriminalvårdens del är det dock mer relevant att titta på den befolkningsgrupp som är aktuell för oss, nämligen 15 år och äldre. Tabellen ovan visar därför kvoten mellan frihetsberövade personer i förhållande till befolkningen 15 år och äldre. Kvoten för 2018 är 73 och hålls konstant för åren 2019-2030. Allt annat lika skulle befolkningsökningen då ge ett tillskott av frihetsberövade personer på 40-60 klienter per år fram till 2030.



Sverige har de senaste åren haft en åldrande befolkning, vilket även påverkar Kriminalvårdens klientpopulation som domineras av personer i brottsaktiv ålder, mellan 20 och 30 år. I befolkningsfördelningen efter ålder är vissa åldersgrupper överrepresenterade, eftersom det i vissa perioder föds ovanligt många barn. Detta har skett i mitten av 60-talet och runt år 1990. 60-talisterna, som nu är drygt 50 år, har därför länge varit överrepresenterade i Kriminalvården. Personer födda runt 1990, som nu är i 25–30-årsåldern, utgör en ny stor grupp som vi förväntar oss kommer att dominera kriminalvårdspopulationen de kommande 25 åren. Värt att notera är att det samtidigt finns en djup svacka efter födda runt 1990. Detta kan tyda på att andelen unga klienter i inflödet blir lågt under de närmaste åren.

SAMHÄLLS- OCH BROTTsutvecklingen

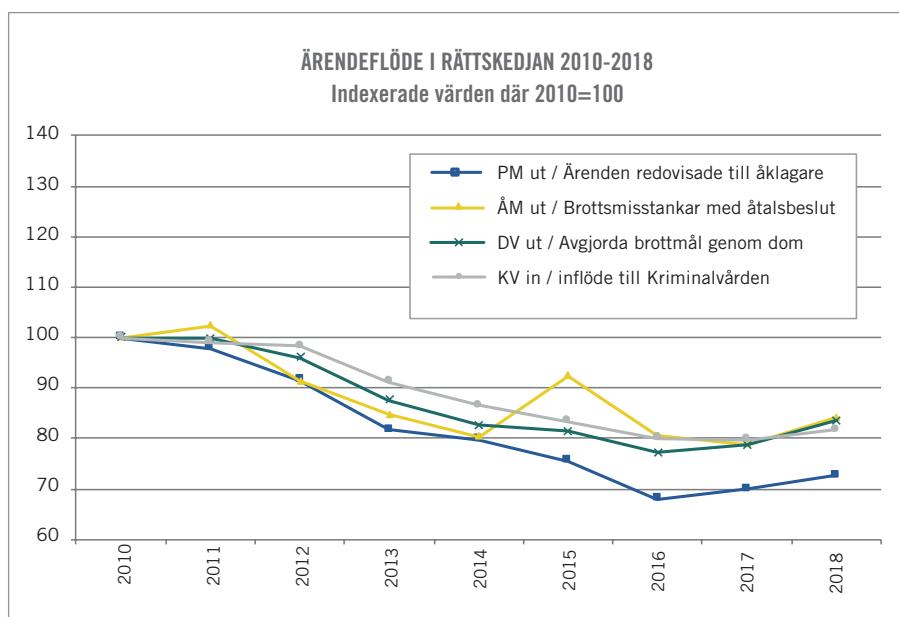


Några dramatiska förändringar av brottsutvecklingen har inte skett i Sverige under 2000-talet. Det finns positiva tendenser i form av sjunkande ungdomsbrottslighet och minskade återfall i brott, som skulle kunna tyda på att häktes- och anstaltspopulationen kan minska framöver. Återfallen bland Kriminalvårdens klienter har stadigt sjunkit under det senast decenniet och ligger nu på 30 procent, med en uppföljningstid på tre år. Det är samtidigt rimligt att anta att det stora antalet socialt utsatta områden som har vuxit fram, och den brottslighet som utmärker dessa områden, kommer att påverka behovet av häktes- och anstaltsplatser. Polismyndigheten har i en rapport om lägesbilden (2017) pekat ut 61 sådana utsatta områden, varav 23 är särskilt utsatta. Ett särskilt utsatt område kännetecknas av social problematik och kriminell närvaro. Skjutningar på allmänna platser, attacker mot blåljuspersonal och öppen narkotikahandel förekommer. I dessa områden finns också kopplingar till annan allvarlig brottslighet som våldsbejakande extremism och hedersrelaterade brott. Polisledningen har meddelat att utsatta områden ska prioriteras vid fördelningen av polispersonal över landet och att nya poliskontor ska inrättas i några av dem. Det bör rimligtvis leda till fler gripna, lagförda och dömda individer vilket i sin tur kommer att påverka Kriminalvårdens kapacitetsbehov. Redan relativt blygsamma insatser kan få stora konsekvenser vad gäller platsbehovet. Skulle exempelvis en riktad polisiär satsning mot brottsligheten i de 61 socialt utsatta områdena resultera i tre lyckade lagföringar per sådant område och år, samt ge en genomsnittlig strafftid på ett utdömt fängelseår per gripen person, handlar det om ytterligare 183 utdömda fängelseår per år, vilket omräknat motsvarar ett behov av ytterligare en medelstor anstalt. Som jämförelse har den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet, som inleddes 2009, haft huvudfokus på ett hundratal identifierade individer i den kriminella miljön. Satsningen har sedan starten hittills resulterat i 259 fängelsedomar, 686 fängelsedömda och 1 896 utdömda fängelseår.

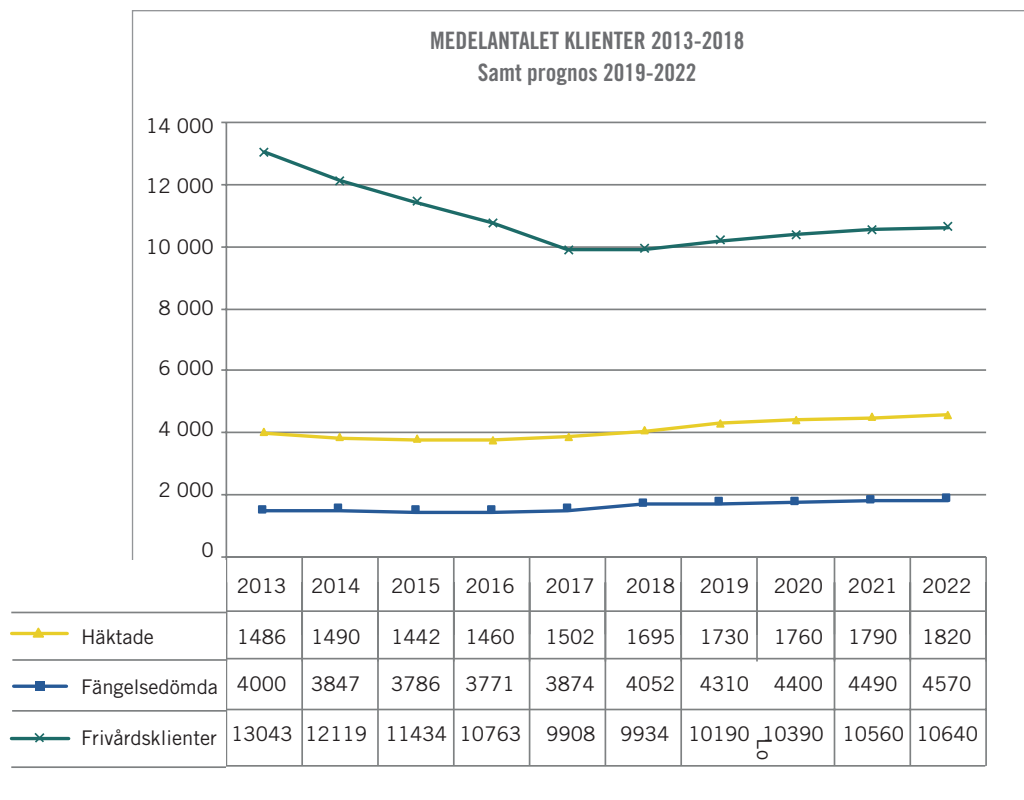
POLISMYNDIGHETENS EFFEKTIVITET OCH ÄRENDEFLÖDET I BROTTMÅLSKEDJAN

Kriminalvårdens inflöde påverkas av polisens arbete. Den ena parametern handlar om polisens effektivitet och prioriteringar, till exempel ökat fokus på brottslighet kopplad till utsatta områden, som beskrivits ovan. Den andra parametern handlar om resurser till de brottsbekämpande myndigheterna i stort. Regeringen lovade, i sin regeringsförklaring i januari 2019, 10 000 fler polisanställda till år 2024. Stora satsningar på brottsbekämpning i kombination med ökad förmåga att effektivt leda och styra verksamheten genom en enhetligt organiserad polismyndighet, istället för som tidigare 21 självständiga och länsvist organiserade myndigheter, får rimligtvis antas få till följd att fler personer kommer att häktas samt fler fängelse- och frivårdsdomar avkunnas. En jämförelse mellan Polismyndighetens utflödesmått, ärenden redovisade till åklagare, och antalet nyintagna på anstalt bekräftar detta antagande. Sedan 2009, när polisen hade sin högsta notering, fram till 2017 finns en relativt god följsamhet mellan dessa mått.

FAKTORER SOM PÅVERKAR KLIENTINFLÖDET



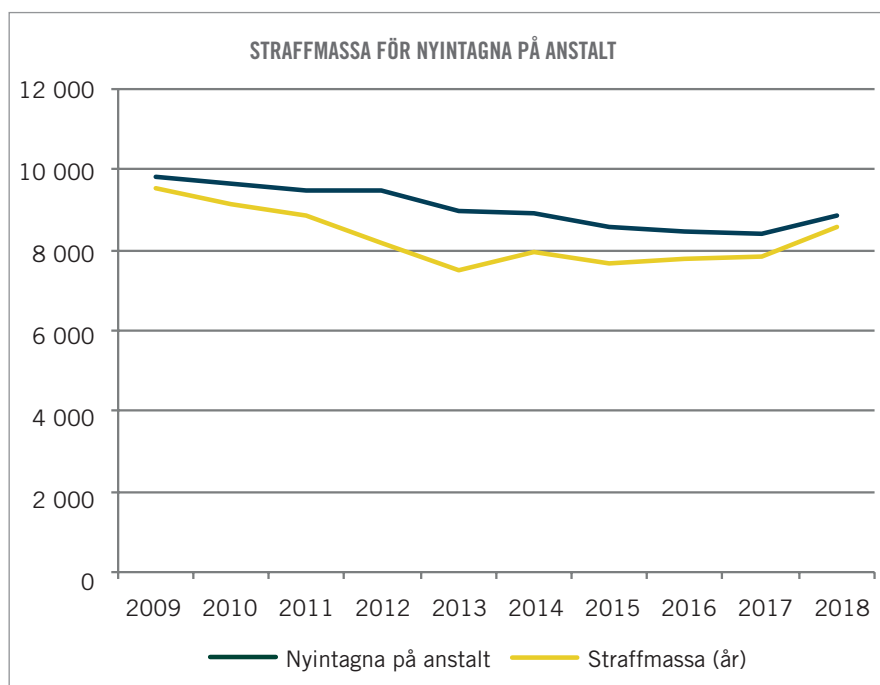
Sedan 2010 och fram till 2016 minskade ärendeflödena hos myndigheterna i rättskedjan. Under 2017 vände utvecklingen och ärendeflödena inom Polismyndigheten och Domstolsverket började öka igen. Avvikelsen 2015 handlar om ett enskilt unikt ekobrottsärende som innehöll ett mycket stort antal brottsmisstankar. Samtliga myndigheter i rättskedjan bedömer att ärendeflödena kommer att öka under de närmsta åren.



Diagrammet ovan redovisar utfallet för medelantalet häktade, fängelsedömda samt frivårdsklienter för åren 2013-2018 samt Kriminalvårdens prognoser för 2019-2022. Prognosen för häktade förutspår en ökning av medelantalet med 7 procent. För fängelsedömda prognostiseras en ökning med 13 procent och för frivårdsklienter en ökning med 7 procent. Notera att diagrammet ovan bygger på en ren statistisk framskrivning, en beräkning av kommande inflöde grundad på den ökning som skett tidigare år. Vår samlade bedömning är att ökningen kommer att bli betydligt större än så.

STRAFFTIDER OCH STRAFFMASSA

Förändringar av strafftiderna, till exempel genom straffskärpningar eller höjningar av minimistraff, har en direkt effekt på kapacitetsbehovet i anstalt. Fler långa fängelsestraff påverkar också frivården eftersom det innebär fler klienter som ställs under övervakning vid villkorlig frigivning. Medelstrafftiden visar den genomsnittligt utdömda strafftiden för de klienter som påbörjar verkställighet i anstalt under respektive år. Ett fåtal klienter med mycket långa strafftider påverkar medelstrafftiden. Medianstrafftiden kan då ge en bättre bild, eftersom den inte påverkas av avvikande värden i lika stor utsträckning. Medelstrafftiden minskade fram till 2013 för att därefter öka efterföljande år. Medianstrafftiden visade däremot ingen nedgång förrän 2011, och minskningen avstannade 2012. Skillnaden mellan strafftidens medelvärde och median tyder på att det fanns en snedfördelning vilket innebär att strafftiderna för nyintagna klienter inte är jämnt fördelade runt medelvärdet. I detta fall beror det på att det finns ett antal klienter med långa strafftider som drar upp medelvärdet. Nedgången i både medel- och medianstrafftid beror troligtvis på ny praxis för narkotikabrott som från 2011 ledde till kortare strafftider och färre klienter.



Straffmassan för nyintagna under åren 2009–2018 utgörs av den totala utdömda strafftiden för dessa. Straffmassan påverkas av antalet inskrivna klienter,

men även av förändringar i utdömda strafftider. Om antalet klienter ökar samtidigt som det döms till längre fängelsestraff så ger det en dubbel effekt på straffmassan. Den totala utdömda strafftiden under 2017 var drygt 7 800 år, där klienter med huvudbrott narkotikabrott/smuggling och våldsbrott tillsammans stod för mer än hälften av tiden. Observera att i måtten kopplade till strafftider exkluderas livstidsstraffen eftersom de inte är tidsbestämda. Under 2018 började dock ovanligt många personer att verkställa ett livstidsstraff, 19 stycken (jämfört med sju stycken 2017) vilket får stora konsekvenser på straffmassan. Dessa livstidsstraff kan antas omfatta 475 år i straffmassa. Om de hade räknats med hade 2018 års utfall blivit 5 procent högre.

STRAFFSKÄRPNINGAR OCH DOMSTOLSPRAXIS

Platsbehovet i Kriminalvården över tid är en direkt följd av vilka straff som utdöms i domstol. Förutom antalet klienter påverkar framförallt fängelsestraffens längd och reglerna för villkorlig frigivning, eftersom dessa två faktorer styr hur lång vistelsetiden blir för varje individ. Straffskärpningar och höjningar av minimistraff får därmed en direkt effekt på beläggningen. Även förändringar i domstolarnas praxis kan leda till att längre – eller i vissa fall kortare – straff döms ut. Straffskärpningarna kan också leda till att färre döms till frivårdspåföljder, eftersom det finns en presumtion för fängelse om straffvärdet uppgår till minst ett år. Förändringar som innebär att fler straff blir längre än sex månader har också särskild betydelse, eftersom dessa dömda inte längre har möjlighet att verkställa straffet genom intensivövervakning med elektronisk kontroll. Ju mer vanligt förekommande ett visst brott är, till exempel misshandel och egendomsbrott, ju större blir konsekvenserna vid förändringar.

Genomgående när det gäller de många straffskärpningar som har genomförts under senare år har regeringen, oavsett vad som angetts i den bakomliggande utredningen, bedömt att kostnaderna för Kriminalvården antingen är marginella eller osäkra och att de i många fall får full effekt först efter en viss tid. Kostnaderna har därför bedömts rymmas inom Kriminalvårdens befintliga anslag. Regeringen har dock sagt sig ha för avsikt att noga följa kostnadsutvecklingen för att kunna bedöma Kriminalvårdens resursbehov, men det har hittills inte lett till att myndigheten tillförts några utökade resurser.

Nedan följer de lagändringar som bedöms ha haft störst betydelse för Kriminalvårdens kapacitetsbehov:

ORGANISERAD BROTTSLIGHET

Flera förändringar i syfte att mer effektivt kunna bekämpa organiserad brottslighet trädde i kraft den 1 juli 2016. De innebar bland annat att försöksbrott bestraffas i större utsträckning, bland annat när det gäller grovt olaga hot, grov utpressning och övergrepp i rättssak, och att högre straff kan dömas ut (prop. 2015/16:113). Kriminalvården ansåg i sitt remissvar att det behövs en mer ingående utredning av de ekonomiska konsekvenserna, som enligt propositionen bara skulle vara marginella för Kriminalvården. Klienter som kan kopplas till organiserad brottslighet är mer resurskrävande än andra och ställer högre krav på fysisk-teknisk säkerhet. Vår bedömning är att säkerhetsplatserna vid säkerhetshäktena därför behöver bli fler, vilket i sin tur kräver att Kriminalvården tillskapar ersättningsplatser, så kallade normalplatser, på andra häkten.

ALLVARLIGA VÅLDSBROTT

Straffskalorna för vissa allvarliga våldsbrott har skärpts. Den 1 juli 2017 höjdes minimistrafteffekten för grov misshandel från fängelse ett år till ett år och sex månader. Även minimistrafteffekten för synnerligen grov misshandel, grovt olaga tvång, grovt olaga hot, grovt rån och grovt utpressning höjdes, liksom straffskalorna för brott mot lagen om förbud mot könsstympning (prop. 2016/17:108). Den utredning, som låg till grund för ändringarna, uppskattade utifrån antaganden bland annat om vilka säkerhetsklasser som skulle bli aktuella, kostnadsökningarna för Kriminalvården till cirka 367 miljoner per år. I propositionen identifierades ytterligare osäkerhetsfaktorer och ett resonemang fördes om att kostnadsökningarna skulle inträda gradvis och att Kriminalvårdens resursbehov skulle kunna påverkas av en minskning av straffnivåerna för andra brott, varvid resurser skulle frigöras. Mot bakgrund av de betydande svårigheterna med att bedöma förslagets ekonomiska konsekvenser, ansåg regeringen att kostnadsökningarna för närvarande kunde omhändertas inom Kriminalvårdens befintliga anslag, men angav också att man avsåg att nog följa utvecklingen för att kunna bedöma myndighetens resursbehov.

NARKOTIKABROTT

Ett annat område där det skett stora förändringar är narkotikabrott. Narkotikans sort och mängd har traditionellt haft avgörande betydelse för straffvärdet och därmed påföljdens längd. Genom ett beslut i Högsta domstolen 2011 (NJA 2011 s. 357) skedde en ändring av praxis som innebar att andra omständigheter än sort och mängd fick större betydelse, och ett slags tak sattes för hur mycket mängden kunde påverka straffvärdet. Domen ledde till att fängelsestraffen för grovt brott blev lägre, till och med avsevärt lägre, än tidigare. Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 juli 2016, delades straffskalorna upp och det infördes två nya brott, synnerligen grovt narkotikabrott och synnerligen grov narkotikasmuggling, vilket syftade till en skärpning av straffen för gärningar som omfattar hantering av synnerligen stora mängder narkotika (prop. 2015/16:111). I utredningen konstaterades att ändringarna skulle leda till kostnadsökningar för Kriminalvården, men att storleken på dessa skulle bero på domstolarnas tillämpning. De bedömdes dock inte överstiga 100 miljoner kronor per år, och skulle få fullt genomslag först efter ett antal år. Regeringen bedömde att den ytterligare kostnaden sannolikt inte skulle överstiga 50 miljoner kronor och att, om kostnaden uppstått vid tiden för propositionen, skulle den rymmas inom befintligt anslag. Även i denna proposition angav regeringen att man avsåg att noga följa kostnadsutvecklingen för att kunna bedöma Kriminalvårdens resursbehov.

SKJUTVAPEN OCH EXPLOSIVA VAROR

Vapenlagen har ändrats vid flera tillfällen. En ny straffbestämmelse om synnerligen grovt vapenbrott infördes den 1 september 2014, samtidigt som straffskalorna för vapenbrott och grovt vapenbrott höjdes. Utredningen gjorde, utifrån en relativt grov uppskattning, bedömningen att kostnaderna för Kriminalvården förväntades öka med cirka 21 miljoner kronor. Regeringen menade att det inte var möjligt att med någon exakthet förutse effekterna och att ökningarna inte skulle få fullt genomslag förrän tidigast efter något år. Kriminalvården tillfördes därför inte några resurstillskott, men regeringen angav att det fanns anledning att framöver följa konsekvenserna för myndigheten.

Den 1 januari 2018 skärptes straffskalan för grovt vapenbrott ytterligare, från fängelse i lägst ett år och högst fyra år, till fängelse i lägst två och högst fem år. Minimistrafte för synnerligen grovt vapenbrott höjdes från fängelse i två år till fängelse i tre år. Straffmaximum för vapenbrott av normalgraden ändrades från fängelse i två år till fängelse i tre år. Motsvarande ändringar skedde beträffande brott mot tillståndsplikten för explosiva varor. Straffskärpningarna innebär att personer som grips med skarpladdade vapen häktas direkt i avvaktan på rättegång (prop. 2017/18:26), något som har haft effekt på antalet häktade. Fem gånger fler häktades för vapenbrott under 2018 jämfört med året innan, enligt Polismyndighetens statistik. Straffskärpningarna antas innebära ett ökat antal fängelsedomar och längre straff. Kriminalvården beräknade kostnaderna till mellan 70 och 100 miljoner kronor om året när ändringarna nått full effekt. Regeringen angav i propositionen att Kriminalvårdens totala resursbehov får bedömas inom ramen för ordinarie budgetprocess, och att de aktuella ökningarna ska hanteras inom myndighetens befintliga kostnadsramar. Regeringen avsåg dock att noga följa Kriminalvårdens kostnadsutveckling för att kunna bedöma myndighetens resursbehov.

SEXUALBROTT

Lagstiftningen förändrades den 1 juli 2018, bland annat infördes ett särskilt oaktsamhetsansvar för vissa allvarliga sexualbrott. Högsta straffet för oaktsam våldtäkt och oaktsamt sexuellt övergrepp bestämdes till fängelse i högst fyra år. Minimistrafte för grov våldtäkt och grov våldtäkt mot barn höjs från fängelse i fyra år till fängelse i fem år (prop. 2017/18:177). Förändringarna antas medföra att fler döms till fängelse och frivårdspåföljd samt att de fängelsestraff som döms ut kan bli längre. Förändringarna bedömdes även påverka inflödet till häkte eftersom fler misstänkta kan antas bli frihetsberövade. Enligt den utredning som föregick ändringarna borde kostnaderna på kort sikt kunna rymmas inom Kriminalvårdens befintliga anslag, men konsekvenserna bör analyseras igen när lagändringarna varit i kraft en tid. Kriminalvården framhöll i sitt remissvar att denna klientgrupp är särskilt kostnadskrävande bland annat när det gäller placering, särskild behandling- och programverksamhet både i anstalt och frivård samt på grund av behov av särskilt utbildad personal. Regeringen konstaterade även i detta fall att kostnadsökningarna var osäkra och att storleken skulle bero på domstolarna tillämpning och uppstå först på sikt. Kostnaderna skulle därför rymmas inom befintliga anslag.

TERRORISM

Den straffrättsliga lagstiftningen rörande terrorism har skärpts. 2016 infördes bland annat ett särskilt straffansvar för resor i terrorismsyfte (prop. 2015/16:78). Kostnadsökningarna för Kriminalvården bedömdes som marginella. Ändringarna medför dock ökade krav på differentieringsmöjligheter för att minska risken för radikaliserings. I inledningen av rättsprocessen är risken stor att klienter misstänkta för terrorbrott behöver avskiljas från andra intagna. Det tar stora personella resurser i anspråk, men även fysisk miljö på så sätt att en hel avdelning kan behöva avskärmas för att inte riskera rättsprocessen.

Utöver redan genomförda lagändringar finns också ett antal överlämnade eller pågående utredningar som, om och när de omsätts i ny lagstiftning, kommer att påverka de utdömda straffens längd och därmed kapacitetsbehovet i Kriminalvården. Det kan därtill noteras att de skärpningar av straffens längd som varit aktuella rör sig i

ett intervall om 6-12 månader. I en internationell jämförelse ter sig strafftiderna för grova brott fortsatt relativt låga och ändringarna marginella. Det kan därför antas att de straffskärpningar som hittills införts kommer att följas av fler.

DELTAGANDE I TERRORISTORGANISATION

I promemorian Ett särskilt straffansvar för deltagande i en terroristorganisation (Ds 2017:62) föreslås att sådant deltagande ska kunna leda till fängelse i två år eller, i grova fall, sex år. Straffansvar för att offentligt uppmana att delta i, att resa för att delta i en terroristorganisation eller att ha samröre med en terroristorganisation genom att till exempel sälja vapen föreslås också. Enligt promemorian bedöms kostnadsökningen för Kriminalvården som marginell. I sitt remissvar anförde Kriminalvården att det var svårt att avgöra hur stora kostnadsökningarna skulle bli, exempelvis för att anpassa anstalter utifrån krav på ökad differentiering eller särskilda platstyper. Med hänsyn till de senaste årens samlade reformarbete mot terrorism ansåg myndigheten att det fanns ett behov av att på ett ändamålsenligt sätt följa upp de ekonomiska konsekvenserna.

MORD

Straffet för mord har setts över vid flera tillfällen. I promemorian Livstidsstraff för mord (Ds 2017:38) lämnades förslag i syfte att öka användningen av livstidsstraff genom att peka ut det som normalpåföljden. I promemorian angavs att en ökad användning av livstidsstraffet kan förväntas leda till ökade kostnader för Kriminalvården, men eftersom det sker först på längre sikt är det inte möjligt att ange hur dessa då ska hanteras, samt att regeringen nog bör följa utvecklingen för att kunna bedöma Kriminalvårdens resursbehov. I sitt remissvar instämde Kriminalvården i att ökningen var svårbedömd, vilket visade sig genom att vid en simulering 2013 beräknades kostnaden till 120 miljoner kronor per år, medan den vid motsvarande simulering 2016 beräknades till 80 miljoner kronor.

BLÅLJUSSABOTAGE

Blåljusutredningen har bland annat föreslagit att det ska införas ett nytt brott med benämningen blåljussabotage och att straffet för grovt våld eller hot mot tjänsteman ska höjas till fängelse i lägst ett år och högst sex år (SOU 2018:2). Utredningen konstaterade att i de fall bestämmelsen tillämpas kommer straffvärdet påverkas vilket i sin tur leder till att fängelse väljs som påföljd i fler fall, samt att fängelsestraffens längd i viss utsträckning kan påverkas. Samtidigt menade utredningen att det inte borde innebära någon större kostnadsökning för Kriminalvården, utan att det kan rymmas inom ramen för nuvarande anslag.

INBROTTSSTÖLD

I promemorian Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott (Ds 2019:1) föreslås bland annat ett nytt brott, inbrottsstöld, med ett högre ministraff än vad som gäller för grov stöld. Det lämnas också förslag på nya straffbestämmelser som tar sikte på systematiska stölder eller hälerier. Förslagen väntas leda till ökade kostnader för Kriminalvården på grund av att fler kommer att dömas till fängelse och att längden på straffen ökar. Enligt promemorian kommer kostnaderna inte att rymmas inom myndighetens befintliga anslag, utan medel bör skjutas till.

DOMSTOLSPROCESSEN

Det finns ett antal utredningar om domstolsprocessen som i förlängningen kan påverka beläggningen på häktena, till exempel promemorian Snabbare lagföring (DS 2018:9). Den nya häktningsbestämmelsen som möjliggör häktning på grund av recidivrisk i fler fall bedöms leda till att ytterligare cirka 100–250 personer häktas varje år, vilket motsvarar 6-15 procent av vår nuvarande häkteskapacitet. I promemorian beräknades kostnaden för reformen, vid 175 häktningsfall per år, uppgå till cirka 10 miljoner kronor per år i ökade kostnader för Kriminalvården, Polismyndigheten och rättsliga biträden, och det angavs att anslagen borde höjas i motsvarande mån. Kriminalvården påpekade i sitt remissvar att utredningen utgått från uppgifter från januari 2017 på regional nivå, och att dessa inte ger en rättvisande bild, eftersom häktenas upptagningsområden huvudsakligen är lokala och antalet häktade varierar över året. Sett till häktesbeläggningen våren 2018 skulle en ökning med 15–20 häktade på en dag innebära full beläggning med risk för överbeläggning i hela landet. Eftersom beläggningsslaget för häktena redan är mycket ansträngt, måste konsekvenserna utredas och analyseras i ett bredare perspektiv och i förhållande till andra delar av rättskedjan. Ett ökat antal häktade medför också ett ökat behov av transporter av frihetsberövade.

Utredningen om processrätt och stora brottmål (Ju 2016:109) skulle på sikt kunna leda till att häktetiderna i stora brottmål kortas. Ska redovisas i maj 2019.

NYA UNGDOMSPÅFÖLJDER

Påföljdsutredningen lämnade 2012 förslag till ändrade påföljder rörande ungdomar. En särskild utredare fick sedan i uppdrag att bygga vidare på förslagen. Bland annat föreslås ungdomsövervakning, som ska kunna användas vid allvarligare brottslighet och vid återfall, och omfatta bland annat hemarrest under helgkvällar och nätter och elektronisk övervakning. (Ds 2017:25) Statens institutionsstyrelse, SiS, föreslogs vara ansvarig för ungdomsövervakningen. Kostnadsökningen för SiS uppskattades till 65 miljoner kronor, en kostnad som enligt utredningen borde finansieras genom ökade anslag. Under remissbehandlingen föreslog dock såväl SiS som Kriminalvården, att Kriminalvården istället borde bli huvudman för den nya påföljden. Trots att verkställighet av ungdomsövervakning skulle kräva investeringar i teknisk utrustning och vara något mer personalkrävande än verkställigheten av intensivövervakning, skulle kostnadsökningarna begränsas av att Kriminalvården redan har en frivårdsorganisation över hela landet och har särskilda ungdomspsykologer, ungdomshandläggare och programledare med etablerad samverkan med bland andra socialtjänsten. Det innebär enligt remissvaret att kostnaden för att låta Kriminalvården sannolikt skulle understiga de belopp som SiS hade behövt för samma uppgift.

VILLKORLIG FRIGIVNING

Reglerna för villkorlig frigivning påverkar i allra högsta grad beläggningen i anstalt och belastningen på frivården. Reglerna har ändrats vid flera tillfällen. I regeringsförklaringen 2019 slog statsministern fast att ”dömda som inte medverkar i vård och behandling ska få tiden i fängelse förlängd”. Regeringen har i en lagrådsremiss ställt sig bakom Frigivningsutredningens bedömning (SOU 2017:61) att det inte bör införas en ordning som innebär att risken för återfall i allvarlig brottslighet påverkar tidpunkten för villkorlig frigivning. I lagrådsremissen föreslås också en rad åtgärder i syfte att stärka de återfallsförebyggande åtgärder som kan vidtas efter villkorlig frigivning, bland

annat genom att övervakningstiden förlängs, att möjligheten att föreskriva villkor om vad som ska gälla efter den villkorliga frigivningen utökas och att möjligheten att förverka villkorligt medgiven frihet på grund av misskötsamhet under den villkorliga frigivningen utvidgas. Utredningen ansåg att de kostnadsökningar som förslagen skulle leda till borde finansieras inom ramen för de resurser som kan förväntas tillföras Kriminalvården på sikt. Kriminalvården menade att en noggrann uppföljning bör ske och vid behov medel tillföras. Enligt lagrådsremissen kan det uppstå vissa begränsade kostnader för Kriminalvården avseende förlängda anstaltstider, beslutsadministration och teknisk utrustning, men dessa bedöms kunna rymmas inom befintligt anslag.

STRAFFRABATT FÖR UNGA

Ungdomsreduktionsutredningen föreslår bland annat en ändring av bestämmelsen om den så kallade straffrabatten, så att den inte längre ska gälla myndiga lagöverträdare. Vidare föreslår utredningen ett avskaffande av särregleringen beträffande påföljdsval för lagöverträdare i åldern 18–20 år. Det innebär bland annat att det inte längre ska krävas särskilda skäl för att döma lagöverträdare i den åldersgruppen till fängelse. Utredningen föreslår samtidigt att det inte ska göras någon skärpning av reglerna för lagöverträdare i åldern 15–17 år. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2020. En borttagen ungdomsrabatt bedöms ha mycket stor påverkan på hur många personer som dömts till fängelse, samt på fängelsestraffens längd för denna grupp. Utredningen bedömer att förändringarna kommer att leda till ökade årliga kostnader för staten med omkring 1,1 miljarder. Kriminalvården uppskattar kostnaden till mellan 600 och 900 miljoner kronor.

FRIHETSBERÖVADE BARN KRIMINALVÅRDEN

Åklagarmyndigheten och Statens institutionsstyrelse har på uppdrag av regeringen föreslagit åtgärder för att förbättra situationen för barn i häkte. Åtgärderna handlar bland annat om att bryta isolering så att varje barn får minst fyra timmars kvalitativ mellanmänsklig kontakt om dagen, samt åtgärder för att förstärka utbildningsorganisationen och utbilda personal. Detta förutsätter att Kriminalvården kan utöka bemanningen, kompetensutveckla personal samt hantera vissa ökade driftskostnader. Kriminalvården bedömer att myndigheter behöver ha en kapacitet att kunna hantera i genomsnitt 30 barn per dygn, och kostnaden beräknas då till knappt 50 miljoner kronor om året.

FÄRRE I HÄKTE OCH MINSKAD ISOLERING

I betänkandet Färre i häkte och minskad isolering (SOU 2016:52) lämnades förslag om åtgärder för att korta häktningstiderna samt att hemarrest och områdesarrest skulle införas som alternativ till häktning. Vidare föreslog utredningen att en intagen ska ha rätt till minst två timmars vistelse i gemensamhet varje dag, samt att det ska finnas ett särskilt gemensamhetsutrymme per 15 häktade och att det, på avdelningar som inte är gemensamhetsavdelningar, ska finnas minst en heltidstjänst per 15 häktade som enbart arbetar med isoleringsbrytande åtgärder. Utredningen hävdade att alternativ till häktning och åtgärderna för att korta häktstider skulle leda till vissa kostnadsbesparingar, men att ombyggnationer och fler anställda skulle medföra kostnadsökningar på cirka 120 miljoner kronor per år. Kriminalvården menade att utredningen överskattat kostnadsbesparingarna, och underskattat de kostnadsdrivande effekterna för fastighetsåtgärder och ökade personalkostnader.

6 ÅTGÄRDER

För att i praktiken kunna möta en så kraftig ökning av klientinflödet som vi bedömer kommer att ske, samt för att kunna hantera längre vistelsetider, krävs omfattande verksamhets- och behovsanalyser, noggranna förberedelser och förslag till åtgärder inom ett stort antal områden. Följande kapitel omfattar därför såväl beslut och åtgärder inom myndighetens egna ansvarsområden, varav vissa har inletts, som åtgärder som kräver långtgående regeländringar på förordnings- eller lagstiftningsnivå och där regering och/eller riksdag förfogar över besluten.

EFFEKTIVISERINGAR

I det ekonomiska läge som nu råder finns ett stort behov av att sänka Kriminalvårdens utgifter genom en kombination av effektiviseringar och besparingar i form av bland annat tydliga ambitionssänkningar. En majoritet av våra kostnader är kopplade till medarbetare, i form av till exempel löner och utbildningar. Därför läggs fokus på att optimera scheman och se över bemanningsnivåer för att öka effektiviteten och hålla nere framförallt övertid och vikariekostnader. Kriminalvården strävar mot att öka andelen distansutbildningar för att minska resekostnader och vikariebehov. Ändrade inlåsningsstider, alltså den tid intagna är inlåsta på sina bostadsrum, är ett annat exempel på en åtgärd som skulle bidra till effektivisering och besparing. Digitala resurser kan också förenkla, effektivisera och öka kvaliteten i Kriminalvårdens arbete och därmed utgöra ett viktigt medel för att hantera ökad klienttillströmning. Åtgärder för att minska personalomsättningen och kunna behålla utbildad och erfaren personal kommer att behöva prioriteras.

LOKALFÖRSÖRJNING

På kort sikt vidtar Kriminalvården en rad åtgärder för att öka sin platskapacitet. Dubbelbeläggning av befintliga bostadsrum och omvandling av gemensamhets- och andra ytor till bostadsrum sker fortlöpande. Förberedelser pågår också för en permanent utökning av antalet tillgängliga platser på medellång och lång sikt. Under 2018 har vi fattat beslut om att bygga ut anstalter och häkten på ytterligare tretton orter i landet.

Myndighetens lokalförsörjning tar lång tid att anpassa och kräver därmed långsiktig inriktning och finansiering. Kriminalvården äger inte de fastigheter där vi bedriver verksamhet, utan ställer som hyresgäst krav på utformningen av lokalerna gentemot våra hyresvärdar. När det gäller anstalter och häkten är dessa krav väldigt specifika och normalt förknippade med relativt höga kostnader. Då hyresmarknaden för både anstalter och häkten är mycket begränsad vill hyresvärdarna normalt säkerställa full finansiering av gjorda investeringar under hyresavtalsperioden även om objekten normalt har en betydligt längre fysisk livslängd. Det skapar behov av långa, vanligen 25-åriga, avtal för att få en rimlig årlig hyreskostnad. För att inte riskera att Kriminalvården ska behöva betala hyresvärdarnas investeringar i anstalter och häkten flera gånger vid en avtalsförlängning finns det behov av att reglera

hur hyran ska påverkas efter den initiala hyresperioden. Det pågår därför ett utvecklingsarbete tillsammans med bland andra det statligt ägda bolaget Specialfastigheter för att anpassa utformningen av, och villkoren i, framtida hyresavtal. Det omfattar att se över de ränteantaganden som görs under en 25-årig avtalsperiod. I nuvarande hyresavtal betalar Kriminalvården normalt en fast ränta för hela avtalsperioden. Eftersom det är svårt att förutspå ränteutvecklingen under en så lång tid får Kriminalvården normalt betala en betydligt högre ränta än marknadsräntan. Den senaste 10-årsperiodens mycket låga räntenivåer har därför inte kommit Kriminalvården till del, utan har istället inneburit att våra hyresvärdar, främst Specialfastigheter, kunnat redovisa vinster som vida överstiger ägarens avkastningskrav samtidigt som Kriminalvårdens hyreskostnader och ekonomiska underskott ökat. Hade myndigheten istället själv ägt sina fastigheter hade kostnaderna för både räntor och avskrivningar varit väsentligt lägre.

Långa hyresavtal, i kombination med högt slitage på lokalerna, ställer även krav på löpande underhåll för att undvika akuta stängningar. Såväl underhåll som om- och tillbyggnationer påverkar dock den dagliga verksamheten i anstalter och häkten och måste därför planeras noga, särskilt i tider av hög beläggning då förutsättningarna att minska antalet platser är begränsade. Skulle de åtgärder som nu planeras för att underhålla och utöka myndighetens kapacitet visa sig leda till en överkapacitet på sikt finns det flera mindre anstalter med stora renoveringsbehov som skulle kunna avvecklas när nuvarande hyresavtal löper ut, huvuddelen av avtalen löper till 2031. Detta gör att vi bedömer risken för att en satsning på ökad platskapacitet resulterar i en kostsam överkapacitet längre fram är mycket begränsad. Att ha en upprustad infrastruktur skapar inte bara förutsättningar för att kunna bedriva en modern kriminalvård, utan minskar också riskerna väsentligt för akuta stängningar på grund av brister i till exempel brandskydd och underhåll.

INTERNA ÅTGÄRDER FÖR ATT PÅVERKA INFLÖDE OCH UTFLÖDE

Kriminalvården har mycket begränsade möjligheter att påverka klientinflödet, framförallt på häktessidan. Myndigheten kan ha en dialog med Migrationsverket i syfte att försöka begränsa antalet förvarstagna som placeras i häkte, men dessa placeringar är i regel en följd av händelser som inträffat vid förvaren och är därför svåra för Kriminalvården att påverka. När det gäller anhållna/häktade sker ibland viss kommunikation mellan åklagare/polis och Kriminalvården inför större tillslag som kan innebära många gripna, men det kan på sin höjd leda till mindre förskjutningar. När det gäller häktena är förmodligen den viktigaste kortsiktiga åtgärden att frigöra eller skapa fler anstaltsplatser, för att på så sätt minska antalet verkställighetsfall på häktena.

Ju trovärdigare frivårdspåföljderna framstår och ju högre kvaliteten är på personutredningarna, desto mer ökar förutsättningarna för att domstolen ska välja en icke-frihetsberövande påföljd. Det finns också vissa möjligheter för Kriminalvården att under en begränsad tid skjuta upp verkställigheten i anstalt för personer som befinner sig på fri fot. Enligt 10 § lagen (1974:202) om beräkning av strafftid m.m. ska Kriminalvården förelägga den som ska avtjäna fängelsestraff, och som inte är intagen i häkte eller anstalt, att senast viss dag inställa sig vid en angiven kriminalvårdsanstalt. Föreläggande ska utfärdas utan dröjsmål och sträva mot att beläggningen ska bli så jämn som möjligt

under året. Vidare framgår att, om den dömda inte följer eller inte kan nås av ett föreläggande, eller om det finns risk för det, ska Polismyndigheten på begäran av Kriminalvården låta förpassa den dömda till anstalten. Lagstiftningen anger inte hur lång tid den dömda ska få för att inställa sig vid anstalten, men enligt Kriminalvårdens handbok om doms befördran till verkställighet (2014: 4) ska senaste dag för inställelse i normalfallet anges till 50 dagar framåt. Av handboken framgår vidare att av beläggnings-skäl kan inställelsedagen utsträckas upp till 75 dagar från beslutsdatum - vilket gäller för närvarande. Begäran om förpassning brukar som regel ske direkt om den dömda inte inställer sig vid angiven tidpunkt, men Kriminalvården skulle i ett läge med högt tryck kunna prioritera vissa ärenden före andra, till exempel de där man befarar att klienten avviker. Däremot finns det inget stöd för att avstå från förpassning. Vidare kan regeringen enligt 14 § meddela bestämmelser om anstånd under högst sex månader med verkställighet av dom beträffande den som dömts till fängelse och inte är häktad eller på annan grund intagen i kriminalvårdsanstalt. Enligt den nya strafftidslagen, som träder i kraft den 1 april 2019, kommer Kriminalvården i syfte att åstadkomma en jämnare beläggning kunna skjuta upp verkställigheten av korta fängelsestraff, på max tre månader, under högst sex månader från att domen blev verkställbar, i syfte att åstadkomma en jämnare beläggning. Däremot ger varken den nuvarande eller kommande lagstiftningen utrymme för att bygga upp ärendebalanser som leder till långa så kallade soningsköer, av den art som uppstått i de andra nordiska länderna. Den dömda har alltid rätt att på egen begäran påbörja verkställigheten. Kriminalvården kommer att till regeringen hemställa om en ändring av gällande regelverk för att, om så krävs, kunna införa soningsköer på tider mellan 12 och 24 månader.

Fastighetsåtgärder för att utöka kapaciteten tar i regel avsevärd tid och det finns begränsade möjligheter till dubbelbeläggning. Det finns också en gräns för hur hög beläggningen kan bli utan att riskera säkerheten och att hamna i konflikt med såväl nationella som internationella regelverk. Det innebär att Kriminalvården, oavsett vad som anges i lagstiftning, inte kommer att kunna ta emot alla dömda inom utsatt tid, utan det kommer att uppstå någon form av kö för de dömda som befinner sig på fri fot. Kriminalvården kommer då att ställas inför svåra bedömningar om myndigheten i sina ställningstaganden enbart ska utgå från när straffet blev verkställbart, eller om man ska prioritera vissa verkställigheter, till exempel utifrån längden på straffet, tiden för preskription eller kända risker runt klienten. Denna typ av avvägningar borde dock i första hand göras av lagstiftaren. Att utdömda straff inte kan verkställas inom utsatt tid, eller till och med preskriberas, innebär både risker för fortsatt brottslighet och att allmänhetens förtroende för rättsväsendet försämras.

Det finns därtill ett litet utrymme för Kriminalvården att påverka inflödet och beläggningen genom att verkställigheten av fängelsestraff i ökad utsträckning överförs till den dömdes hemland. Genom den lagstiftning som bygger på samarbete inom Norden och EU har förfarandet blivit enklare och snabbare, även om det fortfarande finns problem. För närvarande sker detta framför allt efter att den dömda har börjat verkställa straffet, och eftersom processen tar viss tid blir det aktuellt endast då straffet överstiger en viss tid. I och med den nya strafftidslagen kommer det dock bli möjligt att skjuta upp verkställigheten i avvaktan på ställningstagande till överförande av verkställighet, vilket ger ökade förutsättningar att kunna överföra även verkställigheten av kortare

straff, där den dömda är på fri fot. För att kunna öka och snabba på överförande av verkställighet, oavsett om den dömda har börjat avtjäna straffet eller ej, krävs dock att man även förstärker Kriminalvårdens resurser för att hantera överförandeärenden. Ett utökat internationellt samarbete skulle också kunna bidra. En principiellt viktig fråga, är vilka fängelseförhållanden i mottagarlandet som Sverige av humanitära och andra skäl är berett att acceptera. Kriminalvårdens möjligheter att påverka utflödet från anstalterna är något större än inflödet. En mer restriktiv praxis när det gäller uppskjutande av villkorlig frigivning skulle kunna ha viss effekt, men det är mycket tveksamt om det skulle vara förenligt med förarbetena. Reglerna om vilka frigivna som ska ställas under övervakning är relativt flexibla. Kriminalvården har under ett antal år ändrat sin praxis så att fler personer med korta fängelsestraff, men med hög risk, ställs under övervakning. En mer restriktiv tolkning av brottsbalken skulle kunna ge en minskning av antalet personer som står under övervakning. Det skulle frigöra resurser i frivården, men till priset av ökat risktagande. Något som skulle kunna få en viss dämpande effekt på beläggningen är om Kriminalvården kunde öka antalet intagna som beviljas en utslusningsåtgärd, liksom om utslusningsåtgärder beviljades under en längre tid än idag. I lagstiftningen uppställs en minsta tid som måste ha avtjänats, för att åtgärderna inte ska urholka straffet, men i nuläget är utslusningstiderna i allmänhet väsentligt kortare än vad lagen medger. Alla utslusningsåtgärder utom frigång frigör anstaltsplatser, men även frigång är av värde eftersom den dömda inte behöver sysselsättning. Vårdvinstelser och halvvägshus innebär högre kostnader än utökad frigång. I sammanhanget bör även nämnas att Kriminalvården har ett stort utrymme att bestämma vid vilka anstalter de dömda placeras. Under de senaste åren har Kriminalvården aktivt strävat efter att placera fler intagna i säkerhetsklass 3. Det innebär en viss ökad risk för avvikelse och annan misskötsamhet, men erfarenheterna hittills visar att det är möjligt att göra en forskjutning utan allvarligare konsekvenser.

EXTERNA BESLUT SOM KAN PÅVERKA INFLÖDE OCH UTFLODE

Ett antal reformer som med säkerhet kommer att öka beläggningen och belastningen i anstalter, häkten och frivård har aviserats. Kriminalvården kommer, i ett läge med kapacitetsbrist i häkten och anstalter, hemställa att regeringen överväger möjligheten att skjuta upp ikraftträdandet av några av dessa reformer till dess att platsbehovet minskat, till exempel införandet av ökade kontrollmöjligheterna efter villkorlig frigivning och förslaget om ökade möjligheter att skjuta upp villkorlig frigivning. Ett borttagande av den straffrättsliga särbehandlingen av lagöverträdare i åldersgruppen 18-20 år skulle sannolikt leda till en högst väsentlig ökning av beläggningen, något Kriminalvården bedömer att det saknas förutsättningar för att omhänderta inom överskådlig tid. Det finns också ett antal utredningar, både sådana som har lämnats och som pågår, som innebär förslag på straffskärpningar som ytterligare kommer att förvärra beläggningssituationen. Även för dessa bör lämplig tidpunkt för ikraftträdande övervägas ytterligare innan de genomförs.

För att frigöra platser bör lagstiftningen gällande intensivövervakning med elektronisk kontroll ses över. Den nu gällande tidsgränsen på sex månader skulle kunna utökas, till exempel upp till ett år, särskilt om det införs en möjlighet att använda GPS-övervakning. Även domar som ursprungligen avser böter, till exempel norska bötesomvandlingar, bör kunna verkställas på detta sätt. Det bör

vidare införas en möjlighet att skjuta upp verkställigheten om det inträffar något som ändrar förutsättningarna, till exempel att en person förlorar sitt arbete. Det skulle möjliggöra en ändrad planering istället för att verkställigheten måste avbrytas. Fängelse bör i så stor utsträckning som möjligt förbehållas de som måste frihetsberövas på grund av brottets allvarlighetsgrad eller för att de utgör ett hot mot samhället. Men för att frivårdspåföljder i fler fall ska kunna utgöra ett trovärdigt alternativ till fängelse, måste de utformas mer ingripande för att tillgodose brottsoffers, vittnens och allmänhetens behov av skydd. Möjligheterna att utöva en mer närgången övervakning och kontroll behöver bli bättre, här ger ny teknik nya möjligheter. En annan möjlighet som stärker ingripandegraden vore flexibilitet i övervakningstid, både kortare och längre. Det vore också önskvärt om påföljderna straffmättes på samma sätt som fängelsestraff och att innehållet och intensiteten anpassades efter straffnivån. Samhällstjänsten skulle kunna utvecklas genom att Kriminalvården får i uppdrag att verkställa samhällstjänstuppsdrag, och inte som idag vara beroende av externa, frivilliga aktörer.

Det finns vidare ett antal mindre lagstiftningsåtgärder som skulle kunna underlätta hanteringen av den höga beläggningen. Till exempel skulle en möjlighet till avskildhet vid risk för rymning skapa förutsättningar för Kriminalvården att, även när det råder viss osäkerhet om riskerna, initialt placera flera klienter i lägre säkerhetsklass. Ett generellt rökförbud i häkte och säkerhetsanstalt skulle få mycket påtagliga positiva effekter när det gäller säkerheten, särskilt ur brandskyddssynpunkt. Framförallt skulle det spara de personalresurser som idag läggs på hantering och kontroll av cigaretter och tändare samt på den omfattande administration som följer av rökrelaterad misskötsamhet. Åtgärder som skulle underlätta för häktena är om häktningsförhandlingar i huvudsak kan ske via videolänk och om det infördes en möjlighet att placera häktade i arrest när förhandlingar hålls på en ort långt från häktet.

HÄKTE

Häktesverksamheten och häkteslokalerna är i grunden utformade för kortvariga vistelser, med begränsade möjligheter att vara utanför bostadsrummet för att delta i isoleringsbrytande aktiviteter. Sveriges långa häktningstider, i kombination med den omfattande användningen av restriktioner, bidrar till svårigheterna att bryta isoleringen. Kriminalvården står på sikt inför möjliga rättsprocessuella förändringar som kan minska häktningstider och restriktionsanvändande. Samtidigt ökar kraven på att utveckla vår förmåga till isoleringsbrytande åtgärder, sysselsättning, gemensamhet och differentiering. Många häkten finns i äldre byggnader med eftersatt underhåll och dålig anpassning till dagens arbetsmiljö- och brandskydds krav. Polismyndigheten har på flera orter fattat beslut om, eller planerar för, att flytta ifrån befintliga samlokaliseringar med häkten. Om Kriminalvården då väljer att stanna kvar får det negativa säkerhetsmässiga konsekvenser, till exempel genom att allmänheten ges större tillträde när andra verksamheter tar plats i polisens tidigare lokaler. Etableringar av nya häkten får istället mycket stora ekonomiska konsekvenser.

Platsantalet vid ett restriktions- och gemensamhetshäkte grundar sig på det antal häktningsbeslut som fattas av en eller flera tingsrätter. Ett huvudsakligt

uppdrag för ett häkte är att hålla den intagne tillgänglig för brottsutredning, häktnings- och huvudförhandlingar. Det gör att ett häktes geografiska placering begränsas, till skillnad från anstalters, utifrån vad som bedöms vara ett rimligt transportavstånd till den brottsutredande verksamheten och aktuella tings- och hovrättsdomsagor. Som regel är brottsutredningen som mest aktiv innan den häktade har varit i tingsrätten, och det är oftast då som klienten har restriktioner. När den häktade så småningom kan vistas i gemensamhet är tillgängligheten ofta inte lika angelägen ur ett rättsprocessuellt perspektiv. Kriminalvårdens förmåga att kapacitetsöka vid befintliga häkten bedöms vara mycket begränsad och ta lång tid i anspråk. Orsaken är att häkten som regel ligger centralt placerade i städer, inom detaljplanerat område och med en begränsad tillgång till tomtmark. Kriminalvården bedömer att nya samlokaliserade häkten med polisen behöver kompletteras med större kapacitetsökningar som sker genom att inrätta häktesplatser på anstalter. Det ger en flexibel fördelning mellan häktes- och anstaltsplatser, skapar fler gemensamhetsplatser och frigör kapacitet på befintliga häkten för de klienter som behöver vara tillgängliga för brottsutredare och domstolar.

KAPACITETSÖKNING I ANSLUTNING TILL BEFINTLIGA HÄKTEN

HÄKTET GÖTEBORG OCH HÄKTET KRONOBERG

Under senhösten 2018 togs de sista platserna i bruk på häktet Göteborg och från och med januari 2019 är häktet Kronoberg fullt öppnat. Kriminalvården är redan nu i ett läge där all tillgänglig häkteskapacitet används. Den kvarvarande platskapaciteten på Kronoberg kommer att konsumeras av redan existerande över- och dubbelbeläggning. Ytterligare kapacitetsökning i anslutning till befintliga häkten bedöms inte möjlig.

ERSÄTTNING AV ICKE ÄNDAMÅLSENLIGA/UTDÖMDA HÄKTEN

HÄKTET ÖSTERSUND

I juni 2016 fattade Kriminalvården beslut om ett permanent häkte i Östersund efter att tillfällig häktesverksamhet bedrivits där sedan 2006. Nybyggnation sker i anslutning till polisstationen i Östersund och omfattar även samlokalisering med frivården. Projektet är påbörjat och beräknas preliminärt vara slutfört 2020.
Idag 9 tillfälliga platser. Kapacitetsökning: 5 platser

HÄKTET HALMSTAD

Den 15 januari 2018 fattade Kriminalvården beslut om permanent häktesverksamhet i Halmstad. Häktesverksamheten hade dessförinnan bedrivits tillfälligt, senast från 2013 till april 2018. Utgångspunkten är en samlokalisering av häkte på anstalten Halmstad.

Idag 0 platser. Kapacitetsökning: upp till ca 55 platser.

HÄKTET SALBERGA

Den 15 januari 2018 fattade Kriminalvården beslut om att häktesverksamhet riktat mot upptagningsområdet för Västmanlands tingsrätt ska riktas till VO Salberga. Projektet är påbörjat där en ny häktesbyggnad, som är möjlig att konvertera till anstaltsplatser, preliminärt beräknas vara klar 2022.

Idag 57 platser. Kapacitetsökning: ca 44 platser.

HÄKTET VÄSTERÅS

Under 2015 stängdes häktet Västerås, bland annat av brandsäkerhetsskäl. Kriminalvården har som långsiktig inriktning att samlokalisera med Polismyndigheten i nya lokaler i Västerås. Projektet är inte påbörjat och beräknas preliminärt ta fem år att slutföra från att projektprocessen påbörjas. *Tidigare 35 platser. Kapacitetsökning: 30-50 platser.*

ERSÄTTNING AV HÄKTEN PÅ GRUND AV ATT POLISMYNDIGHETEN FLYTTAR

HÄKTET GÄVLE

Polismyndigheten har som långsiktig inriktning att flytta ifrån den befintliga samlokaliseringen med Kriminalvården i Gävle. Vid flytten försvinner en stor del av det säkerhetsskydd som en samlokalisering innebär. Inriktningsbeslut är fattat om att en ersättning för häktet Gävle ska ske genom en samlokalisering med anstalten Gävle. Projektet är inte påbörjat och beräknas preliminärt ta fem år att slutföra från att projektprocessen påbörjas. Idag har häktet Gävle 38 platser och häktet Bomhus 40 platser. *Kapacitetsökning: ca 10-15 platser.*

HÄKTET KRISTIANSTAD

Polismyndigheten har fattat beslut om att flytta ifrån den befintliga samlokaliseringen med Kriminalvården i Kristianstad. Det innebär att en stor del av det säkerhetsskydd som en samlokalisering innebär försvinner. Behovet av fler häktesplatser i södra Sverige är stort. Beslut är fattat om att en ersättning för häktet ska ske genom en samlokalisering med Polismyndigheten i nya lokaler i Kristianstad. Projektet är i uppstartsfas och beräknas preliminärt vara slutfört 2022. *Idag 29 platser. Kapacitetsökning: ca 30-70 platser.*

HÄKTET BORÅS

Polismyndigheten har fattat beslut om att flytta ifrån den befintliga samlokaliseringen med Kriminalvården i Borås. Det innebär att en stor del av det säkerhetsskydd som en samlokalisering innebär försvinner. Beslut är fattat om att en ersättning för häktet ska ske genom en samlokalisering med Polismyndigheten i nya lokaler i Borås. Projektet är i uppstartsfas och beräknas preliminärt vara slutfört 2023. *Idag 44 platser. Kapacitetsökning: ca 9 platser.*

HÄKTET KALMAR

Polismyndigheten och Kriminalvården var fram till 2007 samlokaliserade. Efter att Polismyndigheten avflyttat försvann det säkerhetsskydd som en samlokalisering innebar. Istället har privata näringsidkare och hyresgäster flyttat in och miljön har delvis blivit publik genom en galleria i entréplanet. Kriminalvården har därför som långsiktig inriktning att omlokalisera häktesverksamheten och undersöker olika handlingsalternativ, som ett solitärt häkte i Kalmar, samlokalisering med Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten i Kalmar eller att inrätta ett häkte på en ny anstalt i Kalmar. Det sistnämnda alternativet föranleds av att anstalten i Kalmar inom en tioårsperiod kommer att behöva avvecklas på grund av åldersskäl. *Idag 35 platser. Kapacitetsökning: ca 25-35 platser.*

YTTERLIGARE BEHOV AV KAPACITETSÖKNING VID HÄKTEN

Förutom ovanstående satsningar på att ersätta eller bygga ut platskapaciteten i häkte finns det regionala behov av kapacitetsökning av häktesplatser som behöver analyseras vidare, och som kan leda till kompletterande beslut. Detta avser fler häktesplatser i anslutning till följande orter: Malmö, Växjö, Jönköping, Norrköping/Linköping samt södra Stockholm.

ANSTALT

Sverige har förhållandevis många anstalter för ett land av vår storlek. Det medför en rad fördelar, både verksamhetsmässigt och ur ett mer generellt arbetsmarknadspolitiskt perspektiv då Kriminalvården ofta är en stor arbetsgivare på de orter där vi finns. Vår bedömning är att vi förväntas fortsätta bedriva verksamhet på i stort sett samtliga orter där kriminalvårdsverksamhet finns idag. Utrymmet för en omfattande strukturomvandling med väsentligt större och färre anstalter bedömer vi som litet. För häktesverksamheten är det över huvud taget inte aktuellt. Vårddygnskostnaden är generellt sett dock högre på mindre enheter. Därför behöver vi förvalta den infrastruktur vi redan har på ett så kostnads- och verksamhetsmässigt effektivt sätt som möjligt. En kapacitetsökning av platser på en befintlig anstalt innebär som regel inte enbart nya bostadshus. Ett högre platsantal kräver ofta också om-, till- eller nybyggnation i delar av anstaltens övriga infrastruktur. Det kan gälla sysselsättnings- och programlokaler, kök eller lärcenter eller att administrativa lokaler, omklädningsrum, pausutrymmen och parkeringsplatser för personal behöver utökas.

Kriminalvården kan välja att antingen förtäta eller expandera anstaltsområden, eller en kombination av båda. Hur snabbt vi kan kapacitetsöka vid en enskild anstalt beror på hur effektivt byggprocessen kan bedrivas. I rådande beläggningsläge behöver dock byggprocesserna anpassas för att i möjligaste mån undvika platsstängningar. Det skapar flera byggfaser där man först behöver bygga ersättningsbyggnader, därefter riva och slutligen bygga för en reell kapacitetsökning. Tillgången till mer tomtmark är vid vissa anstalter en viktig faktor för att kunna genomföra delar av byggnationen effektivt och hålla platspåverkan så låg som möjligt. En nyetablering av en anstalt föregås av diskussioner med kommuner, lokala förankringsprocesser, utvärderingar av handlingsalternativ och diskussioner med olika markägare. Sammantaget gör det att en nyetablering bör ses utifrån ett tidsperspektiv på 6-10 år.

REDAN BESLUTADE OCH PÅGÅENDE OBJEKT**ANSTALTEN HALL FAS 1 OCH 2**

Beslut fattat 2016 och projekt pågår med utgångspunkt i två separata faser, där ett högre platsantal, cirka 300 platser, än dagens 171 platser realiserar först efter den andra fasen är klar. I projektet ingår att göra en översyn av anstaltens lokaler i stort i syfte att säkra långsiktigt hållbara förutsättningar för verksamheten. Ersättning av A-huset ska ses som projektets första fas, medan ersättning av B- och C-huset är fas två. Kriminalvården har lämnat över en förstudie avseende fas ett till fastighetsägaren, som nu arbetar med att påbörja en programprojektering. Kriminalvården har beslutat om medel för en projektgaranti. Förberedande arbete påbörjas hösten 2018. Projektet beräknas pågå ytterligare ca 5-7 år beroende på omfattning av de senare faserna.

Kapacitetsökning: ca 180 platser

ANSTALTEN TIDAHOLM

Beslut fattat 2016 och projekt pågår. Initiala analyser har visat på behov av en översyn av flertalet fastigheter och funktioner vid anstalten. Projektprocessen inkluderar att expandera nuvarande anstaltsområde, vilket ger en process i flera faser där ett högre platsantal, 200-240 platser än dagens 147 platser realiserar först efter den sista fasen är klar.

Kapacitetsökning: ca 54-94 platser.

ANSTALTEN SAGSJÖN

Beslut fattat 2016 och projekt pågår. Projektprocessen påverkas starkt av att fornlämningar har upptäckts på delar av anstaltsområdet, vilket i ännu okänd utsträckning påverkar vilka lösningar som kan bli aktuella och vid vilken tidpunkt. Efter fastighetsägarens bygglovsansökan kommer en dialog med länsstyrelsen att inledas. Kriminalvården har lämnat över förstudien till fastighetsägaren, som i sin tur har påbörjat programprojektering.

Kriminalvården har beslutat om medel för projektgaranti. Projektet kan beräknas pågå ytterligare ca 4-5 år.

Idag 35 platser. Kapacitetsökning: ca 20 platser.

PLANERAD KAPACITETSÖKNING PÅ BEFINTLIGA ANSTALTER

ANSTALTEN VÄSTERVIK

Hysesförhandlingar har slutförts under hösten 2018 vilket gett ett nytt hyresavtal gällande renovering och viss kapacitetsökning från dagens 255 platser till cirka 300 platser. Projektet är i uppstartsfas, men kan preliminärt bedömas vara omfattande och indelat i olika faser där kapacitetsökning realiserar först efter att den sista fasen är genomförd. Projektet kan mycket preliminärt beräknas ta ca 5-7 år.

Idag 255 platser. Kapacitetsökning: ca 45 platser.

SKENÄS

Flera av bostadshusen är i mycket dåligt skick samtidigt som anstaltsområdet medger en kapacitetsökning. Projektet är påbörjat och beräknas preliminärt vara klart 2020/2021.

Idag 58 platser. Kapacitetsökning: 38-86 platser.

RÖDJAN

Flera bostadsavdelningar är i mycket dåligt skick och uppfyller inte dagens brandsäkerhetskrav. Anstaltsområdet medger en kapacitetsökning. Projektet är i uppstartsfas och beräknas preliminärt vara klart 2021/2022.

Idag 60 platser. Kapacitetsökning: 84 platser.

SÖRBYN

Bostadsavdelningarna på anstalten Sörbyn bedöms inte vara i sådant skick att de uppfyller kraven på en acceptabel boendemiljö samtidigt som anstaltsområdet medger en kapacitetsökning. Projektet är i uppstartsfas och beräknas preliminärt vara klart 2021/2022.

Idag 40 platser. Kapacitetsökning: 56 platser.

ÖSTERÅKER

Vissa bostadshus och storköket vid anstalten behöver renoveras eller ersättas. Det finns också goda förutsättningar för en förtätning med ytterligare byggnader inom det befintliga anstaltsområdet, men också en expansion av anstaltsområdet

genom att fastighetsägaren äger gott om tomtmark som angränsar till det befintliga anstaltsområdet. En kapacitetsökning bedöms vara möjlig på anstalten Österåker, men kräver då också anpassningar av anstaltens övriga infrastruktur för att möjliggöra ett större uppdrag. Projektet är inte påbörjat och beräknas preliminärt ta cirka 6 år att slutföra.

Idag 93 platser. Kapacitetsökning: 94-144 platser.

STORBODA

Ett bostadshus, som inledningsvis uppfördes som en tillfällig byggnad, är i mycket dåligt skick och behöver ersättas. Anstaltsområdet medger förtätning och viss kapacitetökning. Projektet är inte påbörjat och beräknas preliminärt ta ca 3-4 år att slutföra.

Idag 91 platser. Kapacitetsökning: 23 platser.

KUMLA

Ett bostadshus, H-huset, på anstalten Kumla är stängt sedan ett flertal år tillbaka. En rivning av det medger en ny bostadsbyggnad på samma plats. Projektet är inte påbörjat och beräknas preliminärt ta ca 4 år att slutföra.

Idag 420 platser. Kapacitetsökning: 32-48 platser.

SKÄNNINGE

Anstalten har ett väl tilltaget anstaltsområde samtidigt som fastighetsägaren äger ytterligare mark i anslutning. Det krävs åtgärder gällande anstaltens övriga infrastruktur för att möjliggöra ett större uppdrag. Projektet är inte påbörjat och beräknas preliminärt ta ca 4 år att slutföra.

Idag 234 platser. Kapacitetsökning: 96 platser.

SKOGOME

Anstalten har flera gamla boendehus, och ett som uppfördes tillfälligt i början av 2000-talet, med mycket stora fastighetsmässiga behov och som behöver ersättas genom nybyggnation. Kriminalvården bedömer att det finns goda förutsättningar för en förtätning med ytterligare byggnader inom det befintliga anstaltsområdet, men också för expansion genom att fastighetsägaren äger gott om tomtmark som angränsar till det befintliga anstaltsområdet. En kapacitetsökning bedöms vara möjlig på anstalten Skogome, men kräver anpassningar av anstaltens övriga infrastruktur för ett större uppdrag. Projektprocessen är indelad i två faser, där den större kapacitetsökningen utfaller först när fas 2 är slutförd. Projektet är inte påbörjat och beräknas preliminärt ta 7-8 år att slutföra.

Idag 186 platser. Kapacitetsökning: 120-170 platser.

ERSÄTTNING AV ICKE ÄNDAMÅLSENLIGA ANSTALTER SAMT NYETABLERINGAR

NY KRIMINALVÅRDSANLÄGGNING REGION SYD

Avsiktsförklaring är tecknad under 2017 mellan Kriminalvården och Svedala kommun gällande etablering av en ny kriminalvårdsanläggning med upp till 300 platser, preliminärt fördelat mellan anstaltsplatser i klass 2 och häktesplatser. Platsantal kan eventuellt ökas. Under 2018 har Kriminalvården breddat sitt sökfokus även till andra möjliga etableringsorter och överväger nu att etablera en kriminalvårdsanläggning i annan kommun i relativ närhet till Malmö. Projektet är inte startat och det får bedömas som mycket osäkert när nya platser kan vara etablerade.

Kapacitetsökning: ca 300 platser

NY KRIMINALVÅRDSANLÄGGNING KALMAR

Kriminalvården har under hösten 2018 börjat undersöka möjligheterna för att etablera en ny kriminalvårdsanläggning i Kalmar, som en ersättning och kapacitetsökning för häktet respektive anstalten Kalmar. Anstalten är ålderstigen och närmar sig slutet av sin livscykel. Kriminalvården har bedrivit anstaltsverksamhet i Kalmar sedan år 1852, verksamheten är välfungerande och Kriminalvården har sedan länge ett mycket gott samarbete med en rad olika aktörer i Kalmar kommun. Planerna på en ersättningsanstalt i Kalmar är i ett tidigt skede. Nya platser bedöms tidigast kunna vara etablerade om 5-7 år förutsatt att ett etableringsbeslut kan fattas i närtid.

Kapacitetsökning: 200-300 platser eller mer.

FRIVÅRD

I projekteringen av nya frivårdslokaler har vi under de senaste åren räknat med den lokalkapacitet som krävs vid en klientökning på cirka 20 procent. Det handlar dels om att effektivisera och förtäta, men också om att förändra öppettider, exempelvis med kvällsöppet. Det kommer att bli nödvändigt att förenkla och förändra arbetsprocesser för att skapa tid för att träffa fler klienter, exempelvis differentiera klienter i större utsträckning med minskad kontaktfrekvens för klienter med låg risk. En annan möjlighet är ökad användning av videosamtal som ersättning för vissa fysiska besök. Det finns ett kvarstående behov gällande fortsatt utveckling av lokalerna avseende både kapacitetsutökning och säkerhet. En ökad frivårdsnärvaro i socialt utsatta områden behöver noga samordnas med andra myndigheter och kommuner för att ge önskvärd effekt. Nedan följer åtgärder som kan bidra till effektivisering och hantering av ett ökat klientinflöde:

VERKSTÄLLIGHETSPLANERING

En välfungerande VSP-process kan bidra till bättre kvalitet i klientarbetet och till viss del minska dubbelarbete i myndigheten. Den möjlighet vi idag har till differentiering av klienter utifrån risk för återfall i brott bör också användas till att överväga möjligheten att effektivisera utrednings- och planeringsarbetet för de av Kriminalvårdens klienter som har lägst risk/korta påföljder.

SÄRSKILD UTSLUSSNINGÅTGÄRD

Ett ökat klientinflöde på anstalt skulle kunna ge fler klienter med särskild utslussningsåtgärd, varav halvvägshus och vårdvistelse administreras av frivården. Inflödet skulle också kunna balanseras genom en högre grad av användning av särskilda utslussningsåtgärder, det förutsätter dock extraordinära insatser då andelen i särskild utslussningsåtgärd legat stabilt under en längre tid. Konkret behöver man se över risktagning och göra tydligare ställningstaganden. Två nyligen genomförda åtgärder för att öka andelen klienter som får en särskild utslussningsåtgärd är beslut om halvvägshus riktade mot kvinnor, samt halvvägshusplatser som innebär att halvvägshus nu finns i hela landet. Vi har också fattat beslut om en breddad målgrupp för frigång som innebär att fler klientbehov kan tillgodoses genom frigång, exempelvis in- eller omskolning i arbetslivet, arbetsträning, praktik, driva egen näringsverksamhet, delta i grundläggande utbildning, yrkesutbildning eller högskolestudier samt behandling i bred bemärkelse (allmänna råd till 11 kap. 2 § fängelselagen (2010:610)).

ÖVERVAKNINGSNÄMNDERNA

Det finns en effektiviseringspotential i att frivården får överta vissa uppgifter som idag utförs av övervakningsnämnd. Ur ett helhetsperspektiv skulle det sannolikt kunna leda till en effektivare klientprocess och ge förutsättningar för en mer enhetlig och tydlig misskötsamhetshantering. Samtidigt skulle det innebära utökade arbetsuppgifter för frivården. Uppskattningsvis kan det ge minskade kostnader om ca 8-10 miljoner kronor för övervakningsnämnderna.

ELEKTRONISK ÖVERVAKNING

Den nya e-bojan som Kriminalvården just nu upphandlar kommer att ge möjlighet till effektivare arbetssätt och nya arbetsområden, till exempel GPS-övervakning och automatiserad alkoholkontroll. Detta kräver dock en utvecklad övervakningsförmåga med central och nationell övervakning av larm. För att en sådan ska vara effektiv och säker krävs en ökad grad av centralisering.

KÖPT VÅRD OCH BEHANDLING

De senaste åren har frivården arbetat med att utveckla kontrollen och kvalitetssäkringen för köpt vård och behandling. Vi har fått bättre kontroll, men behöver fortsätta upprätthålla kvaliteten på våra behandlingshem för att klara en hög beläggning. Viktigt att poängtera är att alternativet för kontraktsvårdsklienter som avtjänar påföljd på ett behandlingshem är fängelse. Den köpta vårdens kostnader behöver därför förhållas till kostnaden för en anstaltsplats.

ÅTERFALLSFÖREBYGGANDE BEHANDLINGSINSATSER

Kriminalvården har under 2000-talet byggt upp en fungerande verksamhet vad gäller återfallsförebyggande insatser. För majoriteten av våra behandlingsinsatser har vi i kontrollerade studier kunna påvisa en återfallsreducerande effekt. De olika insatserna har på många sätt utvecklats i positiv riktning bland annat med större fokus på klienternas risker, behov och mottaglighet (RBM). En genomlysning av de effektiva insatserna visar dock att de har ett snarlikt innehåll och att man jobbar med liknande pedagogik för olika målgrupper. Det är alltså möjligt att utifrån de gemensamma bärande delarna skapa ett modulbaserat grundprogram som möter behoven hos en stor andel av Kriminalvårdens klienter. Att vidareutveckla de olika insatserna till ett enhetligt basutbud skulle kunna bidra till att fler klienter nås av påverkansinsatser samtidigt som behovet av nyutbildning av programledare skulle minska drastiskt, vikt i sin tur skulle förenkla kompetensförsörjningen. Med ett modulbaserat grundutbud kan deltagandet i dessa insatser bli en naturlig del av verkställigheten och ske kontinuerligt med lägre intensitet, istället för som nu under avgränsade perioder med högre intensitet. Detta kan öka resursutnyttjandet och minska störningseffekterna på annan klientverksamhet. Det kan också få positiva effekter på avbrottsfrekvensen, vilket är viktigt eftersom avbrott kan inverka negativt på behandlingsresultatet. En stor utmaning för de olika insatserna är det stora inflödet av klienter med korta verkställigheter. Ungefär varannan klient verkställer fängelse med en strafftid på mindre än sex månader samtidigt som verkställighetstiden inte säger något om risknivån hos klienterna. Rätt använt kan ett modulbaserat basutbud möjliggöra att fler hinner påbörja och fullfölja behandling.

UPPSÖKARE

Uppsökarverksamheten har fokus på missbrukare, unga och våldsamma klienter samt bidrar med isolerbrytande åtgärder vid häktena. Effekterna är oklara då verksamheten inte har utvärderats. Effektiviseringsmöjligheter finns när det gäller målgruppens omfattning. Om uppsökarverksamheten skulle tas bort finns en besparingspotential på 34 mkr. Om man räknar på en minskad målgrupp i urval, och fokus på klienter under 25 år och yngre är besparingen cirka 23 mkr. För att klara ett ökat klientinflöde behöver denna process ses över.

PERSONUTREDNINGAR

När det gäller PU pågår ett kvalitetsutvecklingsarbete. Det finns idag stora skillnader när det gäller enhetlighet och kvalitet på lokal nivå, vilket försvårar möjligheterna till nationell styrning i syfte att minska tidsåtgång och ambition. Det är en viktig del av det fortsatta arbetet.

SAMHÄLLSTJÄNST

I det genomförda utredningsarbetet om samhällstjänsten har ett antal centrala områden identifierats. Varje område har delar som direkt eller indirekt verkar för att utveckla påföljden inom ekologi- och miljöområdet. Ansatsen för samhällstjänsten bör breddas utifrån målet om en trovärdig och rättssäker samhällstjänst med ett tydligt och samhällsnyttigt innehåll. För att kunna nå dit krävs utveckling inom fem områden: Frivårdens bemanningsstöd, avsiktsförklaringar, kommunikation, regelverk samt teknik och beredskap.

TRANSPORTER AV FRIHETSBERÖVADE

Transportverksamheten inom Kriminalvården står inför ett vägval gällande huruvida transportverksamheten ska renodlas, dels externt, dels internt. Utifrån rådande läge, med den ofinansierade transportreformen från 2017, blir frågan i vilken utsträckning Polismyndighetens uppgifter kan renodlas på bekostnad av Kriminalvårdens kärnverksamhet. I avsaknad av en uppdragsfinansiering som tillåter Kriminalvården att dimensionera transportorganisationen för den uppgift som polisorganisationen inte längre anser sig ha rätt att utföra, blir slutsatsen att Kriminalvårdens transportåtagande inte kan anses sträcka sig längre än det som motsvarar den kapacitet som beslutad finansiering medger. Det finns goda skäl att hålla ihop uppdraget avseende transporter av frihetsberövande, om det inte är direkt kopplat till övrig polisiär verksamhet eller med vissa geografiska undantag. När transportreformen nu hittills endast finansierats med sammanlagt 105 miljoner kronor (35 miljoner årligen 2017-2019) av totalt ackumulerad kostnad för samma period om knappt 390 miljoner kronor, finns i realiteten inte det kapacitetsutrymme som Kriminalvården behöver för att överta transportansvaret från Polismyndigheten på det sätt som annars hade varit möjligt och önskvärt.

Vidare blir Kriminalvården den största statliga transportorganisationen av individer, varför frågan bör ställas om Kriminalvården kan ta ytterligare ansvar för transporter som inte ryms inom dagens lagstiftning, och där kompetens och befogenheter finns hos respektive myndighet. Kriminalvården behöver också i samband med de nya transporterna från Polismyndigheten se över fortsatt organisering av de lokala transporterna där NTE idag inte har transportansvaret, alltså göra en intern renodling av transporter. Detta har redan skett på fem orter i landet. För att en effektiv transportverksamhet ska

uppnås krävs att samma organisation omhändertar de lokala polistransporterna och de lokala häktestransporterna. En gräns sätts utifrån häktets storlek och geografiska placering.

Med ett stabiliserat uppdrag för NTE kan utvecklingsarbetet mer och mer styras mot effektiviseringsåtgärder och kvalitetssäkrad leverans i form av servicenivåer gentemot interna och externa beställare. Grundarbetet är lagt utifrån kravställning och leverans av delar av IT-system och uppföljningsstrukturer. Bemanningnivån och produktionen följs genom nyckeltal, som kostnad per transport eller beställd bevakningstimme, nyttjandegrad samt uppföljning av schemaläggning utifrån passlängder med mera. Utveckling av planeringsstödet och planeringsprocesserna väntas leda till ökad produktivitet. Digitalisering av transportflödet ska ge ökad andel produktiv tid. En åtgärd som i sig inte är effektivisering, men sänker produktionskostnaden, är en anpassning av transportpersonalens lönenivå till övriga Kriminalvården. Det har redan skett under de tre senaste åren och planeras fortsätta. Vidare bör ett nytt kollektivavtal leda till effektiviseringsmöjligheter inom främst utrikesverksamheten.

Transportverksamheten har historiskt inte integrerats med övriga Kriminalvården, men detta arbete har pågått sedan moderniseringen av myndigheten. Kriminalvården som helhet är ännu inte dimensionerad för en transportverksamhet av nuvarande storlek, dessutom med ett stort externt uppdrag. Det finns en långsiktig potential i att samutnyttja lokaler med övriga Kriminalvården, vilket inte varit möjligt med de senaste årens krav om snabb expansion. Vidare behöver uppehållsplatserna optimeras, både avseende dimensionering och placering. Detta gäller även i samarbete med beställande myndigheter.

7 ORGANISATION

När Kriminalvården i januari 2015 inledde implementeringen av ny organisationsstruktur var syftet att skapa större långsiktighet, ökad effektivitet samt en nationellt mer enhetlig och sammanhållen kärnverksamhet. Genom avdelningar, direkt underställda generaldirektören, etablerades en strategisk ledning och styrning av det klientnära arbetet inom sex regioner. Kriminalvårdens organisation är utformad för att hantera operativ stabilitet och strategisk utveckling parallellt. Den påfrestning som Kriminalvården nu hanterar innebär att ordinarie strukturer och beslutsprocesser prövas. Bedömningen är att organisationen är robust men att det över de kommande 5-7 åren behövs en extraordinär kraftsamling för att balansera mellan ett ökat behov av platser och medarbetare och minskade ekonomiska förutsättningar.

STRUKTUR OCH BESLUTFATTANDE

Bedömningen är att Kriminalvårdens klientutveckling och de åtgärder som har beslutats eller förbereds kan hanteras inom lagd struktur och beslutsfattande, men att det kräver ökad spetskompetens och resurser inom vissa områden, till exempel projektledning inom fastighet och rekryterare inom HR, lärare och sjuksköterskor, utöver fler kriminalvårdare till den klientnära verksamheten. Det innebär att justeringar kommer vidtas avseende roller och ansvar. Krav på Kriminalvårdens chefer och medarbetare ökar. Myndighetens ledningsstruktur och styrning kommer att prövas liksom förmågan till samordning för att arbetet ska kunna ske med fortsatt hög kvalitet och kostnadseffektivt. Kompetensförstärkning och ökad dimensionering är en konsekvens av behovet av en ökad platskapacitet och det höga beläggningsläget och innebär att:

- Projektledningskompetens inom bygg- och fastigheter kommer vara avgörande för de kommande infrastruktursatsningarna. En resurs- och kompetensförstärkning av åtta projektledare är en nödvändig åtgärd för att klara utmaningarna med ökad platskapacitet och eftersatt renovering. Förmågan att i ökad omfattning utveckla samarbetet inom huvudkontoret samt med den regionala och lokala nivån kommer vara av stor betydelse för de ca 30 infrastrukturprojekt som är igång eller är beslutade.
- I syfte att stärka genomförandeförmågan och samtidigt behålla ordinarie planering- och verksamhetsutveckling kommer en funktion etableras inom avdelningen för anstalt och häkte med ansvar för genomförandet av infrastruktursatsningarna. Funktionen kommer att samordna och stödja den planerade ny- och ombyggnationen i förhållande till fastighetsenheten, IT-, säkerhet- och HR-avdelningen. Funktionen kravställer verksamhetens samlade behov av platskapacitet för olika klientkategorier, verksamhetsinnehåll avseende behandlingsprogram, studier och arbetsdrift samt behov av kompetens och dimensionering av resurser såsom rättvårdsexperten, lärare, sjuksköterskor, produktionsledare och kriminalvårdare. Funktionen utgör även ett stöd till regional och lokal nivå i frågor avseende normeringar, projektprocess och

logistik kopplat till ny- och ombyggnation av fastigheter som bedriver klientnära verksamhet. Ledtiden beräknas bli kortare genom det samordningsansvar som funktionen inom häkte/anstalt får, att tillsammans med regionchef och regional HR-experten bedöma kompetensbehov, bemanningsvolym och utbildningsbehov samt logistiken kring när medarbetare och eventuella chefer behöver vara i operativ drift.

- Säkerhetsavdelningen behöver förstärka organisationen för att kunna möta och samordna infrastruktursatsningarna ur ett säkerhetsperspektiv samt genomföra nödvändiga återinvesteringar. Säkerhetsavdelningen behöver skyndsamt inrätta fem expertfunktioner och en samordnande funktion som möter kraven på fysisk/teknisk säkerhet och genomföra säkerhetsanalyser.

- Regionchefen har en viktig roll i genomförandet av infrastruktursatsningarna. Den ökade klienttillströmningen och höga beläggningen belastar i första hand det enskilda verksamhetsstället, dvs. häktet, anstalten och frivårdskontoret, och påverkar regionkontorens förmåga att utgöra ett stöd till den dagliga operativa verksamheten. Kompetens och resurser kommer behöva tillföras på regional och lokal nivå för att undvika att medarbetare tas från det klientnära arbetet för att hantera uppgifter som uppstår i samband med planerade kapacitetsökningar på anstalter och häkten.

- Klienttillströmningen och bedömningen att det behövs ca 3 000 platser de kommande 10 åren indikerar att antalet medarbetare bör öka i samma storleksordning, vilket sannolikt även innebär ett behov av ytterligare 75-100 första linjens chefer över samma tidsperiod. Dimensioneringen av HR-organisation utgår i nuläget från behovet att hantera stora rekryterings- och utbildningsvolym och säsongsvariationer utifrån en normal hög personalomsättning. Konsekvensen av det ökade klientinflödet är att det kommer kräva en annan organisatorisk lösning och dimensionering för att klara ytterligare volymer.

- Kriminalvårdens digitala resurser och plattformar har successivt utvecklats baserat på olika verksamheters behov, vilket har lett till bristande enhetlighet och begränsningar som bromsar nödvändig utveckling och som inte alltid uppfyller myndighetens krav på säkerhet. För att möta behovet av effektivitet och nytänkande i samband med en ökande klienttillströmning krävs omfattande åtgärder för att stärka en sedan tidigare eftersatt IT-infrastruktur genom att utveckla och utveckla digitala resurser som inte uppfyller säkerhetskrav och krav på interoperabilitet. Detta kräver investeringar och kompetensväxling. Behovet av ökad platskapacitet sätter ytterligare belastning på leveransförmågan i befintlig plattform parallellt med utvecklingsbehov i de kommande infrastruktursatsningarna på utbyggnad eller nyetablering av häkten, anstalter och frivårdskontor.

- En förenklad portföljstyrning för förvaltning och projekt som innehåller krav på utveckling av ytterligare digitala resurser har införts. Portföljkontoret ska samordna, analysera, konsekvensbeskriva och rekommendera generaldirektören och avdelningschefer konsekvenser av olika prioriteringar. Den kraftsamling som nu krävs för att omhänderta det ökade klientflödet kan i ett nästa steg kräva en mer omfattande samordning. I syfte att ytterligare prioritera, leda

och styra verksamheten kan ett programkontor inrättas med ett utökat mandat att samordna utvecklingsfrågor och i realtid följa etableringen och kostnadsutvecklingen för snabb kapacitetsmässig omställning. Ett programkontor inrättas i det fall nationella ledningen bedömer att hastigheten och samordningen i kapacitetsökningen inte är tillräckligt hög.

KOMPETENSFÖRSÖRJNING

En bedömning av rekryteringsbehovet de kommande 10 åren, givet en ökning med cirka 3 000 platser, innebär en ökning av årsarbetskrafter i samma storleksordning. I kärnverksamheten krävs fler kriminalvårdare, lärare, sjuksköterskor, kriminalvårdsinspektörer, klienthandläggare och på huvudkontoret stödjande funktioner i form av jurister, HR-experter, rekryterare och personalutbildare.

Det goda läget på arbetsmarknaden samt effekterna av migrationskrisen 2015 har bidragit till en ansträngd situation för Kriminalvården då stora personalgrupper i kärnverksamheten rekryterades till kommuner, andra statliga myndigheter, behandlingshem och bevakningsbranschen. Sammantaget har det inneburit att personalomsättningen sedan 2013 gått från 7 till 10 procent. Kriminalvården bedriver dygnetruntverksamhet, vilket innebär att en vikarie behövs utföra arbetet samtidigt som nyanställd genomgår kriminalvårdsutbildning. Personalförsörjningsläget har ytterligare förvärrats av riksdagsbeslutet om övertagandet av transporter från Polismyndigheten. En temporär rekryteringsstruktur har etablerats under 2018. I ett läge med hög beläggning i verksamheten, ekonomiska underskott samt hög personalomsättning blir den lokala verksamhetens förmåga att själv hantera kompetensförsörjningen mycket begränsad. Under 2018 och inför 2019 finns en påtaglig risk att verksamheten inte kommer att kunna skicka nyanställda medarbetare till grundutbildning då också dessa behövs i den dagliga verksamheten.

En strategisk inriktning mot en kvalitetssäkrad och effektiv rekryteringsstruktur finns sedan några år och arbetet har bedrivits trots den höga belastningen på organisationen med anledning av den ökade personalomsättningen. Vid sidan om den temporära strukturen som sattes upp under 2018 har en pilotverksamhet påbörjats i en region med en ny rekryteringsorganisation. Det arbetet behöver slutföras och leda fram till en rekryteringsorganisation som kan hantera massrekryteringar. Annars är risken påtaglig att Kriminalvården hamnar i ett läge där kvalitetssäkringen av rekryteringsprocessen havererar under det höga tryck som finns ute i verksamheten. En centraliserad, nationell, kvalitetssäkrad och kompetensbaserad rekryteringsprocess frigör tid för chefer som idag lägger mycket tid på rekrytering av baspersonal, och bidrar därmed till ökad tids- och kostnadseffektivitet. Kriminalvården uppnår ökad kvalitet i rekryteringsarbetet med professionella rekryterare och genom en gemensam urvalsprocess som bedömer den sökandes kompetens i relation till kravprofilen. Ett centraliserat rekryteringsarbete innebär också att rekrytering kan ske kontinuerligt. Detta förväntas ge bättre träffsäkerhet, färre felrekryteringar och färre avhopp från kriminalvårdsutbildningen samt minskad personalomsättning. Mot bakgrund av rådande beläggningsläge och ekonomiska förutsättningar är dock risken stor att genomförandet kan komma att senareläggas. Kriminalvården har också inlett samtal med Rekryteringsmyndigheten. En paus

i planeringen togs i samband med att den allmänna värnplikten aktiverades, men det finns fortfarande planer på att återuppta samarbetet, vilket skulle kunna innebära ett effektivare resursutnyttjande för staten totalt. I samband med regeringsuppdragen om moderna beredskapsjobb samt praktikplatser för nyanlända startade Kriminalvården en strategisk satsning på att öka antalet sökande med utländsk bakgrund.

Den ökade personalomsättningen och svårigheterna att rekrytera, i kombination med att det ekonomiska läget tvingar fram prioriteringar i kärnverksamheten, resulterar nu i att en snabbt växande kompetensskuld byggs upp i myndigheten. Det får redan effekter för den obligatoriska fortbildning som medarbetare ska genomföra vart fjärde år. Verksamheten har inte kunnat skicka medarbetare till utbildningen då dessa behövs i den operativa verksamheten där nya medarbetare måste introduceras och vakanser täckas. Att fortbildning kan genomföras är viktigt för att upprätthålla kompetens, till exempel kring ny lagstiftning, säkerhetsfrågor och behandlingsprogram.

Löneläget, i synnerhet i jämförelse med andra offentliga arbetsgivare, har utvecklats till Kriminalvårdens nackdel. Inte med mindre än att bidra till ökad löneglidning inom offentlig verksamhet kan vi svara upp. Som exempel kan nämnas att rekryteringen från Försvarmakten av tjänstgörande soldater och sjömän, som Försvarmakten och Kriminalvården slutit en överenskommelse om, kanske inte kommer att ske i den omfattning som avsetts vilket kan leda till ett statligt kompetenstapp.



Kriminalvården

601 80 Norrköping
Telefon 077-22 80 800
www.kriminalvarden.se