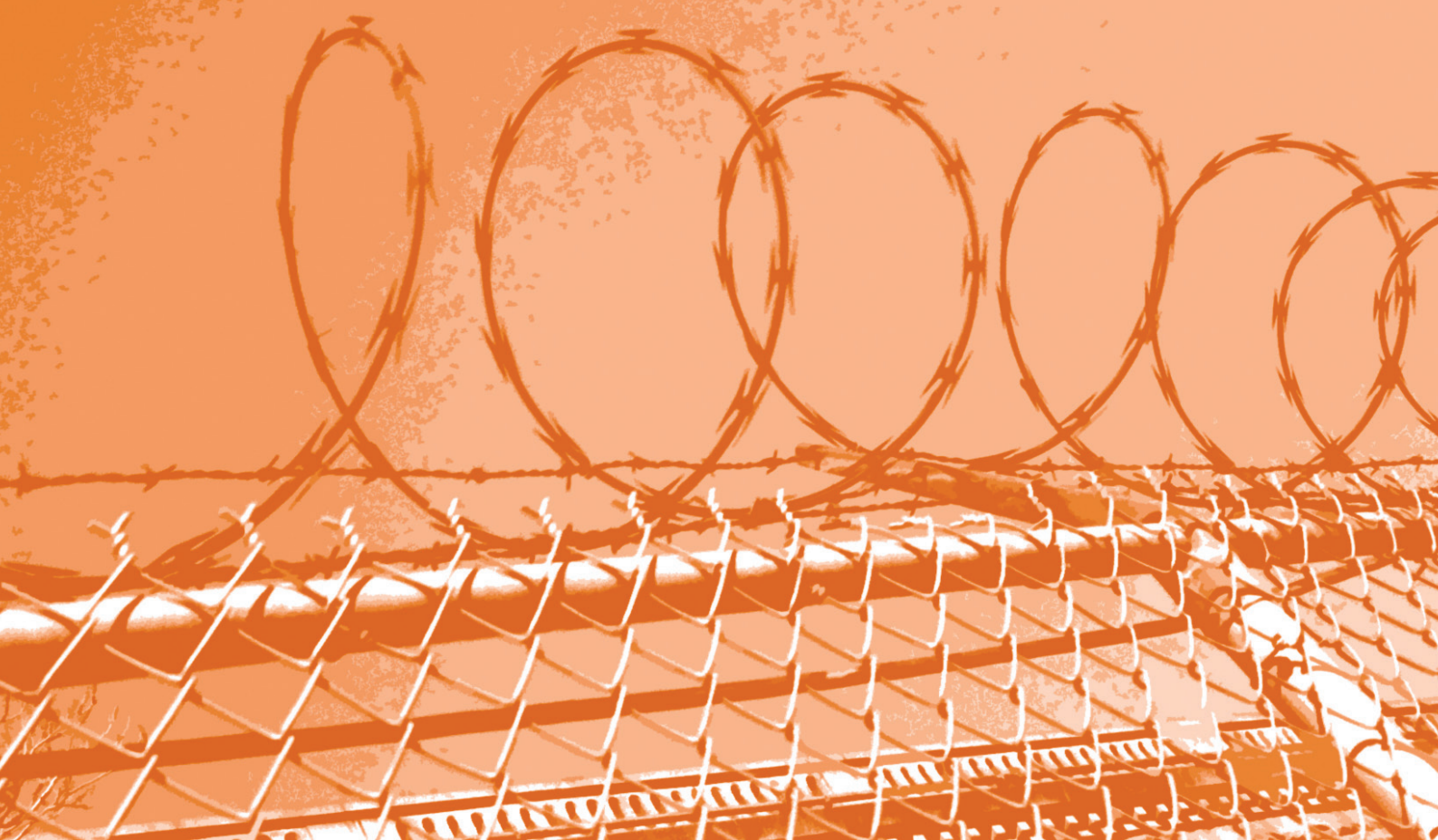


Effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter

RIR 2020:16



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-566-4

RIR 2020:16

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: JONAS INGERSTEDT

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2020



EN GRANSKNINGSRAPPORT FRÅN RIKSREVISIONEN

TILL RIKSDAGEN

BESLUTAD: 2020-07-03

DNR: 3.1.1.2019-0128

RIR 2020:16

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter

Riksrevisionen har granskat effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser Kriminalvården.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Riksrevisionsledare Fredrik Bonander har varit föredragande. Revisionsdirektör Christian Andersson och enhetschef Robin Travis har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Fredrik Bonander

För kännedom:

Regeringskansliet; Justitiedepartementet
Kriminalvården

EFFEKTIVITETEN VID KRIMINALVÅRDENS ANSTALTER

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	6
1 Inledning	9
1.1 Motiv till granskning	9
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	10
1.3 Bedömningsgrunder	11
1.4 Metod och genomförande	14
2 Kriminalvårdens anstaltsorganisation	19
2.1 Anstalternas utformning	19
2.2 Kriminalvårdens organisering av anstalterna	20
2.3 Kriminalvården hyr sina anstaltslokaler	21
2.4 Placering av och sysselsättning för intagna	22
2.5 Beskrivande statistik för anstalterna	24
3 Förbättringspotential för vissa anstalter	29
3.1 Modell för beräkning av anstalternas förbättringspotential	29
3.2 Beskrivning av modellens variabler	34
3.3 Vissa anstalter har stor förbättringspotential	34
3.4 Små skillnader i resultaten när modellen även innehåller återfall	38
3.5 Förändringar i modellen förändrar inte resultaten	40
3.6 Vad kan förklara effektivitetsskillnaderna mellan Kriminalvårdens anstalter?	41
4 Stordriftsfördelar vid svenska anstalter	47
4.1 Tidigare kunskap om stordriftsfördelar vid anstalter	47
4.2 Intervjuer på åtta anstalter indikerar att större anstalter är mer effektiva	48
4.3 Genomsnittskostnaden blir lägre för större anstalter	50
5 Arbetet med att etablera och sprida goda arbetssätt	54
5.1 Inga uppenbara skillnader i arbetssätt mellan effektiva anstalter och de med förbättringspotential	54
5.2 Strukturerade former för att fånga erfarenheter saknas	54
5.3 Styrningen har främst uppifrånperspektiv	58
6 Förbättringsmöjligheter på flera områden inom Kriminalvården	59
6.1 Anstalternas resurseffektivitet skiljer sig åt	59
6.2 Kriminalvårdens organisation är spårbunden	60
6.3 Större anstalter skulle kunna spara resurser	61
6.4 Brister i arbetet med att etablera och sprida goda arbetssätt	63
6.5 Kriminalvården bör förbättra möjligheterna till uppföljning av sin effektivitet	64
6.6 Riksrevisionens bedömningar med anledning av revisionsfrågorna	65
6.7 Riksrevisionens rekommendationer	66

EFFEKTIVITETEN VID KRIMINALVÅRDENS ANSTALTER

Referenser	67
Bilaga 1. Att mäta effektivitet	71
Bilaga 2. Litteraturöversikt DEA	77
Bilaga 3. Ineffektivitetstal per år 2015–2018	81
Bilaga 4. Referenser för anstalter med förbättringspotential	85
Bilaga 5. Regressionsmodellen för stordriftsfördelar	87



Sammanfattning och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter. Granskningen visar att effektiviteten kan förbättras på flera områden. Majoriteten av anstalterna har en storlek som inte ger förutsättningar för att uppnå lägsta möjliga kostnad per anstaltsplats. Resurseffektiviteten varierar också mellan anstalterna där det finns en genomsnittlig förbättringspotential med upp till tjugo procent. Dessutom kan Kriminalvården förbättra sitt sätt att arbeta med kunskapsspridning som arbetssätt och även standardisera sin statistik så att det blir enklare att göra jämförelser mellan anstalter.

Förbättringspotentialen vid anstalterna skiljer sig åt

En analys av anstalterna åren 2015–2018 visar ett genomsnittligt utrymme för resurseffektivisering på 15–22 procent. Det ser dock väldigt olika ut mellan anstalterna. En del av dem har betydligt större potential att bli mer effektiva.

Som alltid bygger kvantitativa modeller på antaganden där resultatet ska ses som ett vägledande mönster för förbättring. Därför är de inte de exakta siffrorna som är viktigast, utan hur anstalterna förhåller sig till varandra.

Att förebygga återfall i brott är en central uppgift för Kriminalvården. Då återfall inkluderas i en modell blir den genomsnittliga förbättringspotentialen något lägre. Variationen i effektivitet mellan anstalter kvarstår dock.

Resurseffektivitetsmättet i granskningen räknas fram med metoden Data Envelopment Analysis (DEA), som är ett relativt mått där en anstalts förbättringspotential definieras utifrån jämförelser med liknande anstalter.

Strukturella faktorer viktiga för effektiviteten

Strukturella faktorer som anstalterna inte kan åtgärda själva kan förklara en stor del av anstalternas förbättringspotential. Resultat från intervjuer visar att anstalter med en lägre resurstilldelning anpassat sig till att arbeta med mindre resurser utan att detta påverkat prestationerna i särskilt hög grad.

Kriminalvårdens lokaler är en strukturell faktor som påverkar anstalternas effektivitet. Hyreskontrakten är ofta långa vilket gör det svårt för enskilda anstalter att förändra sin situation. För en anstalt med för stora eller svårhanterade lokaler är det svårt eller omöjligt att åtgärda problemet. Investeringar sker ibland även i lokaler som inte är anpassade för anstaltsverksamhet samtidigt som underhållet av lokalerna ofta är eftersatt. Det är viktigt för Kriminalvården att analysera de strukturella faktorerna för att kunna förbättra effektiviteten.

Större anstalter kan innebära lägre kostnader

De svenska anstalterna kan bli mer effektiva om de vore större. Forskning från USA och Storbritannien visar att det finns stordriftsfördelar för deras anstalter. Fördelar med stordrift finns också vid de svenska anstalterna. Den kan också påverka kvaliteten i återfallsverksamheten positivt, då det frigör resurser för en mer individanpassad verksamhet.

För att i en svensk kontext ge en fingervisning om vilken anstaltsstorlek som ger en optimal storlek har vi analyserat anstalternas styckkostnader. Det är dock viktigt att betona att analysen endast kan användas för att beskriva ett ungefärligt härad där styckkostnaderna är som lägst. Vår analys indikerar att en anstalt med cirka 300 platser har den lägsta kostnaden per plats. En omorganisation av landets anstalter visar enligt denna beräkning att besparingspotentialen skulle kunna vara cirka 580 miljoner kronor. Detta innebär att de flesta anstalter troligen skulle vara mer kostnadseffektiva om de var större.

Förbättra arbetet med att etablera och sprida goda arbetsmetoder

Erfarenhetsutbyte mellan anstalter sker främst på lokal och möjligen regional nivå. Den centrala styrningen är inte heller i tillräcklig grad balanserad med impulser nedifrån. Kunskapsspridningen riskerar därför att bli personberoende. Det kan leda till att anstalter och regioner arbetar olika och att den likriktning av verksamheten som Kriminalvården eftersträvar uteblir.

Förbättra Kriminalvårdens möjligheter till uppföljning av sin effektivitet

Standardisering och centralisering av Kriminalvårdens statistik bör kunna öka effektiviteten avsevärt. För att styrning mot ökad resurs- och kostnadseffektivitet ska få genomslag behöver resultaten i verksamheten följas upp fortlöpande. Det förutsätter att rätt information finns tillgänglig samt tillgång till standardiserade system för datainsamling. Då Kriminalvården ibland får göra omfattande handpåläggning för olika utredningar och forskningsprojekt som baseras på olika data tas mycket resurser i anspråk.

Rekommendationer

Med utgångspunkt från resultaten i granskningen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Kriminalvården:

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

EFFEKTIVITETEN VID KRIMINALVÅRDENS ANSTALTER

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Kriminalvården har för närvarande svårt att få anstaltens resurser att räcka för att bedriva en ändamålsenlig verksamhet.¹ I årsredovisningen för 2018 beskriver Kriminalvården att beläggningssituationen i slutet av 2018 var sådan att de marginaler som behövs för att kunna bedriva kriminalvård på ett säkert, humant och effektivt sätt passerats.² Anstaltsverksamheten har även i dagsläget en omfattande platsbrist. Den genomsnittliga beläggningsgraden låg i februari 2020 på 99,8 procent, vilket ofta leder till överbeläggning på enskilda anstalter. Detta innebär att man har svårt att ta emot dem som döms till fängelse av landets domstolar. Kriminalvården, som tilldelades en budget om cirka 9,5 miljarder kronor år 2020,³ har bland annat till uppgift att förhindra återfall och bedriva en säker verksamhet. När verksamheten blir överbelagd får anstalterna allt svårare att utföra uppgifterna. Resursbristen kan åtgärdas genom resurstillskott eller genom att Kriminalvården använder tilldelade medel på ett mer effektivt sätt.

Enligt Europarådet var svensk kriminalvård 2014 bland de dyraste i Europa.⁴ Av Kriminalvårdens årsredovisning för 2018 framgår att kostnaderna för anstaltsverksamheten dessutom ökat på senare år. Statskontoret har med data från år 2003 jämfört Sveriges och Kanadas kostnader per anstaltsplats. Statskontoret fann då att anstaltsplatserna i Sverige kostade 60 procent mer än i Kanada.⁵ Samma jämförelse för år 2018 visar att Sveriges anstaltsplatser då kostade 100 procent mer än Kanadas.⁶ Skillnaderna mellan länderna i kostnad per plats har alltså ökat sedan år 2003.

Svenska anstalter må vara dyra, men vi förväntar oss då att Kriminalvården klarar att genomföra uppdraget med hög kvalitet. Ett sätt som kan bidra till hög kvalitet i en verksamhet är om den är organiserad så att innovativa idéer kan spridas mellan olika verksamhetsställen.⁷ I tidigare granskningar har bland annat kvaliteten i Kriminalvårdens behandlingar ifrågasatts.⁸ Kriminalvården arbetar återkommande med att förstärka kvaliteten i behandlingarna, genom att i förväg

¹ Öberg, "Skärpta straff kräver att fler anstalter och häkten byggs", 2018-02-20; Öberg, "Alternativa straff kan lösa bristen på fängelseplatser", 2018-11-20.

² Kriminalvården, *Kriminalvårdens årsredovisning 2018*, 2019, s. 9.

³ Prop. 2019/20:1, Utgiftsområde 4, s. 12.

⁴ Aebi, Tiago och Burkhardt, *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2015, 2016*, s. 120 ff.

⁵ Statskontoret, *Effektivitetsgranskning av kriminalvården*, 2003.

⁶ Statistics Canada, tabell 35-10-0013-01 Operating expenditures for adult correctional services.

⁷ Goh, "Managing effective knowledge transfer: an integrative framework and some practice implications", 2002, s. 23–30.

⁸ Riksrevisionen, *Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?*, 2015.

ackreditera de behandlingar som föreslås och genom att i efterhand utvärdera behandlingarna och ta bort de som inte har effekt.⁹ För att uppnå en effektiv verksamhet är det vidare viktigt att anstalter får möjlighet att utbyta idéer och erfarenheter och att arbetssätt som visat sig effektiva tas tillvara inom hela myndigheten. Det är också viktigt att det skapas evidens om hur olika arbetssätt fungerar och att detta görs på ett organiserat sätt.

Slutligen saknas det i dagsläget undersökningar som på ett systematiskt sätt, och med moderna metoder, jämför anstalters resurseffektivitet med varandra. Kriminalvården samlar in omfattande statistik om de svenska anstalterna men statistiken används inte för att samlat belysa om anstalterna använder resurserna på ett effektivt sätt. Internationellt finns det studier om effektivitet för anstalter.¹⁰ Det finns dock ingen vetenskapligt publicerad studie om svenska förhållanden. Det närmaste är en statlig utredning från 2009 som presenterade olika modeller som pekade på en genomsnittlig förbättringspotential på mellan 20 och 40 procent för svenska anstalter.¹¹

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Den övergripande revisionsfrågan i denna granskning har varit att undersöka om Kriminalvårdens anstaltsverksamhet är effektiv. Vi ställer därför två delfrågor och ett antal underfrågor i granskningen:

1. Är Kriminalvårdens anstalter resurseffektiva?
 - Hur förhåller sig anstalterna till varandra i termer av resurseffektivitet?
 - Vilken potential för ökad resurseffektivitet finns?
 - Vilka faktorer ligger bakom skillnaderna i resurseffektivitet?
 - Finns det potential för kostnadsbesparing om anstalternas storlek skulle förändras?
2. Bedriver Kriminalvården ett ändamålsenligt arbete med att etablera och sprida goda arbetssätt?
 - Fångar myndigheten upp lokala erfarenheter från anstalterna av vilka arbetssätt som är effektiva och sprids denna kunskap till andra anstalter?
 - Har Kriminalvården balans mellan intern myndighetsstyrning uppifrån och impulser nedifrån?

Frågorna hänger delvis ihop genom att resultatet från den första frågan är ett viktigt underlag för granskningen av den andra frågan. Frågorna besvaras med delvis olika metoder.

⁹ Kriminalvården, *Kriminalvårdens årsberättelse 2018, 2019*, s. 55.

¹⁰ För en genomgång av studier om effektivitet för anstalter se bilaga 2.

¹¹ SOU 2009:13.

Granskningen är avgränsad till åren 2015–2018 för den kvantitativa undersökningen av anstalternas resurseffektivitet. Skälet till att använda denna tidsperiod är dels att vi försökt vara så aktuella som möjligt, dels att det funnits databegränsningar med tidigare år. Vidare har vi avgränsat oss till att studera 44 av Kriminalvårdens i dagsläget totalt 45 anstalter. Anstalter har främst uteslutits på grund av att de inte haft verksamhet under hela den studerade perioden, till exempel anstalten Helsingborg.¹² Vi har vidare inte granskat häktena, frivården eller Kriminalvårdens transportverksamhet.

Granskningen har inte haft möjlighet att ta hänsyn till möjliga skillnader i olika behandlingsprogram eller potentiella skillnader i kompetens hos personalen vid olika anstalter. Vi har inte heller kunnat ta hänsyn till hur väl matchningen av intagna och olika behandlingsprogram fungerar på olika anstalter. Inom granskningen har dock vissa försök gjorts att inkludera verksamhetens kvalitet i de kvantitativa modellerna, till exempel i hur antalet behandlings- och utbildningstimmar har inkluderats i modellen. Vidare så är det inte möjligt för en anstalt att framstå som mer resurseffektiv i våra beräkningar genom att den överbeläggs. Riksrevisionens utgångspunkt har varit att de prestationer som analyseras håller en god kvalitet. Det har vidare inte varit möjligt att inom denna granskning undersöka andra delar av Kriminalvårdens uppdrag, exempelvis att Kriminalvården särskilt ska vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras och att narkotikamissbruk bekämpas.

1.3 Bedömningsgrunder

I detta avsnitt beskrivs de bedömningsgrunder som Riksrevisionen har utgått ifrån i granskningen. Granskningens övergripande utgångspunkt är riksdagens krav på effektiv användning av resurser och krav vid verkställighet av fängelse i kriminalvårdsanstalt. Därutöver har Riksrevisionen utgått ifrån regeringens krav på Kriminalvårdens verksamhet. Utifrån dessa krav har Riksrevisionen tagit fram operationaliserade bedömningsgrunder som vi anser rimliga att ställa på Kriminalvårdens anstaltsverksamhet för att den ska anses effektiv och ges förutsättningar att prestera på bästa sätt.

¹² De anstalter som uteslutits är de numera nedlagda anstalterna Gotland, Kirseberg och Helsingborg samt anstalten i Gruvberget.

Vad ska Kriminalvårdens anstalter åstadkomma?

All statlig verksamhet ska utföras så att verksamheten håller hög kvalitet samtidigt som den bedrivs så billigt som möjligt. Detta följer av budgetlagen (2011:203) som anger att i statens verksamhet ska hög effektivitet eftersträvas och god hushållning iakttas.¹³ Även myndighetsförordningen (2007:515) anger att ledningen för statliga myndigheter har ansvar för att verksamheten bedrivs effektivt och att myndigheten hushållar väl med statens medel.¹⁴ Dessa bestämmelser innebär nästan alltid en målkonflikt med verksamhetsmål eftersom målen ofta anger ett önskat tillstånd och därför driver kostnader. Det skulle till exempel alltid gå att förbättra måluppfyllelsen om verksamheten fick mer resurser. Ett exempel på målkonflikt skulle i Kriminalvårdens fall kunna vara att verksamheten enligt lag särskilt ska inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott samtidigt som de ska hushålla med statens resurser.¹⁵

För att man ska kunna förstå vilka kvaliteter som ingår i begreppet effektivitet behöver man utgå från kraven i fängelselagen (2010:610) och Kriminalvårdens instruktion. Av fängelselagen framgår bland annat att verkställighet ska utformas så att den intagnas anpassning i samhället underlättas och så att negativa följder av frihetsberövandet motverkas. I den utsträckning det är möjligt utan att kravet på samhällsskydd eftersätts, ska verkställigheten särskilt inriktas på åtgärder som är ägnade att förebygga återfall i brott. För varje intagen ska det upprättas en individuellt utformad verkställighetsplan.¹⁶

Därutöver har regeringen i Kriminalvårdens instruktion angett att myndigheten ska verka för att:

1. påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt,
2. lagföring kan ske på ett effektivt sätt, och
3. återfall i brott förebyggs.

Vidare ska Kriminalvården, enligt sin instruktion, särskilt vidta åtgärder som syftar till att brottslighet under verkställigheten förhindras, frigivningen förbereds, narkotikamissbruket bekämpas och innehållet i verkställigheten anpassas efter varje individs behov.¹⁷

¹³ 1 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

¹⁴ 3 § myndighetsförordningen (2007:515).

¹⁵ 1 kap. 5 § fängelselagen (2010:610).

¹⁶ 1 kap. 5 § fängelselagen (2010:610).

¹⁷ 2 § förordningen (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

Dessa instruktionsenliga uppgifter har Kriminalvården uttryckt som mål. Vi kommer därför i denna granskning att använda begreppet mål om punkterna ovan. Denna granskning berör främst punkt 1 och 3, eftersom punkt 2 handlar om lagföring vilket sker innan påföljd verkställs.¹⁸

När en påföljd resulterat i fängelse, innebär kravet på säkerhet att påföljden ska verkställas så att tiden på anstalt är säker för både den intagna själv, för andra intagna och för personalen. Det innebär att anstalten behöver ordna sin verksamhet så att intagna till exempel inte kommer åt vapen, inte träffar eventuella fiender och inte avviker. Att påföljden ska verkställas på ett effektivt sätt innebär enligt Riksrevisionen att den ska kunna organiseras med så låga kostnader som möjligt utan att viktiga mål för verksamheten försakats, till exempel det återfallsförebyggande arbetet eller säkerheten. En annan aspekt av effektivitet är att anstalterna ska ha en storlek som minimerar verksamhetens kostnader per anstaltsplats.

För att förebygga återfall i brott behöver Kriminalvården motivera de intagna att delta i sysselsättning som motverkar återfall. En grundläggande förutsättning för det motiverande arbetet är att Kriminalvården tillämpar en god kvalitets- och kunskapsstyrning.¹⁹ En sådan styrning ska också säkerställa att alla intagna har lika möjlighet att ta del av arbetssätt inom organisationen som visat sig effektiva.

Utifrån beskrivningen av lagens krav och Kriminalvårdens mål gör Riksrevisionen följande ytterligare operationalisering för vad som är en effektiv verksamhet.

Resurseffektiva anstalter

Bedömningen av anstalternas resurseffektivitet görs med hjälp av ett relativt effektivitetsmått där vissa anstalter bedöms vara fullt resurseffektiva medan andra har en förbättringspotential. En given anstalt ska i jämförelse med andra likvärdiga anstalter åstadkomma så mycket prestationer som möjligt med så lite resurser som visat sig vara möjligt. För att verksamheten som helhet ska bedömas vara resurseffektiv bör den genomsnittliga potentialen för effektivisering vara så liten som möjligt.

Bedömningen av förklaringar till eventuell ineffektivitet görs utifrån analys av olika datakällor. Allra bäst är det om en bedömning kan baseras på så många olika källor och angreppssätt som möjligt, men när detta inte är möjligt får avvägningen göras från fall till fall.

¹⁸ Lagföring kan i vissa aspekter påverka en anstalts verksamhet i och med att en intagen kan behöva transporteras till en domstol vid förhandlingar. Detta är dock en begränsad del av anstalternas verksamhet.

¹⁹ Goh, "Managing effective knowledge transfer: an integrative framework and some practice implications", 2002 och Sörqvist, *Ständiga förbättringar*, 2004.

Lämplig storlek på anstalterna

Anstalterna bör bedrivas utifrån den storlek där både Kriminalvårdens resurser används på bästa sätt och bästa kvalitet levereras. Världens anstalter skiljer sig mycket åt i storlek. I till exempel USA finns anstalter med uppemot 5 000 anstaltsplatser, medan minsta anstalten i Sverige har 9 platser. Ett rimligt krav på anstaltsverksamheten är att anstalterna har en sådan storlek att deras genomsnittliga kostnad blir så låg som möjligt, och detta utan försämrad kvalitet på verksamheten. Om det dessutom kan visas att kvaliteten kan bli bättre i större anstalter utgör det ett ytterligare argument för att det förekommer stordriftsfördelar i dagens anstaltsorganisation.

Kunskapsstyrning och ständiga förbättringar

För att vara framgångsrik som myndighet med ett komplext uppdrag behöver Kriminalvården både kunna styra uppifrån och fånga upp synpunkter och arbetssätt nedifrån. Kriminalvårdens organisation behöver därför integrera en central styrning med decentraliserade moment av kunskapsspridning. En god styrning blir alltså resultatet av ett cirkulärt lärande som flödar inom organisationen. För att ett sådant flöde ska kunna komma till stånd behöver resurser avsättas och Kriminalvården behöver prioritera kriminalvårdarnas dagliga utveckling. I arbetet behöver många olika enheter och funktioner delta, till exempel centrala funktioner som forsknings- och utvärderingsenheten, men också de lokala anstalterna. För detta bör det inom myndigheten finnas ett organiserat arbete med att lyfta upp framgångsrika arbetssätt och att sprida dessa vidare genom till exempel internutbildning, interna konferenser eller stödmaterial till medarbetarna. Med arbetssätt avser vi alla olika sätt Kriminalvårdens anstalter kan bedriva arbete på. Det kan exempelvis handla om behandlingsmetoder för att minska återfall i brott eller åtgärder för att arbeta på ett effektivare sätt.

1.4 Metod och genomförande

I detta avsnitt beskrivs översiktligt hur Riksrevisionen genomfört granskningen. För en mer detaljerad beskrivning av metoden hänvisas till bilaga 1.

Om anstalterna är resurseffektiva eller inte analyseras med hjälp av DEA-metoden. Data Envelopment Analysis (DEA) är en metod som utvärderar de enheter som ingår genom att jämföra enheterna i flera dimensioner samtidigt. En anstalts förbättringspotential definieras i relation till andra anstalter. En anstalt med förbättringspotential producerar alltså färre prestationer än effektiva anstalter givet dess resurstilldelning. Detta innebär att både effektiva anstalter och anstalter med förbättringspotential definieras utifrån så kallad *best practice*. Det finns ett stort antal publicerade vetenskapliga studier som är baserade på metoden, inklusive

studier om anstalter.²⁰ Metodens främsta fördel är att jämförelsen kan vara mer komplex och därmed mer komplett än analyser med enklare indexmått. En förutsättning är dock att den verksamhet som utförs vid de undersökta enheterna är relativt enhetlig. Vår bedömning är att anstalterna i Sverige har en grundläggande verksamhet som är relativt likvärdig. Alla anstalter ska se till att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt samt att återfall i brott förebyggs. Samtidigt är det givetvis så att det finns relativt stora skillnader i förutsättningarna för anstalter i olika säkerhetsklasser. Inom granskningen försöker vi ta hänsyn till dessa skillnader för att göra jämförelserna mellan anstalterna så rättvisande som möjligt.

Vilka anstalter som bedöms vara resurseffektiva utvärderas med hjälp av två olika DEA-modeller. De två modellerna skiljer sig åt i hur man väljer att mäta vilka prestationer som en anstalt åstadkommer. I det ena fallet mäts främst anstaltens omedelbara prestationer, till exempel vårddygnet eller behandlingar. I den andra modellen inkluderas även resultaten av dessa prestationer, det vill säga om de intagna inte återfaller i brottslighet efter avtjänat straff, ett så kallat slutligt utfall.²¹ I den engelskspråkiga litteraturen används i detta sammanhang begreppet *efficiency* för effektivitet. Det ligger också nära hur INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) använder begreppet *efficiency*, det vill säga att åstadkomma mesta möjliga av tillgängliga resurser.²²

Återfall är till viss del ett problematiskt mått. Å ena sidan är det ett trubbigt mått, som likställer återfall i brottslighet oavsett hur allvarligt brottet är. Å andra sidan är återfall i brott det kanske viktigaste slutliga utfallet av Kriminalvårdens verksamhet. Även om återfall inte alltid är ett perfekt mått är det enligt Riksrevisionen viktigt att försöka utvärdera anstalternas arbete även på detta område. Anledningen till att vi också väljer att beräkna en modell utan ett slutligt utfall i form av återfall är att vi då slipper uppföljningsperioden som hör ihop med icke-återfall. Ett återfall definieras i denna granskning som att en intagen återkommer till ny anstaltsvistelse inom tre år från att denna släppts fri.²³ Därmed blir senast möjliga tillfälle att mäta icke-återfall år 2015. Det går att argumentera för att resultat från 2015 inte längre är relevanta för Kriminalvården på grund av att det gått för långt tid sedan dess. En modell som endast fokuserar på resurser och prestationer kan däremot analyseras för hela perioden 2015–2018.

²⁰ För en sammanställning av DEA-studier se Emrouznejad och Yang, "A survey and analysis of the first 40 years of scholarly literature in DEA: 1978–2016", 2017. För en genomgång av studier av anstalters effektivitet se bilaga 2.

²¹ De omedelbara prestationerna är det som inom denna litteratur brukar kallas *output* medan resultatet av dessa prestationer brukar kallas *outcome*. För en utförlig beskrivning av detta resonemang se Vedung, *Utvärdering i politik och förvaltning*, 1998, s. 24 ff.

²² För mer information se INTOSAI:s standarder för effektivitetsrevision ISSAI 3000/17–18 och ISSAI 3100/7–9, 39–41.

²³ Denna definition är något snävare än Kriminalvårdens som definierar återfall som att en intagen får en ny kriminalvårdspåföljd, vilket antingen kan vara fängelsepåföljd eller frivårdspåföljd.

I syfte att undersöka vilka faktorer som potentiellt samvarierar med anstaltens eventuella förbättringspotential har en korrelationsanalys genomförts. Detta görs med hjälp av statistik från Kriminalvårdens medarbetarenkät från 2016, data från Kriminalvården samt statistik från Justitieombudsmannen. De faktorer som undersöks är exempelvis lokala aspekter som ledarskap och medarbetarnöjdhet men även mer strukturella faktorer, till exempel anstaltens storlek och genomsnittliga kostnad per plats. För att utreda sådana förklaringsfaktorer som inte låter sig mätas statistiskt har vi genomfört intervjuer med företrädare från Kriminalvårdens huvudkontor och regionledning samt med ledning och personal på åtta anstalter.²⁴ Eftersom intervjuerna har varit inriktade på att ta reda på orsakerna till effektivitetsskillnader mellan anstalterna har frågorna utformats därefter. Det har därmed varit möjligt för både personal och ledning att förstå om de fallit ut positivt eller negativt i analysen av resurseffektiviteten. Intervjувaren kan ha påverkats av detta. Anstalterna har på senare tid blivit allt mer överbelagda. Därmed kommer situationen för beläggningsgraden att skilja sig från tidsperioden som resurseffektiviteten beräknas för, nämligen 2015–2018. Detta kan förstås påverka intervjuvaren.

För att undersöka tillförlitligheten i de beräknade effektivitetstalen har flera känslighetsanalyser genomförts (se avsnitt 3.5). I denna analys har modellspecifikationer helt utan viktning ställts mot specifikationer med olika alternativa mått och justeringar av både input- och outputvariablerna. Totalt har över 20 olika modellspecifikationer provats och jämförts under granskningens gång. En central utgångspunkt har varit att resultaten bör vara rimligt även för anstalter där de intagna utgörs av ungdomar och kvinnor. En annan grund för justeringarna har varit de inledande intervjuerna med företrädare för Kriminalvårdens huvudkontor. När företrädare för Kriminalvården uppger att det finns komplicerande faktorer i att jämföra anstaltens effektivitet med varandra har det ofta föranlett oss att prova olika specifikationer på modellen. Generellt kan konstateras att den genomsnittliga förbättringspotentialen nästan genomgående är högre i de alternativa modellerna. Man kan också konstatera att resultaten är stabila så till vida att det i princip alltid är samma anstalter som beräknas vara resurseffektiva i de alternativa modellerna.

²⁴ Urvalet av intervjuobjekt har gjorts genom att anstalterna fått i uppdrag att välja lämpliga och kunniga medarbetare. Vi uttryckte önskemål om att intervjua kriminalvårdare och VSP-samordnare bland personalen samt anstaltens ledning. Den personal som valts ut av anstalterna har, enligt Riksrevisionens bedömning, i stort sett varit likvärdig. Det har däremot varit större skillnad i ledningsgrupperna. Vi har intervjuat dels små grupper bestående av några få kriminalvårdsinspektörer och chefen för verksamhetsområdet, dels större grupper bestående av enbart kriminalvårdsinspektörer.

Riksrevisionens sammantagna bedömning utifrån dessa känslighetsanalyser är att de resultat som modellen för mätning av resurseffektiviteten visar inte tycks vara förknippade med några allvarliga mätfel som snedvrider de beräknade effektivitetstalen. Vidare tyder känslighetsanalysen på att den använda modellspecifikationen och de beräknade effektivitetstalen är relativt robusta, eftersom alternativa resurs- och prestationsmått inte påverkar resultaten på något dramatiskt sätt.

För att analysera möjliga stordriftsfördelar har vi använt oss av både kvalitativa och kvantitativa metoder. Genom intervjuer fångas upp om anställda inom Kriminalvården uppfattar att det finns stordriftsfördelar för anstalterna och vad som orsakar dessa stordriftsfördelar. Dessutom försöker vi med hjälp av regressionsanalys förklara anstalternas kostnader per plats utifrån deras storlek och säkerhetsklass. Resultaten används sedan för att beräkna en hypotetisk anstaltsstorlek där kostnaden per plats är så låg som möjligt. I ett sista steg används sedan detta resultat för att beräkna ett exempel på vad en anstaltsorganisation med denna uppskattade optimala storlek skulle kosta. När detta mått ställs mot de nuvarande kostnaderna fås en besparingspotential fram som eventuellt skulle kunna realiseras genom att endast förändra storleken på de svenska anstalterna. DEA och regressionsanalys är två olika metoder med skilda utgångspunkter och beräkningssätt. Förbättringspotentialen som framkommer genom regressionen och räkneexemplet har alltså inget att göra med den förbättringspotential i form av resurseffektivitet som kommer från DEA-modellerna.

Analysen av om Kriminalvården bedriver ett ändamålsenligt arbete med att sprida kunskap och därmed arbetar med att etablera och sprida goda arbetsmetoder utförs med information från intervjuer och Kriminalvårdens dokument. Gruppintervjuer har genomförts med anställda på Kriminalvårdens huvudkontor och med två grupper per anstalt, ledning och personal. Totalt har tolv intervjuer genomförts på huvudkontoret och sexton intervjuer på åtta anstalter. Anstalterna valdes ut (fyra effektiva respektive fyra ineffektiva) på basis av resultaten från DEA-modellen. Strategin var i övrigt att få så stor spridning på anstalterna som möjligt. Därmed valdes två kvinnoanstalter, två anstalter i säkerhetsklass 1, fyra i säkerhetsklass 2 och två i säkerhetsklass 3. De flesta sorters anstalter finns därmed representerade i urvalet, vilket bör innebära tillfredsställande generaliseringsmöjligheter.

Den statistik som används i granskningen har främst levererats av Kriminalvården. Myndigheten har dock haft svårt att leverera statistiken på utsatt tid enligt Riksrevisionens önskemål och det har dessutom varit svårt att få klarhet i vilken statistik som Kriminalvården kunnat leverera. Detta har medfört förseningar för granskningen.

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av projektledaren Fredrik Bonander och projektmedarbetarna Christian Andersson, Helena Fröberg och Linnea Olander. Två referenspersoner, Jonas Månsson, docent i nationalekonomi vid Linnéuniversitetet, och Johanna Kindgren, Nationella Operativa Avdelningen (NOA) på Polismyndigheten, har varit knutna till projektet och gett synpunkter på såväl ett granskningsupplägg som ett utkast till granskningsrapporten.

Företrädare för Regeringskansliet (Justitiedepartementet) och Kriminalvården har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapporten.

2 Kriminalvårdens anstaltsorganisation

I detta kapitel beskrivs inledningsvis hur anstalterna har förändrats i utformning över tid. Vidare redogörs för Kriminalvårdens organisationsförändringar och hur deras anstaltsfastigheter förvaltas. Slutligen beskrivs hur intagna placeras på olika anstalter och deras olika sysselsättningar under verkställigheten.

2.1 Anstalternas utformning

Anstalternas utformning har förändrats över tid och påverkas av politiska strömningar kring hur kriminalvård bör utformas. Under andra halvan av 1800-talet infördes cellfångelsesystemet, under 1950–60-talen tillkom industriverksamheter i anstalterna och inriktningen ändrades till att de intagna skulle sitta i gemensamhet i stället för celler. På 1980-talet infördes anstalter med mer behandling och lägre säkerhet.

Efter att regeringen 2003 och 2007 angav som inriktning att anstalterna ska vara större och färre har ett arbete bedrivits i den riktningen (det fanns 57 anstalter 2005, mot 45 år 2019).²⁵ Det har tidigare förekommit både perioder då man har gått mot större anstalter och perioder med fokus på mindre anstalter. Kriminalvården har under 2000-talet också bedrivit ett arbete för att differentiera anstalterna och skapa flexibilitet där olika avdelningar ska kunna hantera olika behandlingsuppdrag och säkerhetsregimer och även kunna användas som häkte.²⁶

Sedan 2009 har det även tillkommit högsäkerhetsenheter med så kallade säkerhetsplatser på anstalterna Hall, Kumla och Saltvik. Säkerhetsplatserna är avsedda för intagna när det behövs för att förhindra allvarlig brottslig verksamhet under anstaltsvistelsen eller när det finns varaktig risk för rymning eller fritagning och den intagna är särskilt benägen att fortsätta brottslig verksamhet. Intagna som sitter på dessa säkerhetsplatser kräver särskilda arrangemang för säkerhet och omhändertagande under verkställigheten. Beslut om placering på säkerhetsavdelning regleras i lag.²⁷ Kriminalvården hade under 2018 i genomsnitt 48 säkerhetsplatser tillgängliga: 24 platser på anstalten Hall och 24 platser på anstalten Kumla.²⁸ Saltvik hade tillgång till 24 platser där dock inte alla används som säkerhetsplatser. Det är upp till Kriminalvården att besluta hur man bäst använder sig av dessa platser och om det inte finns behov av att använda

²⁵ Ju 2001/1028/KRIM; Ju 2003/1147/KRIM; Ju2003/1670/KRIM; Ju 2007/6066/KRIM och SOU 2009:13, s. 103.

²⁶ Kriminalvården, *Kriminalvårdens budgetunderlag 2010*, 2010, s. 24–28; SOU 2005:54, s. 300; SOU 2009:80, s. 40.

²⁷ 2 kap. 4 § och 13 kap. 1 § fängelselagen (2010:610).

²⁸ Kriminalvården, *Kriminalvårdens årsredovisning 2018*, 2019, s. 43.

säkerhetsplatserna till sitt ursprungliga ändamål kan de till exempel användas till häktesplatser eller normala anstaltsplatser.²⁹

Sedan 2012 är anstalterna indelade i tre säkerhetsklasser (1–3 där 1 är den högsta). Tidigare fanns det sex säkerhetsklasser (A–F), som infördes 2005. Den nya indelningen skulle ge ökad flexibilitet i platsutnyttjandet när varje säkerhetsklass fick ett bredare spektrum av anstalter.³⁰ Kriminalvården planerar att senast 2021 dela in anstalterna i fyra klasser³¹, vilket förmodligen har att göra med den bristande precision som uppkommer med endast tre klasser. Exempelvis har det förekommit under våra intervjuer att företrädare för vissa anstalter hävdat att anstalten egentligen är på gränsen till en annan säkerhetsklass, vilket indikerar att klassningen inte riktigt fyller alla funktioner som behövs.

2.2 Kriminalvårdens organisering av anstalterna

Anstalterna är organiserade i verksamhetsområden som kan bestå av en eller flera anstalter och eventuellt ett häkte. Exempelvis är anstalten Hall ett eget verksamhetsområde medan verksamhetsområdet Norrköping inrymmer anstalterna Skenäs och Kolmården samt häktet i Norrköping. Det finns också anstalter som organiserats med ett häkte i direkt anslutning till anstalten, nämligen Gävle, Salberga, Saltvik, Storboda och Ystad.

Fram till 2006 var Kriminalvården uppdelad i en kriminalvårdsstyrelse (med ett huvudkontor och fem regionalkontor), trettiofem regionala, fristående kriminalvårdsmyndigheter och Transporttjänsten. Kriminalvårdsmyndigheterna drev både anstalter, häkten och frivård inom sin region.³² 2006 slogs dessa ihop till en myndighet indelad i sex regioner där den centrala nivån ansvarade för det strategiska arbetet och de regionala och lokala nivåerna utförde det operativa arbetet. Den regionala nivån skulle leda och styra arbetet vid anstalterna.³³ Syftet med omorganisationen var att skapa förutsättningar för att Kriminalvårdens resurser skulle användas så effektivt som möjligt, inklusive ökad samutnyttjning och mer flexibelt användande av resurserna, och att verksamheten skulle bedrivas med hög kvalitet. Samtidigt med omorganisationen sattes säkerhetsfrågorna i fokus inom Kriminalvården och satsningar genomfördes för att höja säkerheten och minska antalet rymningar.³⁴

²⁹ Telefonsamtal med Sarkan Radomir, verksamhetsområdeschef på anstalten Saltvik, 2020-03-24.

³⁰ Kriminalvården, *Kriminalvårdens budgetunderlag 2014*, 2014, s. 18; SOU 2005:54, s. 305 f. Innan 2005 fanns en indelning med tre typer av anstalter som inbördes kunde variera i säkerhet, och innan dess ett system med fyra säkerhetsklasser.

³¹ Kriminalvården, *Kriminalvårdens platskapacitet*, 2020, s. 18.

³² SOU 2005:54, s. 137. Fram till 1998 fanns det drygt 140 kriminalvårdsmyndigheter då varje anstalt, häkte och frivårdskontor utgjorde en egen myndighet (Regeringen, *Lagrådsremiss Kriminalvården – en myndighet*, 2005, s. 44; SOU 2009:80, s. 42).

³³ Regeringen, *Lagrådsremiss Kriminalvården – en myndighet*, 2005, s. 51.

³⁴ SOU 2008:71.

Den gamla organisationen ansågs försvåra effektiv styrning och leda till att resurserna inte användes så effektivt som möjligt samt till sämre möjligheter att omfördela arbetsuppgifter inom landet. De små kriminalvårdsmyndigheterna hade också svårt att upprätthålla kompetens på flera områden, bland annat säkerhet och programverksamhet.³⁵ År 2015 genomfördes också en intern omorganisation. Den påverkade främst den centrala styrningen av Kriminalvården genom att inrätta nio nationella avdelningar direkt under generaldirektören. Förändringen skulle leda till att kärnverksamheten leddes och stöttades effektivare.³⁶

2.3 Kriminalvården hyr sina anstaltslokaler

Kriminalvården hyr främst sina anstaltslokaler av Specialfastigheter Sverige AB (nedan Specialfastigheter) som är ett statligt bolag, även om andra hyresvärdar förekommer. Kontrakten löper över lång tid, vanligen 25 år. Vid investeringar och underhåll som genomförs av Specialfastigheter slås kostnaden ut på hyran och betalas av under kontraktstiden. När byggnader behöver uppföras på en fastighet som Kriminalvården hyr för att bedriva anstaltsverksamhet sker projektering gemensamt mellan Kriminalvården och Specialfastigheter. Löpande underhåll delas; Kriminalvården ansvarar för det mesta av underhållet inomhus medan Specialfastigheter sköter det underhåll som har med tak, fasad och ventilation att göra.³⁷

I den statliga utredning av Kriminalvårdens lokalförsörjning som presenterades 2009 konstaterades att det saknades en samlad bild av omfattningen av anstaltsbeståndets renoverings- och underhållsbehov. Vidare konstaterades att kostnaderna för underhållet var höga och att anstalterna redan då hade en hög genomsnittlig ålder och var utsatta för hårt slitage.³⁸ Utredningen argumenterade för att det ”i stället för omfattande renoveringar kan vara lönsammare att bygga om delar av anstaltsbeståndet eller att bygga nya anstalter”.³⁹

Kriminalvården har i en nyligen publicerad rapport belyst sin platskapacitet. Problemet med eftersatt underhåll beror, enligt Kriminalvården själva, på att myndigheten under lång tid tilldelats för lite medel till fastigheternas underhåll. Detta har enligt Kriminalvården lett till att lokalerna ofta är i så dåligt skick att de måste ersättas med nya byggnader.⁴⁰ Huvuddelen av anstalterna har hyresavtal

³⁵ Prop. 2004/05:176, s. 48 f. och 75 f.

³⁶ Kriminalvårdens webbplats, *Ny organisation i Kriminalvården*, <https://www.kriminalvarden.se/om-kriminalvarden/nyheter/2015/januari/ny-organisation-i-kriminalvarden/> hämtad 2019-10-14.

³⁷ Intervju med chefen för Kriminalvårdens fastighetsenhet 2020-01-07.

³⁸ SOU 2009:13, s. 118 ff.

³⁹ SOU 2009:13, s. 123.

⁴⁰ Kriminalvården, *Kriminalvårdens platskapacitet 2020*, 2020, s. 17.

som löper till 2031, men det finns anstalter som är i så dåligt skick att de inte kommer att kunna vidmakthållas i ytterligare drygt 10 år.⁴¹

Kriminalvårdens plan för 2020–2021 är att öppna ytterligare 360 platser under innevarande och nästa år, varav drygt 200 är tidsbegränsade platser. För de högsta säkerhetsklasserna förbereds en övergång till färre men större anstalter, med inriktning mot minst 200 ordinarie klientplatser. Här menar myndigheten att närhetsprincipen, det vill säga att den intagna placeras så nära hemmet som möjligt, ska vara underordnad stordriftsfördelarna. Vidare hävdar Kriminalvården att större enheter är nödvändigt för att kunna upprätthålla kompetensen för vård av de mest krävande klienterna och för att snabbt kunna växa eller minska i kapacitet med bibehållen god säkerhet.⁴² I de lägre säkerhetsklasserna är myndighetens inriktning att förbereda klienterna för frigivning, nära hemorten. Anstalternas storlek behöver variera med anstalternas uppdrag, men bör av säkerhets- och sårbarhetsskäl inte vara för små.⁴³

Sammanfattningsvis är behovet av renovering och underhåll fortsatt stort. Samtidigt är det svårare att genomföra nödvändigt fastighetsunderhåll på grund av den höga beläggningen vilket på sikt kan leda till stängningar av platser.⁴⁴ Vidare har utdragna förhandlingar mellan Kriminalvården och Specialfastigheter i vissa fall fått nybyggnationer att gå i stå.⁴⁵

2.4 Placering av och sysselsättning för intagna

Kriminalvården beslutar på vilken anstalt en dömd person ska avtjäna sitt straff.⁴⁶ En grundprincip är att den dömda ska placeras under så fria förhållanden som möjligt utifrån säkerhetskraven för personen.⁴⁷ Om det är möjligt, med hänsyn tagen till säkerhetskraven, placeras sedan personen på en anstalt som kan erbjuda den form av sysselsättning, omvårdnad och en lämplig frigivningsplanering som Kriminalvården bedömer att den har behov av.⁴⁸ I vissa fall kan behoven av behandling och skydd göra att individen får vänta tills det finns en lämplig plats tillgänglig. Om det passar kan man tillmötesgå den intagnas eventuella önskemål om placering⁴⁹ som oftast rör sig om att placeras nära hemmet.⁵⁰ I förarbetena till fängelselagen uttalade dock regeringen att den tidigare tillämpade så kallade närhetsprincipen, som gällt sedan 1974 års kriminalvårdsreform, inte längre har

⁴¹ Ibid, s. 18.

⁴² Ibid, s. 18 f.

⁴³ Ibid, s. 19.

⁴⁴ Kriminalvården, *Kriminalvårdens årsredovisning 2018, 2019*, s. 22.

⁴⁵ Intervju med chefen för Kriminalvårdens fastighetsenhet 2020-01-07.

⁴⁶ 2 kap. 1-4 §§ jfr med 13 kap. 1 § fängelselagen (2010:610).

⁴⁷ 1 kap. 6 § och 2 kap. 1 § fängelselagen (2010:610). Se även 10 § fängelseförordningen (2010:2010).

⁴⁸ 2 kap. 1 § andra stycket fängelselagen (2010:610).

⁴⁹ 1 kap. 5 § tredje stycket fängelselagen (2010:610).

⁵⁰ Intervju med Kriminalvårdens placeringssektion, 2019-09-23, s. 3.

samma betydelse. Regeringen uttalade att samhällsskyddet och behovet av att upprätthålla ordningen och säkerheten inom en anstalt väjde tyngre än behovet av närhet till hemorten. Även behovet av viss sysselsättning ansågs väga tyngre eftersom det är viktigt att verkställighetstiden tas tillvara för att motverka återfall i brott.⁵¹

Efter placeringen, när den intagna påbörjar sin anstaltsvistelse, upprättas en verkställighetsplan.⁵² Syftet med verkställighetsplanen är att bidra till att påföljder verkställs på ett säkert, humant och effektivt sätt, att förebygga återfall i brott och att underlätta återanpassningen i samhället. En verkställighetsplan ska också inriktas på att motverka negativa följder av frihetsberövandet.⁵³ Om personen är häktad inför att verkställigheten påbörjas kan en del planering vara gjord innan placeringsbeslutet i form av en häktesplan. Att inte delta i den anvisade sysselsättningen ses som en misskötsamhet. De intagna får ersättning för de timmar som de deltar i de planerade sysselsättningarna.⁵⁴ Sysselsättningarna delas in i fem kategorier:

- arbetsdrift, exempelvis arbete i industri som utförs på uppdrag åt externa aktörer, handlar ofta om montering och förpackning eller tillverkning
- service, exempelvis städning och matlagning på anstalten samt underhåll av anstaltens utemiljö
- vuxenutbildning motsvarande kommunal vuxenutbildning (komvux)
- behandlingsprogram, exempelvis för att motverka missbruk och beroende, våld eller sexualbrott
- annan strukturerad verksamhet (ASV), ett samlingsnamn för flera sysselsättningar såsom självförvaltning, praktisk arbetsträning, kloster, yoga, social träning med mera.

En klient har generellt en huvudsaklig sysselsättning som kompletteras med andra sysselsättningar. De sysselsättningar som har upplevts som mest värdefulla för att minska risken för återfall i brott är behandlingsprogram och utbildning. De vanligaste sysselsättningarna är däremot arbetsdrift och service.⁵⁵

⁵¹ Prop. 2009/10:135 s. 71 f.

⁵² 1 kap. 5 § fängelselagen (2010:610). Verkställigheten ska planeras och utformas efter samråd med den intagna och i samverkan med berörda myndigheter.

⁵³ Kriminalvården, *Handbok för verkställighetsplan – VSP*, 2016, s. 11.

⁵⁴ 3 kap. 3 § fängelselagen (2010:610), Intervju Kriminalvårdens placeringssektion 2019-09-23; Kriminalvården, *Handbok för verkställighetsplan – VSP*, 2016. En VSP tas fram av en VSP-utredare som i det arbetet utgår från den intagnas risk för återfall i brott och från behov. Verkställigheten planeras sedan av en VSP-utredare och utförs av en kombination av kriminalvårdare, utbildare, verkstadsförmän med flera, beroende vilka sysselsättningar som planeras in. Brottsförebyggande rådet har visat att det är ett större problem att det inte finns tillräcklig sysselsättning för de intagna (en arbetsvecka utgör 30 timmar, men hälften av de intagna arbetar cirka 23–24 timmar per vecka) än att de vägrar delta i sysselsättningen (se Brottsförebyggande rådet, *Arbete, utbildning och behandling i svenska anstalter. En studie om intagnas sysselsättning*, 2015).

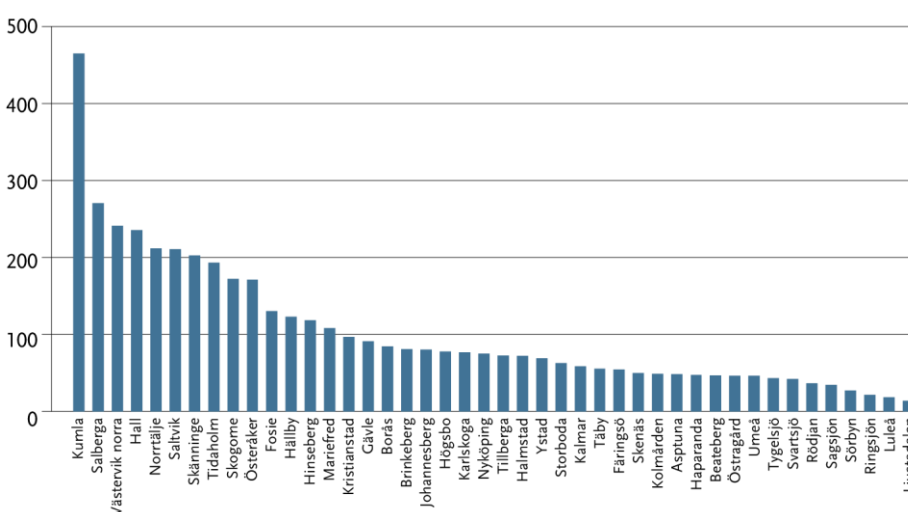
⁵⁵ Brottsförebyggande rådet, *Arbete, utbildning och behandling i svenska anstalter. En studie om intagnas sysselsättning*, 2015.

Vilka sysselsättningar som erbjuds, och i vilken omfattning, varierar mellan anstalterna. Anstalterna kan också ha olika inriktning på sin verksamhet, exempelvis ett fokus på behandling av klienter som begått sexualbrott.

2.5 Beskrivande statistik för anstalterna

I detta avsnitt görs en översiktlig beskrivning av de granskade anstalterna utifrån olika mått. Inledningsvis för att beskriva den varierande anstaltsstorleken redovisas i figur 1 antalet anställda uttryckt i helårsarbetare per anstalt som ett genomsnitt över perioden 2015–2018.⁵⁶

Figur 1 Antal anställda per anstalt i genomsnitt 2015–2018, helårsarbetskrafter



Källa: Egen bearbetning av Kriminalvårdens statistik.

Anstalterna skiljer sig åt kraftigt i hur mycket anställd personal de har. Anstalten med flest anställda är Kumla som under den studerade perioden i genomsnitt hade knappt 500 helårsarbetare anställda. Detta kan jämföras med Ljustadalen som i genomsnitt endast hade cirka 14 helårsarbetare. Det genomsnittliga antalet helårsarbetare för anstalterna var drygt 100 för perioden 2015–2018. Anstalterna i säkerhetsklass 1 hade i genomsnitt drygt 240 helårsarbetare medan anstalterna i säkerhetsklass 2 respektive 3 hade drygt 90 respektive drygt 40 helårsarbetare i genomsnitt.

Ett annat sätt att beskriva anstalterna är att redovisa antalet tillgängliga ordinarie platser som de olika anstalterna har. I tabell 1 redovisas antal platser för anstalter uppdelat på de olika säkerhetsklasserna för 2018.

⁵⁶ Den statistik som presenteras i detta avsnitt utgår från det urval av 44 anstalter som analyseras i granskningen.

Tabell 1 Antal ordinarie platser per säkerhetsklass för anstalterna år 2018

Säkerhetsklass	Antal anstalter	Minimum	Medel	Maximum
Säkerhetsklass 1	7	76	191	405
Säkerhetsklass 2	22	9	83	255
Säkerhetsklass 2 och 3	4	35	88	176
Säkerhetsklass 3	11	22	66	121

Källa: Egen bearbetning av Kriminalvårdens statistik.

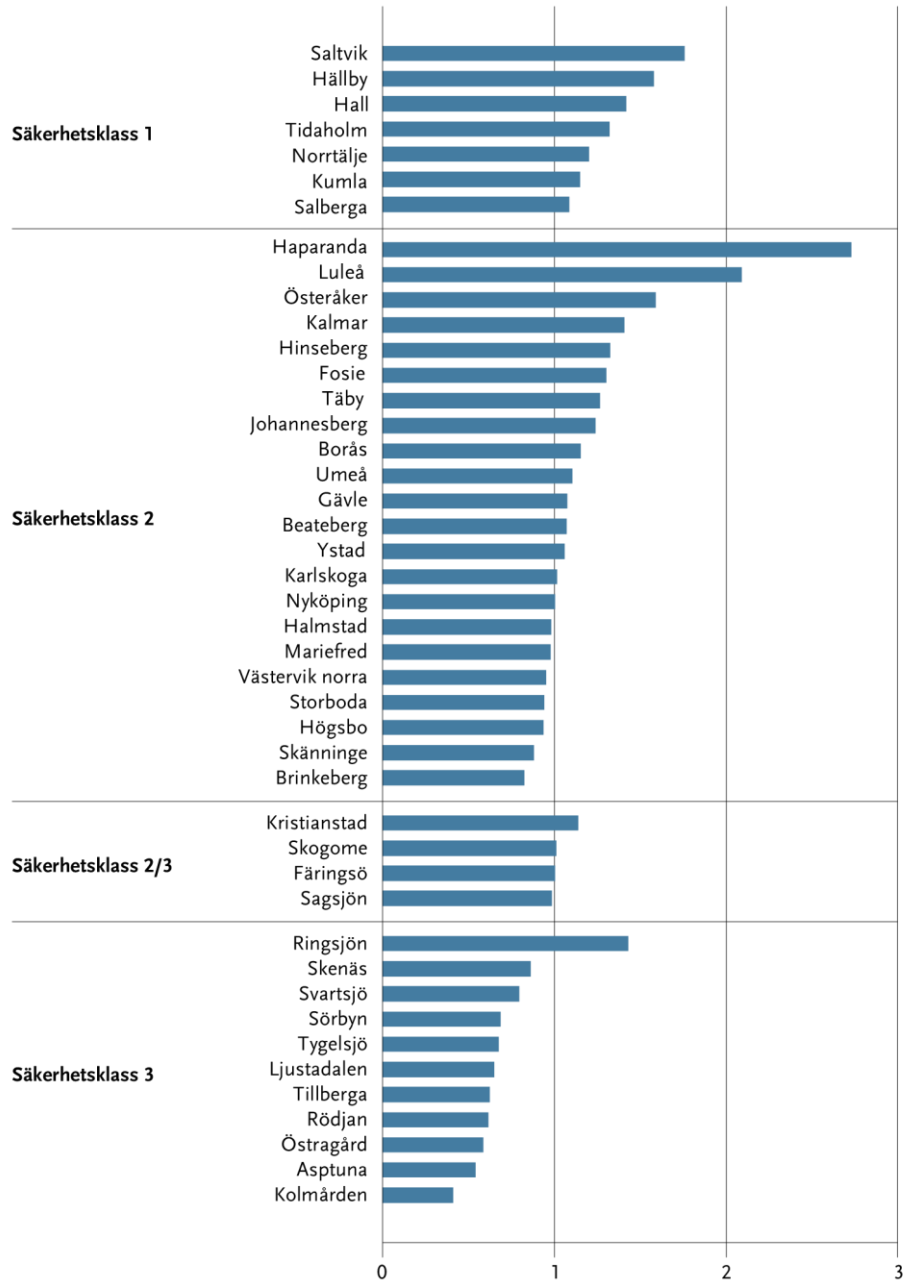
Den största anstalten i Sverige är Kumla, i säkerhetsklass 1, med 405 ordinarie platser år 2018, medan den minsta anstalten är Luleå, i säkerhetsklass 2, med 9 platser. Spridningen i antalet ordinarie platser är stor inom säkerhetsklasserna. Likaså är spridningen stor för genomsnittligt antal platser mellan säkerhetsklasserna. Anstalterna i säkerhetsklass 1 är i genomsnitt störst medan anstalterna i säkerhetsklass 3 är minst.

I figur 2 presenteras antalet anställda per anstaltsplats för perioden 2015–2018 för att belysa hur mycket personal som de olika anstalterna har per ordinarie anstaltsplats.

Det är tydligt att anstalter i säkerhetsklass 3 har mindre personal i förhållande till antalet platser på anstalterna, vilket är logiskt eftersom säkerhetsarrangemangen på dessa anstalter är lägre. Högst personaltäthet per plats har anstalterna i säkerhetsklass 1 med i genomsnitt knappt 1,4 heltidspersoner per plats. I säkerhetsklass 2 är personaltätheten något lägre med drygt 1,2 heltidspersoner per plats och i säkerhetsklass 3 är motsvarande siffra cirka 0,7.

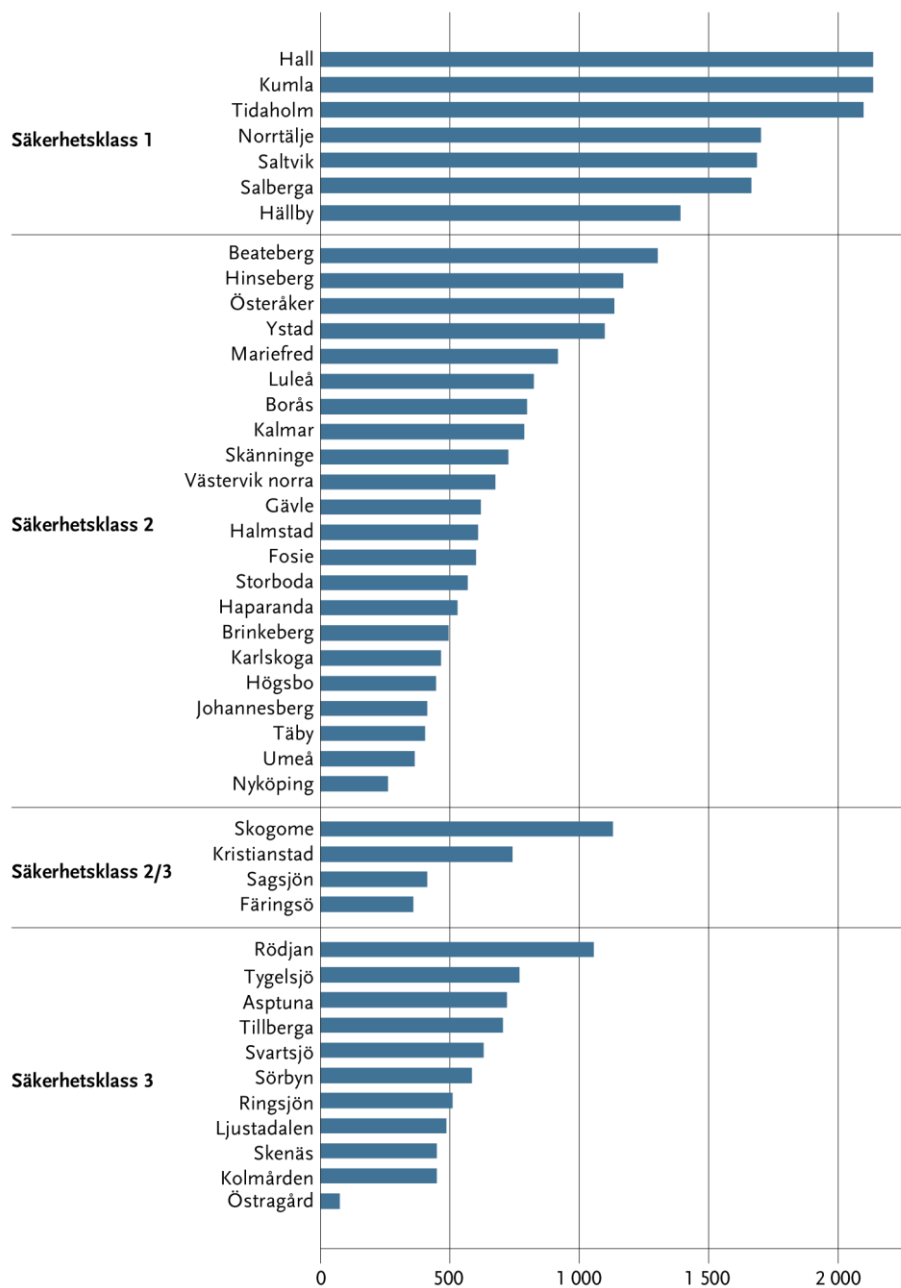
För att beskriva skillnader mellan intagna på olika anstalter visas i figur 3 medianvärdena för den totalt utdömda strafftiden i dagar uppdelat på olika säkerhetsklasser.

Figur 2 Genomsnittligt antal anställda per ordinarie anstaltplats per säkerhetsklass 2015–2018, helårsarbetskrafter



Källa: Egen bearbetning av Kriminalvårdens statistik.

Figur 3 Strafftid i dagar per anstalt uppdelat på säkerhetsklass 2015–2018, medianvärden



Anm.: Strafftiden är beräknad utifrån ett tvärsnitt av intagna per anstalt under tidsperioden, mätt vid fyra specifika tidpunkter per år.

Källa: Egen bearbetning av Kriminalvårdens statistik.

Som väntat är strafflängden längst på anstalterna i säkerhetsklass 1 där de intagna i genomsnitt har en strafftid på cirka 5 år. Motsvarande siffra för säkerhetsklass 2 är knappt 2 år medan medianen ligger på cirka 590 dagar för anstalterna i säkerhetsklass 3. Det kan också konstateras att det är stor spridning i medianen för den utdömda strafftiden mellan anstalterna inom olika säkerhetsklasser.

För att ytterligare belysa skillnaderna mellan anstalterna presenteras i tabell 2 kostnaden per intagen⁵⁷ uppdelat på säkerhetsklass.

Tabell 2 Kostnad per plats år 2018 uppdelat på säkerhetsklass för anstalterna i kronor

Genomsnittskostnad	Antal	Min	Medel	Max
Säkerhetsklass 1	7	1 019 900	1 418 000	2 541 600
Säkerhetsklass 2	22	672 600	1 158 300	2 502 500
Säkerhetsklass 2 och 3	4	830 000	932 200	996 200
Säkerhetsklass 3	11	448 200	769 100	1 091 200

Källa: Egen bearbetning av Kriminalvårdens statistik.

Genomsnittskostnaden per ordinarie anstaltsplats uppvisar stor spridning både inom och mellan säkerhetsklasserna. Att medelvärdet visar högre genomsnittskostnad för anstalter med högre säkerhetsklass är väntat. Skillnaderna är dock även stora mellan anstalterna inom samma säkerhetsklass.

I säkerhetsklass 1 har anstalten med lägst kostnad en kostnad på cirka 1 miljon kronor per plats medan anstalten med högst kostnad har drygt 2,5 miljoner kronor per plats. För anstalterna inom säkerhetsklass 2 är skillnaderna i kostnad per plats ännu större. För säkerhetsklass 3 är kostnaden per plats för den anstalt som har lägst kostnader cirka hälften jämfört med den anstalt som har högst kostnader.

Sammantaget kan konstateras att det som förväntat finns skillnader både i hur stora anstalterna är och vilken sammansättning av intagna som sitter på de olika anstalterna. Detta är något som är viktigt att hantera och justera för när anstalterna jämförs med varandra i beräkningarna av resurseffektivitet.

⁵⁷ Kostnad per plats är beräknad med hjälp av anstalternas bruttokostnader delat med antalet ordinarie platser.

3 Förbättringspotential för vissa anstalter

Detta kapitel visar att flera av de analyserade anstalterna har en förbättringspotential för resurseffektiviteten. Det finns en stor spridning mellan anstalterna, och ett antal anstalter har stor förbättringspotential. Samtidigt ska resultaten tolkas med försiktighet och som en indikation på att det finns andra anstalter som producerar mer, givet resurstilldelningen. När återfall inkluderas i modellen blir den genomsnittliga förbättringspotentialen något lägre.

En analys av olika faktorer som kan tänkas samvariera med de beräknade effektivitetstalen visar att genomsnittskostnaden per anstalt är högre för de anstalter som uppvisar en förbättringspotential. Intervjuresultat visar att anstalter med låg resurstilldelning lyckats anpassa sig till att arbeta med mindre resurser utan att detta påverkar prestationerna i särskilt hög utsträckning. Vidare hyrs anstaltslokalerna med långa kontrakt vilket påverkar verksamheten på lång sikt.

3.1 Modell för beräkning av anstalternas förbättringspotential

Inom ramen för granskningen har ett flertal alternativa modellspecifikationer prövats. Med modellspecifikation menas i detta fall vilka resurser och prestationer som ingår i analysen. Olika alternativa variabler har prövats och även alternativa justeringar av både resurs- och prestationsvariabler har övervägts.

Den huvudsakliga modellspecifikationen innehåller fyra resursvariabler och två prestationsvariabler. Samtliga variabler är justerade på olika sätt för att åstadkomma jämförbarhet mellan anstalterna. Exempelvis justeras personalens arbetade tid utifrån sammansättningen av de intagna på en specifik anstalt genom att skapa en vikt utifrån strafftidens längd och hur många tidigare domar de intagna har. Samtliga justeringar beskrivs i mer detalj nedan.

3.1.1 Resursvariabler

Resursvariablerna, de så kallade inputvariablerna, som ingår i modellen är följande:

- personalens arbetade tid inom behandling och sysselsättning⁵⁸
- personalens arbetade tid inom övrig verksamhet⁵⁹
- anstaltens lokalyta mätt i kvadratmeter
- antalet rapporterade misskötsamheter.

⁵⁸ I denna variabel ingår personal inom kategorierna kriminalvårdare och klienters sysselsättning.

⁵⁹ I denna variabel ingår personalkategorierna sektionschef, kriminalvårdsinspektör, kriminalvårdshandläggare, sjukvårdspersonal, lokala servicefunktioner och administrativ personal.

Anledningen att Riksrevisionen valt att använda de fyra resursvariablerna ovan är att vi vill försöka använda variabler som relaterar till Kriminalvårdens mål. Arbetad tid och yta representerar de viktigaste resurserna Kriminalvården använder för att genomföra verksamheten. Rapporterade misskötsamheter på anstalterna har främst att göra med Kriminalvårdens mål om att bedriva en verksamhet med hög säkerhet, men kan också relateras till Kriminalvårdens mål om att förhindra framtida återfall i brottslighet.

Kriminalvårdens statistik över arbetade timmar är bristfällig

Det är problematiskt att använda Kriminalvårdens statistik för att jämföra anstalter. Kriminalvården har statistik över arbetade timmar på olika verksamhetsställen. Dock bokförs anstalternas arbetade timmar utifrån vad ett specifikt verksamhetsområde anser vara lämpligt. Detta innebär att arbetade timmar inte alltid uttrycker var arbetet utförts utan påverkas av andra faktorer, till exempel organisatorisk tillhörighet. Ett exempel på detta är sjuksköterskor som ibland organiseras centralt för hela verksamhetsområdet, men utför sitt arbete på både anstalt och häkte om båda finns inom samma verksamhetsområde. Ett annat exempel är de verksamhetsområden där ett häkte ingår tillsammans med en eller flera anstalter. Där är det vanligt förekommande att delar av den arbetade tiden bokförts på någon av anstalterna i verksamhetsområdet i stället för på häktet.

Riksrevisionen har valt att justera den bokförda tiden för att göra anstalterna så jämförbara som möjligt. Detta har vi gjort genom att fråga de verksamhetsområden som har fler verksamhetsställen än en anstalt hur deras resursanvändning i form av arbetade timmar såg ut åren 2015–2018. Bland annat har vi frågat vilka resurser de olika verksamhetsställena verkligen använder. Utifrån anstalternas svar har vi försökt bokföra tiden korrekt, vilket inneburit att föra tid mellan anstalter när detta varit lämpligt och ta bort sådan tid som egentligen använts för verksamhet i ett häkte men som ändå bokförts på anstalten.

Arbetade timmar inom behandling och sysselsättning

Personalens arbetade tid inom behandling och sysselsättning används för att mäta den del av personalens resurser som läggs på behandling av intagna på anstalten. I denna variabel ingår personalkategorierna kriminalvårdare och klienters sysselsättning. Behandlingarnas effekt och eventuell avhållsamhet från ytterligare brottslighet är beroende på personalens insatser. Det motiverar att dela upp personaltimmarna i två enskilda variabler, där denna variabel inkluderar personal som genom sitt arbete bör kunna påverka de intagna att inte återfalla i brott.

Variabeln behöver dock justeras för att anstalterna ska bli jämförbara. Anstalter med högre säkerhetsklass har i genomsnitt mer personal än de med lägre säkerhetsklass. Detta beror förmodligen på att de intagna är mer resurskrävande, både vad gäller säkerhet och i behandlingsarbetet. Data visar tydligt att anstalter med högre säkerhetsklass har mer personal och att strafftider tydligt samvarierar

med anstaltens säkerhetsklass. Vi har valt lösningen att justera variabeln utifrån ett sammansättningsindex som konstrueras utifrån längden på de intagnas strafftid och hur många tidigare domar de intagna har. Dessa aggregeras sedan ihop för anstalterna och används som vikt för den arbetade tiden. Antagandet bakom denna justering är att klientelet av intagna påverkar hur mycket personal som krävs på en specifik anstalt för att lösa uppdraget enligt Kriminalvårdens instruktion.

Arbetade timmar inom övrigt

Tiden som anställda lägger på annat än behandling och sysselsättning är ytterligare en resurs som ingår i modellen. Denna resursvariabel är separerad från den som avser tid inom behandling och sysselsättning. Detta görs eftersom den verksamhet som utförs inom övrig verksamhet till stor del skiljer sig åt från tid inom behandling och sysselsättning. Även denna variabel justeras med ovan nämnda sammansättningsindex för att ta hänsyn till skillnader i sammansättning av intagna i olika säkerhetsklasser och mellan anstalter.

Anstaltens lokalyta mätt i kvadratmeter

Anstaltens lokalyta mäts som antalet kvadratmeter inomhusyta som finns angivet på respektive anstalts hyreskontrakt. Variabeln används som en approximation på hur mycket kapital som en anstalt använder i sin verksamhet.⁶⁰ Det är dock problematiskt att jämföra lokalytan mellan anstalter i olika säkerhetsklasser, eftersom anstalter i säkerhetsklass 1 använder mer lokalytor än anstalterna i lägre säkerhetsklasser. Detta beror på att anstalterna i högre säkerhetsklass av naturliga skäl behöver mer yta för att kunna hålla den högre säkerheten. Bland annat behövs det mer lokalyta till exempelvis slussar så att vissa intagna inte ska träffa varandra. Vidare har det varit nödvändigt att justera antalet kvadratmeter inomhusyta för de anstalter som är samlokaliserade med ett häkte. Detta har gjorts genom att fråga dessa anstalter om hur stora ytor som häktet disponerar och hur stor yta som används gemensamt.⁶¹

Vi har dessutom valt att justera lokalytan utifrån de olika säkerhetsklasserna genom att använda lokalytorna för anstalten som befinner sig vid den 25:e percentilen inom varje säkerhetsklass. Skillnaden i lokalyta mellan säkerhetsklasserna i denna jämförelse används sedan för att justera lokalytorna för anstalterna. Det innebär att anstalter i lägre säkerhetsklass har fått adderad yta för att bli mer jämförbara med anstalterna i säkerhetsklass 1. Vi har valt att inte justera lokalytorna baserat på en jämförelse mellan de olika säkerhetsklassernas

⁶⁰ Lokalyta användes även i effektivitetsberäkningarna som presenterades i den statliga utredningen från 2009. Riksrevisionen har även i tidigare granskningar där DEA-metoden använts inkluderat lokalyta som ett mått för kapitalanvändningen och funnit att denna variabel varit högt korrelerad med andra mått såsom materiella anläggningstillgångar, se exempelvis Riksrevisionen, *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor*, 2011.

⁶¹ Anstalterna i Gävle, Salberga, Saltvik, Storboda och Ystad är samlokaliserade med häkten.

medelvärde eller median. Anledningen till detta är att vissa anstalter har stora industriytor, något som slår igenom när ett medelvärde beräknas.

Misskötsamhet

Att mäta antalet misskötsamheter på anstalterna är ett sätt att väga in eventuella säkerhetsproblem på anstalten. Misskötsamheter är egentligen inte att betrakta som en resursvariabel utan i stället en icke önskvärd prestation som vi också vill fånga i modellen.⁶² Det vi försöker fånga med denna variabel är att det inte ska påverka resurseffektiviteten positivt att bedriva en verksamhet med så lite resurser att det går ut över exempelvis säkerheten på anstalterna. Inom forskningen på detta område är ett vanligt tillvägagångssätt att inkludera en sådan variabel i en DEA-modell som en resursvariabel i stället för att inkludera den som en prestationsvariabel. På så sätt straffar modellen anstalter som har många misskötsamheter genom att dessa anstalter i modellen tillförs en högre nivå av resurser jämfört med en anstalt som har ett mindre antal misskötsamheter.

Samtidigt är det givetvis så att alla misskötsamheter inte är lika allvarliga. Exempelvis kan det antas vara mindre allvarligt att en intagen kommer försent till sin sysselsättning än att den hotar personalen. I syfte att vikta olika typer av misskötsamheter gavs Kriminalvården i uppgift av Riksrevisionen att konstruera tre olika grupper av misskötsamheter baserat på hur allvarliga de är. Kategoriseringen har gjorts i grupperna: *mycket allvarlig*, *allvarlig*, och *mindre omfattande*.⁶³ Misskötsamheter inom kategorin *mycket allvarlig* har sedan givits vikten 10, kategorin *allvarlig* vikten 5 och slutligen har kategorin *mindre omfattande* fått vikten 1.

3.1.2 Prestationsvariabler

Prestationsvariablerna⁶⁴, de så kallade outputvariablerna, som ingår i modellen är:

- intagnas sysselsättning mätt i timmar
- antal vård dygn.

⁶² Se Halkos och Petrou, "Treating undesirable outputs in DEA: A critical review", 2019, för en diskussion av hur så kallade icke önskvärda prestationer (undesirable outputs) har inkluderats i DEA-modeller i tidigare forskning.

⁶³ I gruppen *mycket allvarlig* ingår: avvikelse/rymning, rymning/rymningsförsök, rymningsförberedelse, våld eller hot mot medintagen, våld eller hot mot tjänsteman. I gruppen *allvarlig* ingår befattning med beroendeframkallande medel, dopningsmedel, narkotika, innehav av otillåtet föremål, insmuggling/insmugglingsförsök, misskötsamhet i samband med permission och särskild permission, misskötsamhet i samband med sjuk- och hälsovård, samt misskötsamhet under transport. I gruppen *mindre omfattande* ingår annan förseelse, arbetsvägran, berusning, brott mot föreskrifter, kollektiv arbetsnedläggning, olämpligt uppträdande, positivt urinprov, positivt utandningsprov, skadegörelse samt vägran att lämna drogprov.

⁶⁴ I avsnitt 3.4 presenteras en modell som även inkluderar icke-återfall som en prestation.

Intagnas sysselsättning

Variabeln mäter de intagnas sysselsättning i antal timmar de var sysselsatta med en viss aktivitet. Alla intagna ska delta i någon form av sysselsättning och detta är anstaltens huvudsakliga sätt att långsiktigt påverka de intagnas beteende. Vilken specifik sysselsättning som den intagna erbjuds avgörs av anstalten och beror på vilka problem Kriminalvården bedömer att den intagna har. Om en anstalt inte har en viss sysselsättning kan det innebära att den intagna blir omplacerad till en annan anstalt som har sysselsättningen.

Behandling och utbildning kan antas vara särskilt viktiga för de intagnas möjlighet att bryta med sitt kriminella förflutna och undvika framtida återfall i brott.

I en rapport från Brottsförebyggande rådet genomfördes en enkät som visar att före detta intagna värderar olika typer av sysselsättningar olika när de ska bedöma hur stor betydelse sysselsättningen haft på deras möjligheter att undvika återfall i brott.⁶⁵ Dessa enkätresultat har använts för att skapa vikter för de olika sysselsättningarna som en intagen kan ha på anstalt. Viktningen innebär att anstalter med mycket behandling och utbildning premieras jämfört med exempelvis en anstalt som har mycket arbetsdrift.

Vårddygn

Antalet vårddygn mäter hur många dygn som intagna spenderade på en specifik anstalt under ett år. En intagen som suttit intagen på en anstalt ett helt år räknas som 365 vårddygn, medan en intagen som suttit på en anstalt i en månad räknas som 30 vårddygn. En plats som stått tom i en månad räknas alltså som 0 dagar. Denna variabel syftar till att mäta anstalternas beläggningsgrad.

Variabeln vårddygn har justerats så att överbeläggning inte gör en anstalt mer effektiv. Kriminalvården framhåller att en utnyttjandegrad på 90 procent är en rimlig måttstock.⁶⁶ Högre beläggning än så ökar riskerna för att kunna ta emot och placera intagna rätt, hantera ordningsstörningar och så vidare. Det skulle också kunna innebära att de intagna blir stressade och att anstaltens behandlingar får sämre resultat samt att säkerheten på anstalten försämras. Överbeläggning tenderar dock att göra att en anstalt blir mer resurseffektiv i en DEA-modell. Anledningen är att anstalten de facto producerar fler vårddygn. Justeringen görs genom att anstalter som överskrider 90 procent av maximal beläggning inte får tillgodoräkna sig dessa vårddygn. Prestationer i form av vårddygn när beläggningsgraden överstiger 90 procent påverkar alltså inte effektivitetsmättet i positiv riktning.

⁶⁵ Brottsförebyggande rådet, *Arbete, utbildning och behandling på svenska anstalter – En studie om intagnas sysselsättning*, 2015, s. 60 f.

⁶⁶ E-postkorrespondens med företrädare för Kriminalvården 2019-06-19.

3.2 Beskrivning av modellens variabler

I detta avsnitt redovisas beskrivande statistik för de anstalter som analyseras inom granskningen. I tabell 3 redovisas beskrivande statistik för samtliga variabler som ingår i DEA-modellen innan justeringar är genomförda.

Tabell 3 Beskrivande statistik av input- och outputvariabler på anstaltsnivå, perioden 2015–2018

	Medel	Median	Minimum	Maximum
Resurser				
Arbetade timmar inom behandling och sysselsättning	149 686	107 072	17 591	694 443
Arbetade timmar inom övrigt	37 018	28 663	4 940	161 890
Lokalyta (m ²)	9 949	6 798	301	51 693
Antal missskötsamheter	466	297	1	2 850
Prestationer				
Intagnas sysselsättning (timmar)	216 583	178 710	26 665	851 340
Antal vårddygn	31 852	25 622	3 209	142 046

Källa: Egen bearbetning av Kriminalvårdens statistik.

Som konstaterats tidigare är det stora skillnader i storlek mellan de studerade anstalterna. Detta återspeglas också tydligt i tabell 3. Anstalten med högst antal vårddygn (drygt 142 000 vårddygn) hade exempelvis 44 gånger fler vårddygn än den anstalt som hade lägst antal vårddygn. Storleksskillnaderna mellan anstalterna kan också illustreras genom att studera lokalytorna. Kumla är den anstalt som har störst lokalyta, knappt 52 000 kvadratmeter, jämfört med anstalten i Luleå som endast hade drygt 300 kvadratmeter lokalyta. Anstalter i säkerhetsklass 1 har i genomsnitt störst lokalytor (cirka 25 000 kvadratmeter) medan de i säkerhetsklass 3 i genomsnitt har minst lokalytor (knappt 7 000 kvadratmeter).

3.3 Vissa anstalter har stor förbättringspotential

En anstalt betraktas som ineffektiv om den har en potential att öka sina prestationer utan att ytterligare resurser tillförs. Däremot är den resurseffektiv om den inte kan öka sina prestationer utan ytterligare resurser. Det är, som tidigare påpekats, viktigt att ha i åtanke att resultaten som presenteras i detta avsnitt är relativa mått. Detta innebär att anstalter som bedöms ha en förbättringspotential är ineffektiva i förhållande till andra observerade anstalter.

Tabell 4 visar den genomsnittliga ineffektiviteten för samtliga anstalter per år under den studerade tidsperioden 2015–2018.

Tabell 4 Genomsnittlig ineffektivitet i procent för perioden 2015–2018, variabel skalavkastning (VRS)

	2015	2016	2017	2018	Genomsnitt 2015–2018
Genomsnittlig ineffektivitet	16 %	15 %	20 %	22 %	18 %
Medianineffektivitet	5 %	11 %	9 %	9 %	10 %
Maximal ineffektivitet	129 %	203 %	147 %	132 %	–
Antal effektiva anstalter	20	16	17	14	–

Anm.: Samtliga undersökta anstalter har jämförelsepunkter med andra anstalter, det vill säga unika enheter saknas.

Från tabell 4 kan konstateras att det finns anstalter som har en stor förbättringspotential. Samtidigt är det relativt många anstalter som enligt modellen är fullt resurseffektiva.⁶⁷ Anstalterna hade i genomsnitt en förbättringspotential på cirka 18 procent för perioden 2015–2018.⁶⁸

Lägst genomsnittlig ineffektivitet hade anstalterna år 2016 då anstalterna i genomsnitt skulle ha kunnat ökat sina prestationer med 15 procent utan ytterligare resurser. Högst var den genomsnittliga förbättringspotentialen det sista studerade året 2018, då motsvarande siffra var 22 procent. Antalet anstalter som enligt modellen definieras som resurseffektiva varierar över tid. Knappt hälften av anstalterna (20 stycken) som ingår i undersökningen var effektiva år 2015. År 2018 definieras endast drygt 30 procent (14 stycken) av anstalterna som fullt resurseffektiva.

Med hjälp av DEA-metoden kan man identifiera referensanstalter, bland de resurseffektiva anstalterna, som anstalter med förbättringspotential kan jämföra sig med. Dessa referensanstalter är anstalter som har en liknande profil av resurser och prestationer som de anstalter som uppvisar en förbättringspotential. I tabell 12 i bilaga 4 redovisas referensanstalterna för de anstalter som uppvisade förbättringspotential 2018.

⁶⁷ Eftersom det beräknade effektivitetsmättet är relativt innebär effektivitet att det teoretiskt skulle kunna gå att producera mer.

⁶⁸ För att identifiera eventuella extremvärden används metoden supereffektivitet. För en diskussion kring supereffektivitet se Banker och Chang, "The super-efficiency procedure for outlier identification, not for ranking efficient units", 2006 och Banker, Chang och Zheng, "On the use of super-efficiency procedures for ranking efficient units and identifying outliers", 2017. Beräkningarna visar att anstalterna i Kumla och Kolmården är potentiella extremvärden samtliga år. Riksrevisionen har så långt som möjligt försökt säkerställa att den inkluderade statistiken är korrekt och har valt att inkludera dessa anstalter i beräkningarna.

Anstalternas förbättringspotential är ett relativt mått på hur mycket en anstalt kan förbättra sina prestationer med givna resurser. Eftersom jämförelserna görs med andra anstalter ett givet år är det inte förvånande att resultaten och antalet helt effektiva anstalter varierar över undersökningsperioden. I tabell 5 nedan presenteras den genomsnittliga förbättringspotentialen uppdelat per år och efter anstalternas säkerhetsklass.

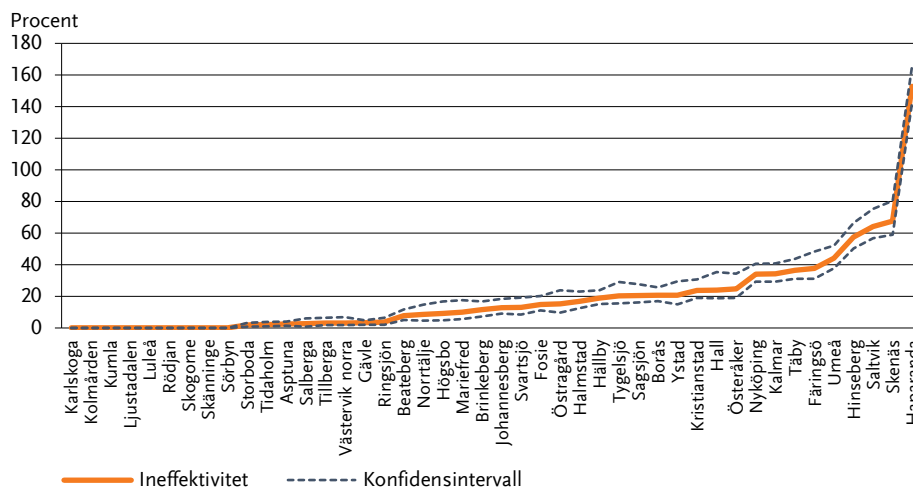
Tabell 5 Genomsnittlig ineffektivitet i procent per säkerhetsklass för perioden 2015–2018, variabel skalavkastning (VRS)

	2015	2016	2017	2018	Genomsnitt 2015–2018
Säkerhetsklass 1 (7 st.)	8 %	17 %	17 %	27 %	17 %
Säkerhetsklass 2 (21 st.)	19 %	25 %	27 %	23 %	23 %
Säkerhetsklass 3 (11 st.)	9 %	10 %	11 %	16 %	11 %
Säkerhetsklass 2/3 (4 st.)	25 %	18 %	16 %	22 %	20 %

Över den studerade tidsperioden framgår att det är anstalterna i säkerhetsklass 2 som i genomsnitt hade högsta förbättringspotentialen. För anstalterna i denna säkerhetsklass skulle enligt beräkningarna prestationerna kunna öka med i genomsnitt 23 procent utan ytterligare resurser. Lägst genomsnittlig förbättringspotential hade anstalterna i säkerhetsklass 3. För 2018 var det anstalterna i säkerhetsklass 1 som hade den högsta genomsnittliga förbättringspotentialen, cirka 27 procent.

I figur 4 presenteras genomsnittliga effektivitetstal för enskilda anstalter för hela den undersökta perioden 2015–2018.⁶⁹

⁶⁹ Resultat per anstalt och år redovisas i bilaga 3.

Figur 4 Medelineffektivitet vid Kriminalvårdens anstalter, 2015–2018

Anm.: Ineffektiva anstalter är de som har en ineffektivitet som är statistiskt säkerställd. Konfidensintervallen har beräknats med hjälp av resamplingtekniker. För mer information om hur dessa beräkningar är utförda se bilaga 1.

Det finns stora skillnader i anstalternas resurseffektivitet. Högst genomsnittlig ineffektivitet för perioden 2015 till 2018 hade anstalten i Haparanda. Anstalten är en liten ungdomsanstalt med få intagna. Det kan tänkas vara svårt att få en sådan anstalt att vara resurseffektiv, men samtidigt finns exempel på andra små anstalter som lyckas bättre i jämförelse, exempelvis anstalten i Luleå med 9 platser också för ungdomar, i säkerhetsklass 2, som inte uppvisar någon förbättringspotential. Andra exempel är Ringsjön med 25 platser och Ljustadalen med 20 platser. Näst högst förbättringspotential över hela perioden har Skenäs, men även Saltvik och Hinseberg uppvisar en förbättringspotential som i genomsnitt över de studerade åren ligger på över 50 procent.

Samtidigt finns det ett antal anstalter som inte uppvisar någon förbättringspotential under hela den studerade tidsperioden mellan 2015 och 2018. Dessa anstalter är: Karlskoga, Kolmården, Kumla, Ljustadalen, Luleå, Rödjan, Skogome, Skänninge och Sörbyn.⁷⁰

När resultaten jämförs över tid framkommer att de beräknade effektivitetstalen är relativt stabila. Det är exempelvis 20 anstalter som uppvisar en förbättringspotential samtliga fyra undersökta år.

⁷⁰ Observera att anstalten i Kolmården historiskt sett haft en speciell grupp av intagna där en stor andel varit dömda för ekonomisk brottslighet. Denna grupp intagna kan antas vara mindre resurskrävande. Detta skulle möjligtvis kunna förklara att anstalten betraktas som effektiv i våra beräkningar. Vi har dock i modellen försökt justera för sammansättningen av de intagna gällande strafftid samt antal tidigare domar.

3.4 Små skillnader i resultaten när modellen även innehåller återfall

Ett av Kriminalvårdens viktigaste mål med verksamheten är att minska återfallen i brott. Det är därför intressant att inkludera även återfall i en modell som jämför anstaltens effektivitet. Som diskuterats tidigare har det inom ramen för denna granskning endast varit möjligt att studera effektiviteten med hjälp av en sådan modell för år 2015 eftersom återfallsstatistiken endast är tillgänglig fram till dess.

Modellen som inkluderar återfallsdata för 2015 är identisk med modellen från avsnitt 3.1, förutom att den även innehåller en prestation som mäter om intagna lämnar en anstalt och sedan inte återfaller i brottslighet som leder till ny anstaltspåföljd inom tre år.

Det är viktigt att i våra beräkningar ta hänsyn till att intagna på olika anstalter har olika långa strafftider i genomsnitt. Det är också viktigt att ta hänsyn till att intagna ofta sitter på flera anstalter under verkställigheten.

För att mäta om anstalterna lyckats med arbetet att förhindra återfall i brottslighet mäter vi icke-återfall för de intagna som anstalterna frigivit. Ett problem när man ska mäta återfall per anstalt är att en intagen kan ha avtjänat sitt straff på fler än en anstalt. För att räkna icke-återfall på ett rättvist sätt tillgodoräknas därmed varje anstalt den andelen av tiden som den intagna suttit på anstalten om den intagna inte återfaller till ny verkställighet på anstalt inom tre år.

Variabeln justeras med anstaltens omloppstid på intagna. Att anstalterna har olika lång omloppstid kommer av att anstalterna har klientel med i genomsnitt olika långa strafftider. En anstalt där alla sitter en månad var kommer därmed att producera 12 gånger så många fler frigivningar än en anstalt där alla sitter ett år var. Genom att justera variabeln utifrån straffets längd kan denna problematik undvikas.

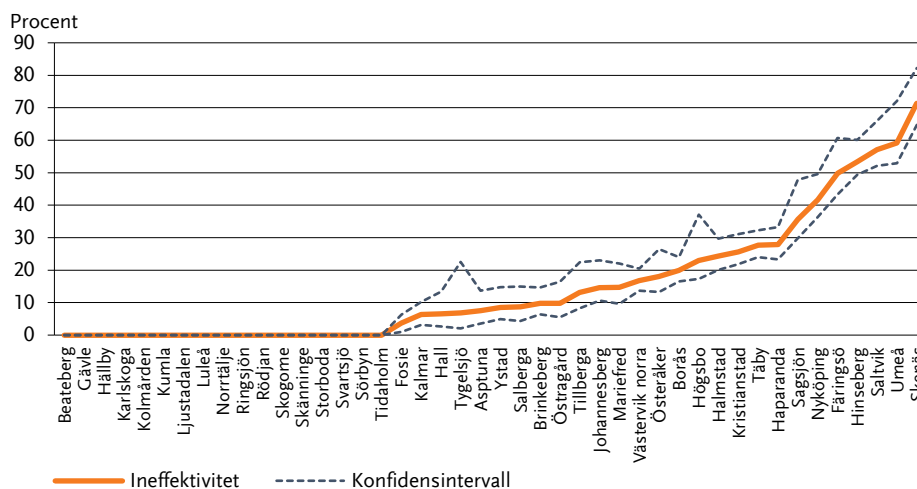
Givetvis är denna variabel en grov approximation på om anstalten lyckats i sitt arbete att få en intagen att inte återfalla i brottslighet. Det finns så klart många andra faktorer som påverkar återfall i brott som vi i denna granskning inte har möjlighet att ta hänsyn till. I en jämförelse på anstaltsnivå anser vi det dock intressant att jämföra resultaten från en modell som inkluderar icke-återfall för att på så sätt försöka undersöka om anstalter som lyckas bedriva en resurseffektiv verksamhet möjligen gör så på bekostnad av arbetet mot återfall.

Resultaten från modellen som inkluderar ett prestationsmått som mäter om intagna på en anstalt återfallit i brottslighet eller ej presenteras i tabell 6.

Tabell 6 Ineffektivitet i procent för 2015 för modellen med icke-återfall som prestationsmått i jämförelse med modellen utan detta prestationsmått, variabel skalavkastning (VRS)

	Modell med icke-återfall som prestationsmått	Modell utan icke-återfall som prestationsmått
Genomsnittlig ineffektivitet	15 %	16 %
Medianineffektivitet	8 %	5 %
Maximal ineffektivitet	71 %	129 %
Antal effektiva anstalter	17	20

Resultaten från modellen för 2015 som inkluderar icke-återfall som en prestationsvariabel visar på en genomsnittlig förbättringspotential för anstalterna som nästan är identisk med modellen som inte inkluderar denna variabel. Medianineffektiviteten är något högre i modellen som inkluderar icke-återfall, och samtidigt är något färre anstalter, 17 stycken, fullt resurseffektiva. Slutligen ser vi att den maximala ineffektiviteten är mycket lägre i modellen med icke-återfall. Ineffektivitetstalen för enskilda anstalter för 2015 presenteras i figur 5.

Figur 5 Ineffektivitet vid Kriminalvårdens anstalter med icke-återfall som prestationsmått, år 2015

Anm.: Ineffektiva anstalter är de som har en ineffektivitet som är statistiskt säkerställd. Konfidensintervallen har beräknats med hjälp av resamplingtekniker. För mer information om hur dessa beräkningar är utförda se bilaga 1.

Resultaten ovan visar på stora likheter med resultaten utan icke-återfall (jämför med figur 8 i bilaga 3). Vi ser endast statistiskt signifikanta skillnader i den beräknade förbättringspotentialen för två anstalter: Haparanda och Saltvik. Haparanda får betydligt lägre förbättringspotential, vilket rimligen ska tolkas som

att anstalten fått effekt av de behandlingsinsatser som gjorts för att minska återfall i brottslighet. Saltvik, å andra sidan, får en högre förbättringspotential. Det kan tolkas som att klientelet på denna säkerhetsanstalt inte är lika mottagligt för behandling som klientelet på andra anstalter.

3.5 Förändringar i modellen förändrar inte resultaten

Vi har genomfört känslighetsanalyser för att undersöka om den valda modellen är stabil jämfört med alternativa modellspecifikationer. Med modellspecifikation menas i detta fall vilka resurser och prestationer som ingår i analysen och om de inkluderade variablerna är viktade eller ej. Exempelvis kan vissa variabler påverka resultaten mer än andra, vilket skulle kunna bero på mätfel i data. Vi har också testat hur resultaten påverkas av de justeringar som gjorts för att förbättra jämförbarheten mellan anstalter i olika säkerhetsklasser. Nedan redovisas några av de genomförda känslighetsanalyserna i mer detalj.

Inledningsvis undersöktes en modellspecifikation med samma variabler som i huvudmodellen men där inga justeringar av variablerna för att öka jämförbarheten görs. Resultaten från denna modellspecifikation visar att förbättringspotentialen för perioden 2015–2018 är cirka 33 procent, vilket ska jämföras med 19 procent i den justerade modellspecifikation som vi valt att använda. Det är intressant att notera att trots skillnaden i förbättringspotential så är anstalternas ranking för effektivitetstalen relativt stabil. Vissa anstalter får dock en hög, och som vi bedömer det orimlig, förbättringspotential. Slutsatsen av detta är att justeringarna som görs i huvudmodellen är nödvändiga för att förbättra jämförbarheten mellan anstalter.

När variabeln för de intagnas sysselsättning inte justeras med viktningen från Brottsförebyggande rådets rapport (se avsnitt 3.1.2) blir den genomsnittliga förbättringspotentialen för den undersökta tidsperioden densamma som i huvudresultaten. Skillnaderna i resultat för enskilda anstalter är också små och det är med något undantag samma anstalter som definieras som fullt resurseffektiva. Samma sak gäller när variabeln för misskötsamheter inte justeras utifrån allvarligheten i olika typer av misskötsamheter. Den genomsnittliga förbättringspotentialen blir 19 procent och det är samma anstalter som uppvisar en förbättringspotential, med något enskilt undantag.

Vidare blir den genomsnittliga förbättringspotentialen för perioden 22 procent när personalens arbetade timmar inte justeras med det konstruerade riskindexet för att ta hänsyn till skillnader i de intagnas sammansättning. Detta är något högre än huvudresultatens 18 procents förbättringspotential i genomsnitt. När variabeln för anstalternas lokalyta inte justeras blir den genomsnittliga förbättringspotentialen 27 procent för perioden 2015–2018, vilket är högre än huvudresultaten. Samtidigt

är det något fler anstalter som uppvisar en förbättringspotential än i huvudresultaten.

I en ytterligare modellspecifikation så får anstalterna tillgodoräkna sig vårddygnet som en prestation även om beläggningsgraden ligger över 90 procent. Detta resulterar i en genomsnittlig förbättringspotential för 2015–2018 på 21 procent för anstalterna, alltså endast något högre än resultaten från huvudmodellen. Vidare är det samma anstalter som är fullt resurseffektiva som i huvudmodellen.

Vår sammantagna bedömning av känslighetsanalysen är att resultaten är stabila när olika modellspecifikationer används. Med detta avses att de anstalter som är resurseffektiva i huvudsak är det oavsett modellspecifikation. Vidare är den relativa placeringen för de anstalter som uppvisar ineffektivitet ungefär densamma oavsett modellspecifikation. Därmed bedömer vi att resultaten är robusta, eftersom alternativa resurs- och prestationsmått inte påverkar resultaten på något dramatiskt sätt.

3.6 Vad kan förklara effektivitetsskillnaderna mellan Kriminalvårdens anstalter?

För att undersöka vad som kan förklara skillnaderna i resurseffektivitet har Riksrevisionen genomfört en korrelationsanalys av ett antal kvantitativa variabler. Dessutom har sexton intervjuer genomförts på åtta anstalter, fyra effektiva och fyra ineffektiva, i syfte att förklara orsakerna till förbättringspotentialen för anstalterna.

3.6.1 Korrelationsanalys baserad på kvantitativ statistik

För att genomföra korrelationsanalysen har vi använt följande statistik:

- Kriminalvårdens personalenkät 2016
- kostnader och antalet platser per anstalt 2015–2018
- personalomsättning per anstalt 2015–2018
- JO-anmälningar samt kritikbeslut per anstalt 2015–2018.

Från personalenkäten har frågor valts ut för att konstruera fem olika index:

- ett arbetsmiljöindex
- ett index för om de anställda på anstalten har tillräckliga rutiner och tillräcklig information för att kunna arbeta säkert och effektivt
- ett nöjd medarbetar-index
- ett index för att beskriva om anstaltsledningen och de anställda arbetar med att utveckla verksamheten
- ett ledarskapsindex.

Hypotesen för personalenkäten är att anstalter där personalen och ledningen får relativt låga värden på dessa indexvariabler uppvisar en större förbättringspotential. Vidare är vår hypotes att anstalter med hög genomsnittskostnad per plats uppvisar större förbättringspotential. För anstalter med många JO-anmälningar respektive beslut om kritik skulle sambandet kunna gå åt olika håll. Man skulle kunna tänka sig att anstalter med stor förbättringspotential fungerar sämre på olika sätt och av den anledning får fler JO-anmälningar och beslut om kritik. En alternativ hypotes är att de effektiva anstalterna drivs med så lite resurser att detta går ut över de intagnas miljö inne på anstalterna och att man då skulle se fler anmälningar och beslut om kritik på effektiva anstalter. För personalomsättningen förväntar vi oss att en anstalt med hög omsättning av personal samtidigt har en hög förbättringspotential. Resultaten från denna analys redovisas i tabell 7.

Tabell 7 Samvariationen mellan den beräknade ineffektiviteten och förklaringsvariablerna

Variabel	Effektiva	Ineffektiva	Differens	Koefficient	P-värde
Genomsnittskostnad per plats	922 136	1 089 766	-167 630	0,35	0,00*
Antal JO-anmälningar per intagen	0,56	0,72	-0,16	0,23	0,14
Antal JO-beslut med kritik per intagen	0,07	0,06	0,01	-0,03	0,87
Personalomsättning	10,33 %	10,28 %	0,05	0,00	0,97
Arbetsmiljöindex	3,69	3,73	-0,04	0,01	0,93
Goda rutiner-index	3,55	3,63	-0,08	0,12	0,45
Nöjd medarbetar-index	6,34	6,40	-0,06	0,01	0,97
Index över utvecklingsbenägenhet	3,39	3,36	0,02	-0,16	0,31
Ledarskapsindex	3,66	3,57	0,10	-0,16	0,29

Anm.: * Innebär statistisk signifikans på 1-procentsnivån. Ju lägre p-värde desto säkrare skattning. Spearmans rangkorrelationer har använts. Indexvariablerna från medarbetarundersökningen är från år 2016 och har korrelerats med effektivitetstalen för 2016. Statistiken från JO finns endast som en total för perioden 2015–2018 och har därför korrelerats med effektivitetstalens genomsnitt för samma period.

Från tabellen kan utläsas att genomsnittskostnaden per plats är högre för de anstalter som har en förbättringspotential jämfört med de resurseffektiva anstalterna. Ingen av de andra variablerna visar några signifikanta skillnader mellan effektiva och ineffektiva anstalter. Det tycks exempelvis inte vara så att effektiva anstalter drivs under sådana förhållanden att det påverkar personalens arbetsmiljö eller att det påverkar hur många JO-anmälningar och beslut om kritik som en anstalt får ta emot.

3.6.2 Anstaltens historia och Kriminalvårdens budgetprocess tycks kunna påverka effektiviteten

I detta avsnitt görs en genomgång av olika möjliga förklaringsfaktorer till att vissa anstalter i resultaten har en större förbättringspotential än andra. Detta är främst resultat som framkommit i de intervjuer som Riksrevisionen genomfört.

Anstalter som får begränsad resurstilldelning vänjer sig

De anstalter som är effektiva vittnar i flera fall om att de har en låg tilldelning av resurser. Effekterna av den låga resurstilldelningen kan, enligt anstaltens personal, yttra sig i exempelvis lite personal eller små lokaler.⁷¹ Trots detta lyckas effektiva anstalter enligt resultaten från DEA-modellen producera förhållandevis mycket prestationer med dessa resurser.

I samtalen med personal och ledning på anstalterna i Skänninge och Kolmården framkommer att skälet till att det fungerar är att man vant sig vid att arbeta med lite resurser. Verksamheten i Kolmården riggades från början för att ta emot intagna som till exempel dömts för ekonomisk brottslighet eller relationsbrott. Från intervjuerna har vi förstått att denna grupp intagna hade låg benägenhet att avvika eller hamna i konflikt med varandra. De hade också hög egen drivkraft vilket innebar att man förutsattes delta i underhållet av anstaltsbyggnaderna eller genomföra administrativa åtaganden på egen hand. Numera fungerar det inte på detta sätt. Det har kommit in intagna med missbruksproblem eller prokriminell attityd, vilket kan leda till konflikter på grund av lite personal eller avvikelser och insmugglad narkotika på grund av att anstalten inte har stängsel. Enligt personalen börjar anstalten mer och mer påminna om en anstalt i säkerhetsklass 2, men utan tillräckligt med personal eller tillgång till exempelvis psykolog.⁷²

Skänninge menar sig arbeta med en extremt slimmad organisation där den enda personalkategorin som det finns tillräckligt av är programledare för behandling. Därmed menar man att organisationen tvingats bli mer effektiv. Ett sådant sätt att effektivisera kan vara att göra kvalitativa avsteg, till exempel genom att anstalten inte erbjuder annan strukturerad verksamhet som sysselsättning på grund av resursbrist. Ett annat avsteg är att anstalten lättat på sektioneringen i undervisningssammanhang för att kunna öka sysselsättningen inom given ram. Problemet med att underlätta sektioneringen är att man då kan få andra problem, till exempel att intagna genomför otillåten handel med mediciner.⁷³

⁷¹ Intervju med ledningen för anstalten Kolmården 2019-10-25, intervju med kriminalvårdare och VSP handläggare för anstalten Kolmården 2019-10-25, intervju med kriminalvårdsinspektörer för anstalten Skänninge 2019-10-29.

⁷² Intervju med kriminalvårdsinspektörer för anstalten Kolmården 2019-10-29, s. 5 f. Intervju med ledningen för anstalten Kolmården 2019-10-25.

⁷³ Intervju med kriminalvårdsinspektörer för anstalten Skänninge 2019-10-29, s. 7 f.

Någonstans går en gräns där verksamheten kommer förlora i kvalitet, men dit har man ännu inte kommit, anser personal och ledning på dessa anstalter. Personal och ledning påpekar att verksamheten fortfarande bedrivs med god kvalitet även om man befarar negativa effekter längre fram.⁷⁴ Eftersom det främst är frågan om tillväjning vid mindre resurser förefaller det alltså finnas möjlighet till besparingar på de anstalter som uppvisar en förbättringspotential och som tilldelats relativt generöst med resurser. Resurseffektiva anstalter lär sig alltså producera med de resurser man fått sig givet, även om man tycker sig kunna göra ett bättre arbete om man skulle få mer resurser.

Anstalternas lokalytor beror på faktorer som har att göra med anstaltens historia

Anstalterna har utrustats med olika mycket lokalyta vilket spelar roll för deras möjlighet att bedriva en kostnadseffektiv verksamhet. Ofta är ytan kopplad till anstaltens tillblivelse. Den utredning som låg till grund för anstalten kan då ha pekat ut vissa behov utifrån den tidens tanke om vad som var en effektiv anstaltsverksamhet. Ett exempel från våra intervjuer är anstalten Hall som har omfattande lokaler som används för deras tvätterier.⁷⁵ Men eftersom den tillgängliga ytan bestäms av avtal som kan ha avtalsperioder på mer än 20 år⁷⁶ blir det svårt att anpassa verksamheten till en mindre kostym om det skulle behövas.

En vanlig sysselsättning för intagna på vissa anstalter är tillverkning av lastpallar. Denna verksamhet ordnas ofta i generöst tilltagna lokaler. På vissa, i Riksrevisionens beräkningar, resurseffektiva anstalter bedrivs dock verksamheten småskaligt och i överblivna lokaler, exempelvis har anstalten Kolmården inrättat snickeriverksamhet i oanvända källarlokalerna och lastpallstillverkning i det gamla pannrummet. Färingsö har småskalig lastpallstillverkning i ett överblivet korridorsutrymme som förefaller rimligt beskaffat för arbetsuppgiften. Skänninge försöker underlätta bristen på enskilda rum för samtal med att använda biblioteket som samtalsrum.⁷⁷ Det går alltså att arbeta kreativt med sysselsättningen och inom givna lokaler, men det kräver att anstalten dels har lokaler som står oanvända, dels är motiverad att arbeta med frågan.⁷⁸

En anstalts fysiska utformning, dess verksamhet och kostnader kan förklaras av den inriktning av kriminalpolitiken som rådde när anstalten etablerades.

⁷⁴ Intervju med kriminalvårdsinspektörer för anstalten Skänninge 2019-10-29, s. 7 och intervju med kriminalvårdare och VSP-handläggare för anstalten Kolmården 2019-10-25, s. 6.

⁷⁵ Intervju med ledningen för anstalten Hall 2019-10-30.

⁷⁶ Intervju med chefen för Kriminalvårdens fastighetsenhet 2020-01-07.

⁷⁷ Intervju med kriminalvårdsinspektörer för anstalten Skänninge 2019-10-29, s. 7 och intervju med ledningen för anstalten Kolmården 2019-10-25, s. 2.

⁷⁸ Våra egna observationer av lokalerna på anstalterna Kolmården, Färingsö och Skänninge visar att tillverkningen av lastpallar kan ta olika yta i anspråk för samma arbetsuppgift. En anstalt behöver dock ha kunder till sin produktion; därmed är det möjligt att det inte går att tillverka lastpallar överallt.

På 1980-talet etablerades exempelvis ett antal mindre anstalter som, enligt personalen, är svåra att bedriva verksamhet i eftersom anstalterna är organiserade i små avdelningar. Detta leder till exempel till komplexa slussningar i numera ganska trånga utrymmen. Delvis kan detta förklaras av att dessa anstalter vuxit från cirka 40 intagna till mellan 70 och 80 intagna, men också av att lokalerna inte byggdes tillräckligt flexibelt från början. Kriminalvårdens verksamhetsinnehåll har nämligen förändrats mycket över tid. Anstaltens resurseffektivitet blir därför avhängig av lokalerna som i sin tur är beroende av vad som ansågs vara en god kriminalvårdsverksamhet när anstalten byggdes.⁷⁹

Det finns stora skillnader mellan hur mycket resurser anstalterna inom respektive säkerhetskategori får sig tilldelade per plats.⁸⁰ Under intervjuerna har ledningarna för vissa anstalter reagerat på att tilldelningen inte är rättvis. Till exempel påpekar ledningen för Skänningeanstalten att det inte är rimligt att de har tiotals miljoner mindre i tilldelade resurser trots att de har ungefär lika många intagna som anstalten i Västervik och i princip samma behandlingsuppdrag.⁸¹ Controllers på Kriminalvårdens huvudkontor hänvisar till att Västervik från början var ett sjukhus som blivit ombyggt till anstalt. Detta innebär att byggnaden är mindre väl anpassad till anstaltsverksamhet. Konsekvensen blir att anstalten behöver mer personal än om den varit byggd för anstaltsändamål från början.⁸²

Bristande fastighetsunderhåll kan försämra effektiviteten

Ett skäl till försämrad resurseffektivitet är om anstalten fått stänga platser på grund av bristande underhåll av de byggnader som finns på fastigheten. Anstaltsledningarna på Hall och Österåker menar att deras anstalter egentligen har en infrastruktur för att ta emot fler intagna, men att de idag inte har boendeytan för att ha så många platser. Detta beror på att hus har tvingats stänga på grund av att de varit för dåligt underhållna.⁸³

Intervjuer med chefen för Kriminalvårdens fastighetsenhet påpekar att underhållet av byggnaderna, som finns på de fastigheter som Kriminalvården hyr, i många fall är eftersatt. Det bristande underhållet har resulterat i att byggnaderna till exempel angrips av mögel eller får vattenskador på grund av läckande avlopp.⁸⁴

⁷⁹ Intervju med Kriminalvårdens controllers på huvudkontoret 2020-01-10, s. 4. Intervju med ledningen på Färingsö 2019-11-05, s. 4 f.

⁸⁰ Se vidare i kapitel 4 om stordriftsfördelar.

⁸¹ Intervju med kriminalvårdsinspektörer för anstalten Skänninge 2019-10-29, s. 7.

⁸² Intervju med Kriminalvårdens controllers på huvudkontoret 2020-01-10, s. 3. En jämförelse av personalkostnaderna och lokalkostnaderna för Skänninge och Västervik år 2018 visar dock att Skänninge hade cirka 116 miljoner i personalkostnader och cirka 40 miljoner i lokalkostnader medan Västervik hade cirka 135 miljoner i personalkostnader och cirka 51 miljoner i lokalkostnader. Västervik hade alltså både högre personalkostnader och lokalkostnader trots att de har begagnade lokaler som byggts om till anstalt från att tidigare varit ett sjukhus (redovisningsdata från Kriminalvården).

⁸³ Intervju med ledningen på Hall 2019-10-30, s. 6. Intervju med ledningen på Österåker 2019-11-04, s. 3

⁸⁴ Intervju med chefen för Kriminalvårdens fastighetsenhet 2020-01-07.

Om antalet tillgängliga platser minskar under överskådlig framtid är det effektivt att justera organisationen i enlighet med de nya förutsättningarna, vilket inte skett i fallet Österåker. Skälet till att Kriminalvården inte justerat organisationen eller byggt en ny byggnad är att beslutet om att behålla organisationen på nuvarande nivå fattats i diskussion mellan anstaltschefen och regionchefen. Därefter har företrädare för huvudkontoret inte kunnat komma överens med Specialfastigheter om nybyggnation samtidigt som man haft myndighetsinterna kommunikationsbrister. Frågan har därför, så att säga, fallit mellan stolarna.⁸⁵

Budgettilldelning kan, över tid, orsaka ineffektivitet

I intervjuer med Kriminalvårdens controllers påpekas att det är ovanligt med förändringar i grundorganisationen, bland annat på grund av att organisationen förhandlats lokalt med facken. Det anses alltför besvärligt att riva upp en förhandlad organisation.⁸⁶ Det är också sällsynt med omfördelning av resurser mellan anstalter, även om det har förekommit. När det förekommer omfördelning eller förändringar i grundorganisationen är det på grund av större skeenden, till exempel att det behövs mer platser och att en anstalt därför beslutas byggas ut. Omfördelning kan enligt budgetprocessen ske mellan regioner. Dock sker i praktiken numera nästan endast omfördelning inom regionerna.⁸⁷ Denna typ av trögheter i förändringen av anstaltsorganisationen kan potentiellt tänkas påverka enskilda anstalters resurseffektivitet.

Controllers från Kriminalvårdens huvudkontor uppger att den största skillnaden mellan anstalterna ligger inom det som Kriminalvården definierar som overhead, det vill säga sysselsättning, säkerhetsorganisation, programteam och sjukvård. Det huvudsakliga problemet med att analysera skillnaderna i overhead är att skillnaderna kan vara motiverade, det vill säga att vissa anstalter kanske behöver exempelvis mer sjukvårdspersonal än andra anstalter. När man jämför anstalter är utmaningen alltså att dra slutsatser om vilka skillnader i overhead som är motiverade och inte.

Anstalter gör ibland verksamhetsanalyser som ska utmynna i en bedömning av deras resursbehov. Overhead har en ganska diffus plats i verksamhetsanalyserna, vilket gör att det ofta inte analyseras på samma sätt som kärnverksamheten. Det blir därför svårare för Kriminalvården att jämföra denna faktor mellan anstalterna. Eftersom en ineffektiv tilldelning av resurser till overhead är svår att analysera kan omotiverade skillnader i budgettilldelning fortsätta att byggas på över åren.⁸⁸

⁸⁵ Intervju med chefen för Kriminalvårdens fastighetsenhet 2020-01-07, s. 5 f.

⁸⁶ Intervju med Kriminalvårdens controllers 2019-04-26, s. 1 f.

⁸⁷ Intervju med Kriminalvårdens controllers på huvudkontoret 2020-01-10, s. 5.

⁸⁸ Ibid, s. 7.

4 Stordriftsfördelar vid svenska anstalter

I detta kapitel kommer vi fram till att det finns indikationer på stordriftsfördelar vid de svenska anstalterna. Tidigare forskning visar att stordriftsfördelar finns till exempel för USA:s och Storbritanniens anstalter. Dessutom visar de intervjuer som Riksrevisionen genomfört på åtta svenska anstalter att det finns stordriftsfördelar. Intervjuerna visar också på de mekanismer som verkar för att skapa dessa fördelar. Bland annat är det möjligt för större anstalter att slå ut kostnaden för befintlig personal i gemensamma funktioner på fler intagna, vilket sänker den genomsnittliga kostnaden. Slutligen visar analysen att det tycks finnas stordriftsfördelar för kvaliteten i anstalternas återfallsförebyggande verksamhet. Större anstalter kan bedriva en mer individanpassad verksamhet än vad mindre klarar av.

För att i en svensk kontext undersöka vilken anstaltsstorlek som ger lägsta möjliga kostnad per anstaltsplats har vi genomfört en regressionsanalys. Slutsatsen från analysen blev att lägst kostnad per anstaltsplats skulle kunna vara vid en anstaltsstorlek på cirka 300 platser. Ett hypotetiskt räkneexempel visar att besparingspotentialen med denna storlek på samtliga anstalter skulle kunna vara cirka 580 miljoner kronor.

4.1 Tidigare kunskap om stordriftsfördelar vid anstalter

Forskningen om anstalters stordriftsfördelar har visat att det verkar finnas stordriftsfördelar upp till en viss nivå där den genomsnittliga kostnaden blir som lägst, och därefter får anstalterna stordriftsnackdelar.⁸⁹ Utifrån forskningen, som mest berört amerikanska, brittiska och italienska fängelser, verkar det främst handla om att identifiera var fängelsernas lägsta genomsnittskostnad finns. Hennebel med flera drog slutsatsen att brittiska fängelser med storleken 554–1 187 platser hade lägst genomsnittskostnad.⁹⁰ Trumbull och Witte kom fram till att lägst genomsnittliga kostnad uppnåddes i anstalter med 1 371 platser.⁹¹ Studierna ovan är dock gjorda i Storbritannien och USA och har alltså inte tagit hänsyn till en svensk kontext. I svensk kontext konstaterade Riksrevisionsverket att det förelåg orealiserade stordriftsfördelar för svenska anstalter⁹², något som fick

⁸⁹ Block och Ulen, *Cost Functions for Correctional Institutions*, 1979; Trumbull och Witte, "Determinants of the Cost of Operating Large-Scale Prisons with Implications for the cost of Correctional Standards", 1981, s. 129; Balassone m.fl., *Evaluating the efficiency of the Italian penitentiary system*, 2008; Hennebel m.fl., "Is there a prison size dilemma? An empirical analysis of output-specific economies of scale", 2017.

⁹⁰ Hennebel m.fl., "Is there a prison size dilemma? An empirical analysis of output-specific economies of scale", 2017, s. 8 f.

⁹¹ Trumbull och Witte, "Determinants of the Cost of Operating Large-Scale Prisons with Implications for the cost of Correctional Standards", 1981, s. 129.

⁹² Riksrevisionsverket, *Effektivare kriminalvård – En hinderanalys*, 1999.

regeringen att ge Kriminalvården i uppdrag att över tid göra de svenska anstalterna färre och större.⁹³ Antalet anstalter har också sjunkit något sedan 2005, från 57 till 45.

4.2 Intervjuer på åtta anstalter indikerar att större anstalter är mer effektiva

I intervjuer med anstaltens ledning och personal har vi tagit upp frågan om stordriftsfördelar för att få en uppfattning om ifall stordriftsfördelar finns och vad som driver dessa på anstalterna. De som arbetar i en verksamhet blir naturliga experter på sin egen verksamhet och bör fungera som utgångspunkt om man vill få inblick i verksamheten.

Det är en vanlig uppfattning bland anstaltsledningar och på Kriminalvårdens huvudkontor att stora anstalter har lättare att ordna en effektiv verksamhet.⁹⁴ Anstalten i Kumla argumenterar till exempel för att anstalter som är större har bättre möjligheter att vid behov nyttja befintlig personal för att tillfälligt förstärka vissa delar då det finns en större flexibilitet i organisationen. På stora anstalter behöver inte alla arbeta med allt, som på mindre anstalter.⁹⁵ Det finns därför bättre möjligheter för personalen att specialisera sig. Personalen kan då upparbeta högre kompetens på mer nischade områden, vilket enligt ledningen stärker kvaliteten i verksamheten.

Anstalterna har vissa kostnader som inte ökar kontinuerligt när antalet platser på anstalterna ökar, exempelvis bevakningscentraler, kansliet eller vaktmästarfunktionen. På Kumlaanstalten menar man sig exempelvis lösa arbetsuppgifter för cirka 480 intagna med samma mängd arbetade timmar som skulle krävas för en mindre anstalt om 75–100 intagna. Slutsatsen utifrån detta är att de svenska anstalterna sannolikt skulle kunna bygga ut antalet platser utan att driftskostnaderna ökar i samma utsträckning.⁹⁶

En annan synpunkt som framkommit i intervjuerna är att stordriftsfördelarna kan antas avta när man närmar sig anstalter i Kumlas storlek. Detta beror på att anstalter i Kumlas storlek kan behöva fler lager med chefer för att styra

⁹³ Ju 2001/1028/KRIM; Ju 2003/1147/KRIM; Ju2003/1670/KRIM och Ju 2007/6066/KRIM.

⁹⁴ Intervju med ledningen för anstalten Ystad 2019-10-21, s. 9. Intervju med ledningen på Hall 2019-10-30, s. 6. Intervju med ledningen på Österåker 2019-11-04, s. 3. Intervju med ledningen på Kumla 2019-11-08, s. 6. Skriftliga yttranden från Cecilia Wärn, Kumla, 2019-11-19. Intervju med controllers från Kriminalvårdens huvudkontor, 2020-01-10, s. 1.

⁹⁵ Skriftliga yttranden från Cecilia Wärn, anstalten Kumla, 2019-11-19. Intervju med ledningen på anstalten Kumla 2019-11-08, s. 6.

⁹⁶ Intervju med ledningen på Hall 2019-10-30, s. 6. Intervju med ledningen på Österåker 2019-11-04, s. 3. Tjänsteanteckning från samtal med David Lindell, anstalten Skänninge, 2019-10-29. Skriftliga yttranden från Cecilia Wärn, anstalten Kumla, 2019-11-19.

verksamheten, något som skulle kunna ge tröghet och därmed ineffektivitet i organisationen.⁹⁷

Det finns flera olika typer av sysselsättning för de intagna på anstalterna.⁹⁸ Att ha tillgång till alla olika typer av sysselsättning lyfts fram som viktigt för att anstalterna ska kunna bedriva en individanpassad verksamhet. Att bedriva behandling och utbildning är något som de flesta anstalter menar är centralt för att minska risken för återfall bland de intagna. För att man ska kunna möta varje intagens individuella behov är det viktigt att anstalterna har alla typer av sysselsättning, men också en variation inom olika sysselsättningar. Problemen för de små anstalterna verkar alltså vara dels att de har svårt att få deltagare till sina befintliga behandlings- och utbildningsplatser, dels att ha tillräckligt brett utbud av behandling och utbildning.

Det är dock tydligt från intervjuerna att framför allt de mindre anstalterna har problem att ha tillräckligt många olika sysselsättningar för att kunna individanpassa sin verksamhet. De små anstalterna kan få problem att fylla sina platser på exempelvis gruppbehandlingar eller arbetsmarknadsutbildningar eftersom det kan finnas en minimigräns på antalet deltagare. Om man inte har tillräckligt med deltagare kan behandlingen eller utbildningen inte genomföras trots att det finns kompetent personal.⁹⁹ På andra små anstalter har man inriktat verksamheten så att det blir svårt att bedriva alla typer av sysselsättning.

Det går att ha mer variation i sysselsättningen på större anstalter, eftersom större anstalter har möjlighet att bedriva olika sorters sysselsättning.¹⁰⁰ Dock ska det påpekas att intagna i säkerhetsklass 1 och 2 förhindras att träffa vissa andra intagna. Det finns många skäl till denna så kallade sektionering. Det kan exempelvis handla om att intagna inte ska kunna sprida skadlig information eller attackera andra intagna. Detta gör att behandling och utbildning normalt sett endast kan optimeras inom ramen för anstaltens avdelningar. Det är alltså inte säkert att en anstalt med många typer av sysselsättningar innebär att de intagna kan ta del av hela sysselsättningsutbudet. Stora anstalter medger dock en möjlighet till större avdelningar. Sådana avdelningar kan ha bättre möjligheter att hitta grupper med likartade problem som kan ingå i samma behandling eller utbildning. Större anstalter har dessutom mer behandlande personal, vilket rimligen medger en större spridning på kompetensen och därmed bättre möjligheter att anpassa alternativen för enskilda avdelningar.

⁹⁷ Intervju med ledningen på Hall, 2019-10-30, s. 4.

⁹⁸ För en beskrivning av de olika typerna av sysselsättning se avsnitt 2.4.

⁹⁹ Intervju med personalen på anstalten Färingsö, 2019-11-05, s. 1 f.

¹⁰⁰ Intervju med ledningen på anstalten Kumla, 2019-11-08. Intervju med personalen på anstalten Kumla 2019-11-08.

4.3 Genomsnittskostnaden blir lägre för större anstalter

I detta avsnitt redovisas resultaten från en regressionsmodell som beskriver ett möjligt samband mellan genomsnittskostnader och antalet platser på anstalterna. Denna modell används sedan för att räkna fram den anstaltsstorlek som ger den lägsta kostnaden per plats. Slutligen används resultaten för att beräkna hur mycket kostnaderna potentiellt skulle kunna minska om anstalternas storlek förändrades.

Motivet till att genomföra analysen är att den ska kunna vara användbar för att bidra till en svensk diskussion om hur stora Kriminalvårdens anstalter bör vara. Riksrevisionsverket konstaterade redan 1999 att det förelåg stordriftsfördelar vid de svenska anstalterna. Därefter gav regeringen vid två tillfällen Kriminalvården i uppdrag att arbeta för att anstalterna ska bli färre och större.¹⁰¹ Trots dessa uppdrag har relativt lite hänt. Antalet platser vid de svenska anstalterna var i genomsnitt 84 stycken år 2003, 95 år 2008 och knappt 97 år 2018.¹⁰² Riksrevisionen menar att ett möjligt skäl till att det går relativt långsamt kan vara att det inte finns någon sifersatt målbild för regering och myndighet att styra mot för att det ska bli färre och större anstalter. Det kan därför vara bra för regeringen och Kriminalvården att ha en bild av vilken anstaltsstorlek som är effektiv. Det är dock viktigt att poängtera att våra sanningsanspråk är relativt lågt satta. Analysens beräkningar visar förmodligen inte på en helt sann bild, utan är främst användbar för att etablera ett ungefärligt härad för stordriftsfördelarna.

Sammantaget visar tidigare forskning och resultaten från våra intervjuer att styckkostnaderna per anstaltsplats initialt bör sjunka, men att det också bör finnas en punkt där styckkostnaderna är som lägst för att sedan öka.¹⁰³ Detta går att modellera inom ramen för vår regressionsmodell.¹⁰⁴ För att få ett större datamaterial att analysera används kostnadsdata för fyra år. För att göra statistiken jämförbar över tid och mellan olika säkerhetsklasser tar vi hänsyn till detta i modellen. Mer om regressionen och de överväganden som gjorts presenteras i bilaga 5.

¹⁰¹ Ju 2001/1028/KRIM; Ju 2003/1147/KRIM; Ju2003/1670/KRIM och Ju 2007/6066/KRIM.

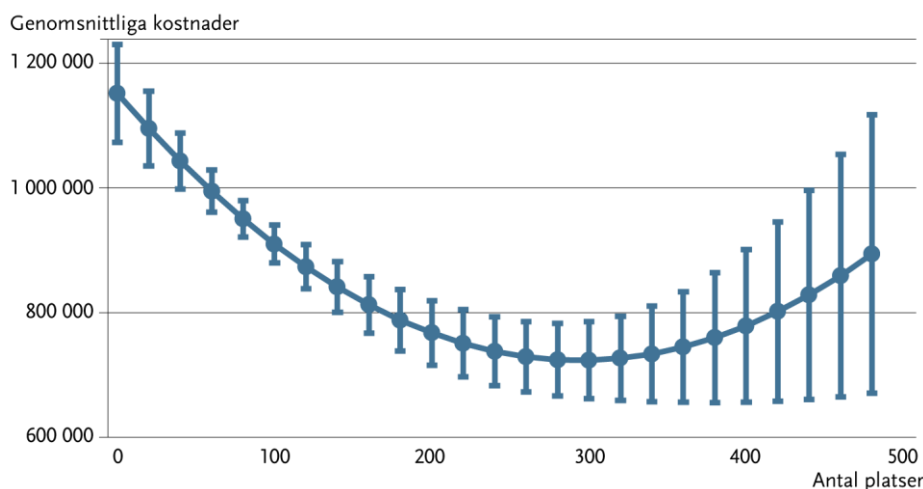
¹⁰² SOU 2009:13, s. 104 och egna beräkningar baserade på Kriminalvårdens statistik.

¹⁰³ Hennebel m.fl., "Is there a prison size dilemma? An empirical analysis of output-specific economies of scale", 2017, s. 8 f. Trumbull och Witte, "Determinants of the Cost of Operating Large-Scale Prisons with Implications for the cost of Correctional Standards", 1981, s. 129.

¹⁰⁴ I modellen finns anstalternas storlek både med i linjär (x) och kvadrerad form (x²).

Resultaten visar att anstalterna har sjunkande genomsnittliga kostnader per plats, men också att den sjunkande kostnaden avtar allt eftersom storleken på anstalten ökar. Signifikanstesten, som är gjorda på 1-procentsnivån, visar att vi på goda grunder bör kunna använda resultaten för våra vidare beräkningar. Regressionens resultat visare att den genomsnittliga kostnaden för en anstalt är som lägst vid 295 anstaltsplatser. Sambandet mellan en anstalts kostnad per plats och storlek illustreras i figur 6.

Figur 6 Samband och konfidensintervall mellan genomsnittskostnaden och antal platser



Utifrån regressionsresultaten gör vi sedan i tabell 8 ett hypotetiskt räkneexempel på vad den totala kostnaden för de svenska anstalterna skulle bli om det fanns 15 anstalter med 300 platser på varje anstalt.¹⁰⁵ På så vis får vi i räkneexemplet 4 500 anstaltsplatser vilket motsvarar antalet platser inom Kriminalvården år 2018. Fördelningen av säkerhetsklasser i räkneexemplet försöker i så stor utsträckning som möjligt återskapa antalet anstaltsplatser som fanns år 2018 inom de olika säkerhetsklasserna.

¹⁰⁵ Ett skäl till att anstalterna i säkerhetsklass 3 historiskt har varit förhållandevis små är att dessa anstalter har hand om utslussning och att utslussningen kan tänkas underlättas om de intagna placeras på en anstalt nära där de bor. Ska en sådan närhetsprincip tillämpas krävs många och små anstalter. Dock tillämpar Kriminalvården inte längre närhetsprincipen som en avgörande princip för placeringen av intagna, vilket gör att vi bortser från den aspekten i vårt räkneexempel.

Tabell 8 Exempelberäkning av anstalternas totalkostnad vid en anstaltsstorlek på 300 platser

Anstalt	Säkerhetsklass	Intagna	Genomsnittlig kostnad	Total kostnad
1	1	300	cirka 1,13 mnkr	339 mnkr
2	1	300	cirka 1,13 mnkr	339 mnkr
3	1	300	cirka 1,13 mnkr	339 mnkr
4	1	300	cirka 1,13 mnkr	339 mnkr
5	1	300	cirka 1,13 mnkr	339 mnkr
6	2	300	cirka 800 000 kr	240 mnkr
7	2	300	cirka 800 000 kr	240 mnkr
8	2	300	cirka 800 000 kr	240 mnkr
9	2	300	cirka 800 000 kr	240 mnkr
10	2	300	cirka 800 000 kr	240 mnkr
11	2	300	cirka 800 000 kr	240 mnkr
12	3	300	cirka 520 000 kr	156 mnkr
13	3	300	cirka 520 000 kr	156 mnkr
14	3	300	cirka 520 000 kr	156 mnkr
15	2,5	300	cirka 725 000 kr	218 mnkr
Totalt		4 500		3 821 mnkr

Källa: Egen bearbetning av Kriminalvårdens statistik.

Från tabell 8 ser vi att beräkningen exempelvis ger en genomsnittlig kostnad för anstalter i säkerhetsklass 1 som ligger på cirka 1,13 miljoner kronor per plats. Detta verkar vara en rimlig genomsnittskostnad eftersom anstalten i Kumla också hade cirka 1,13 miljoner kronor i kostnad per plats 2018. För anstalterna i säkerhetsklass 2 visar räkneexemplet en genomsnittskostnad på cirka 800 000 kronor per plats. Detta kan till exempel jämföras med de verkliga kostnaderna för anstalten Brinkeberg, en anstalt i säkerhetsklass 2, som hade en kostnad per plats på cirka 657 000 kr år 2018. Även i säkerhetsklass 3 finns exempel på anstalter som har lägre genomsnittlig kostnad per plats än i exemplet ovan. Anstalten i Kolmården hade år 2018 en kostnad per plats som uppgick till cirka 448 000 kronor.

Sammantaget visar exempelberäkningen att det kan finnas en eventuell potential för besparing om cirka 580 miljoner kronor om året vid en total omorganisation av anstaltsstrukturen i Sverige. Kriminalvårdens samlade kostnader för anstaltsverksamheten var 4,4 miljarder kronor år 2018. I vårt räkneexempel blir den totala kostnaden 3,82 miljarder kronor. En total omstrukturering av de svenska anstalterna skulle alltså kunna innebära en möjlig besparingspotential

per år på $4,40 - 3,82 = 0,58$ miljarder, vilket motsvarar cirka 13 procent av de totala kostnaderna.

Notera dock att exempelberäkningen inte tar hänsyn till vare sig transportkostnader för Kriminalvården, permissionsgång eller att anstalter som ligger närmare hemmet kan underlätta kontakter med arbetsmarknad och familj samt förbereda inför den kommande frigivningen. Det är också viktigt att komma ihåg att detta är ett hypotetiskt räkneexempel och resultaten bör därför tolkas med försiktighet.

Om anstaltsstrukturen skulle omvandlas i enlighet med exemplet ovan skulle andra kostnader och hinder kunna uppkomma. Det kan handla om exempelvis flyttkostnader eller kostnader för tillfälliga anstalter. Hur höga dessa kostnader skulle bli är svårt att uttala sig om.

Notera även att nybyggda anstalter sannolikt kommer att ha högre hyresnivåer än dagens. Samtidigt står Kriminalvården inför omfattande renoveringar av det nuvarande fastighetsbeståndet. Dessa renoveringar kommer sannolikt också leda till högre hyra och ökade kostnader. Hur mycket högre kostnaderna skulle bli vid nybyggnation är osäkert.

Exempelberäkningen ovan är alltså en idealbild av kostnadsläget. Informationen om kostnaderna är därmed inte uttömmande. Det kan också finnas andra trögheter och hinder associerade med att reformera anstaltsbeståndet som inte varit möjliga att analysera inom ramen för denna granskning. Det har inte heller varit möjligt att analysera hur lång tid det skulle kunna ta att förändra anstaltsbeståndet.

5 Arbetet med att etablera och sprida goda arbetssätt

Detta kapitel visar att erfarenhetsutbyte mellan anstalter främst sker på lokal och möjligen regional nivå. Detta riskerar att leda till att anstalter och regioner arbetar olika och att den likriktning av verksamheten som Kriminalvården eftersträvat uteblir. Det saknas också strukturerade former för att fånga medarbetarnas erfarenheter och utveckla verksamheten utifrån dem. Detta riskerar att leda till att anstalter och regioner inte arbetar så effektivt som de skulle kunna om förbättringsförslag togs tillvara. Den centrala styrningen är inte heller i tillräcklig grad balanserad med impulser nedifrån.

5.1 Inga uppenbara skillnader i arbetssätt mellan effektiva anstalter och de med förbättringspotential

En revisionsfråga i denna granskning har varit om Kriminalvården bedriver ett ändamålsenligt arbete med att etablera och sprida goda arbetssätt. För att besvara frågan har vi bland annat valt ut fyra resurseffektiva anstalter och fyra anstalter med förbättringspotential och genomfört intervjuer vid dessa. Målet var att undersöka om anstalterna skiljde sig i sitt arbete med att etablera och sprida goda arbetssätt och om detta skulle kunna kopplas till deras beräknade effektivitet.

Granskningen visar dock att det inte gått att hitta sådana systematiska skillnader i anstalternas arbete med att etablera och sprida goda arbetssätt. Dock har vi funnit andra intressanta resultat som främst relaterar arbetssätt till Kriminalvårdens hierarkiska organisation, det vill säga hur huvudkontoret, regionerna och anstalterna är organiserade och hur de kommunicerar med varandra.

5.2 Strukturerade former för att fånga erfarenheter saknas

För att minska återfallsrisken är det viktigt att intagna får rätt sorts sysselsättning. Särskilt viktigt är det att de intagna får behandling och utbildning om de har behov av detta. Behandling är dock svårt att få till stånd om klienten inte är motiverad. Att personalen kan motivera klienterna att genomgå planerade insatser är alltså centralt för att Kriminalvården ska kunna nå sina mål. Det är också ett område som inte är regelstyrt och där olika arbetssätt kan uppstå. Att fånga upp bra arbetssätt inom detta område anser vi vara en viktig uppgift för Kriminalvården.

Det finns stödmaterial för genomförande av olika sorters samtal med klienterna.¹⁰⁶ Dessa rör olika samtalsprogram med mer eller mindre fast struktur och teman som ska motivera klienterna. Ett av stödmaterialen rör vardagssamtal som inte genomförs som ett särskilt program.

5.2.1 Erfarenheter diskuteras främst lokalt

Riksrevisionens intervjuer på lokal och central nivå ger en samstämmig bild av hur och huruvida lokala erfarenheter fångas upp av organisationen. Diskussioner kring arbetssätt förs främst på lokal nivå på anstalterna. Främst sker de inom respektive arbetslag under morgonmöten eller på arbetsplatsträffar (APT). Det har framförts under intervjuer att även om mycket av verksamhetsutvecklingen sker lokalt avsätts lite tid och resurser för detta. På de möten där frågorna diskuteras ska även andra frågor tas upp. Inom ramarna för fasta möten diskuteras frågor som rör klienterna och bemötande även under mer informella former inom personalgrupperna. Via linjecheferna, kriminalvårdsinspektörerna eller personalrotation mellan avdelningarna kan erfarenheter och arbetssätt spridas vidare inom anstalten.¹⁰⁷ I samband med omorganisationen 2015 inrättades kvalitetsråd inom Kriminalvården. Dessa finns på nationell nivå, men det finns ingen beslutad struktur för att de ska finnas på regional eller lokal nivå utan det lämnas till varje region att avgöra. Kvalitetsråden består av representanter från huvudkontoret och regionerna. De utgör ett forum där lokala arbetssätt kan lyftas till andra delar av organisationen.¹⁰⁸

Inom Kriminalvården har det funnits ett projekt, Livspondus, som har syftat till att fånga upp medarbetares erfarenheter och tysta kunnande. Livspondus startade i region Väst 2011 och spreds successivt i hela organisationen innan det lades på is 2019 av ekonomiska skäl.¹⁰⁹ Livspondus fångade de deltagande medarbetarnas erfarenheter, och upplevdes vara till nytta för deltagarna. Däremot samlades inte

¹⁰⁶ De material Riksrevisionen har granskat rör: motiverande samtal i Kriminalvården (MIK), en samtalsserie som ska användas i början en verkställighet och ursprungligen inriktat mot missbruksproblematik; kompetent klientnära arbete (KKA), vardagssamtal; strukturerade klientsamtal (SKS), en samtalsserie som bygger på KKA med viss valmöjlighet kring samtalsteman; motivationsprogram för kvinnor (VINN), en samtalsserie särskilt framtagen för kvinnliga klienter; innehåll i grundutbildningen; stödet som ges i arbetet med att ta fram VSP; stödmaterial som togs fram för projektet Livspondus.

¹⁰⁷ Se intervjuer med Kriminalvården: anstalterna Färingsö, ledning, 2019-11-15; Hall, personal, 2019-10-30; Kolmården, ledning, 2019-10-25; Kolmården, personal, 2019-10-25; Kumla, ledning, 2019-11-08; Kumla, personal 2019-11-08; Skänninge, personal; 2019-10-29; Ystad, ledning, 2019-10-21; Österåker, personal, 2019-11-04; controllers, 2019-04-26; internrevisionen 2019-04-26; regionchefer 2019-08-08; uppföljning 2019-05-29.

¹⁰⁸ Intervju Kriminalvården, uppföljning, 2019-05-29.

¹⁰⁹ Intervju Kriminalvården, Livspondus, 2019-08-30.

erfarenheter och arbetssätt för att spridas vidare. Det fanns inte heller något system för att överväga, värdera och utvärdera om någon metod borde utvecklas vidare.¹¹⁰

Kriminalvården följer upp sin verksamhet på olika nivåer genom olika indikatorer och målformuleringar. Anstalternas ekonomi följs upp, men även exempelvis hur många behandlingsprogram de intagna genomför samt antalet misskötsamheter och incidenter. Anstalternas enskilda resultat med att minska återfall i brott följs däremot inte upp. Detta leder enligt Riksrevisionen till minskade möjligheter för myndigheten att fånga upp bra arbetssätt.¹¹¹ Det riskerar också att leda till att verksamheten riktas in på att leverera ett visst antal behandlingsprogram och så vidare i stället för att fokusera på verksamhetens resultat. Flera anstalter menar att en mer anstaltspecifik uppföljning med fokus på resultat skulle vara värdefull för att se till att rikta in verksamheten rätt.¹¹² Andra menar att det skulle vara svårt att göra en rättvisande sådan uppföljning med tanke på att klienter flyttas mellan olika anstalter.¹¹³

5.2.2 Det kan vara svårt att sprida lokala erfarenheter

Det finns få strukturerade vägar för de lokala arbetssätten att ta sig uppåt i organisationen inom Kriminalvården. För att så ska ske krävs engagemang från medarbetaren och närmaste chef att lyfta frågan till anstaltschef och vidare till regionchef och sedan avdelningschef på huvudkontoret. Enligt uppgift sker detta inte särskilt ofta, men det finns exempel på arbetssätt som har tagit sig genom hela hierarkin på detta sätt. Ett är konceptet för strukturerade klientsamtal, SKS. Metoden utvecklades på anstalten Västervik och sprids nu i andra delar av Kriminalvården efter att den på central nivå utvecklats och anpassats till den befintliga samtalsmetoden kompetent klientnära arbete, KKA. Den upplevda bristande kommunikationen med huvudkontoret riskerar att leda till att förbättringsförslag stannar lokalt.¹¹⁴ Det tycks vara lättare att sprida lokala erfarenheter inom respektive region än mellan regionerna. Detta sker dels genom

¹¹⁰ Kriminalvården och Sahlgrenska akademien, *Livspondus. Effekter på lärandeklimat, arbetsmiljö och hälsa – en kvantitativ utvärdering*, 2019; Ohlsson, *När magkänslan fick sitt erkännande. Utvärdering av Livspondus – Ett ESF-projekt inom Kriminalvården Region Väst i samverkan med Göteborgs universitet*, Göteborgs universitet, 2013; Intervju Kriminalvården, Livspondus, 2019-08-30; Kriminalvården, Presentation "Livspondus – det tysta kunnandet" 2019-08-30.

¹¹¹ Alla behandlingsprogram som genomförs ska vara evidensbaserade och på så sätt garantera önskade resultat, och forsknings- och utvärderingsenheten följer upp program. Intervju Kriminalvården, FoU-enhet, 2019-06-03.

¹¹² Intervju Kriminalvården, anstalten Färingsö, personal 2019-11-05; anstalten Skänninge, ledning 2019-10-29; anstalten Skänninge, personal 2019-10-29; anstalten Österåker, personal, 2019-11-04.

¹¹³ Intervju Kriminalvården anstalten Hall, ledning 2019-10-30; anstalten Tygelsjö, ledning 2019-10-28; anstalten Österåker, ledning, 2019-11-04.

¹¹⁴ Kriminalvården, *Strukturerade klientsamtal – pilot*, 2019; intervju Kriminalvården, uppföljning, 2019-05-29; anstalten Tygelsjö, personal, 2019-10-28; anstalten Skänninge, ledning, 2019-10-29; anstalten Hall, personal, 2019-10-30.

regionala nätverk inom specifika frågor, såsom säkerhet, produktion eller arbetet med verkställighetsplaner,¹¹⁵ dels genom möten på chefsnivå.

Det tycks inte finnas fasta kontakter mellan forsknings- och utvärderingsenheten och de regionala ledningsgrupperna eller cheferna för att på så sätt fånga arbetssätt som borde studeras vidare.¹¹⁶ Forsknings- och utvärderingsenhetens kontakter fokuserar på de nationella avdelningarna, men enheten ser också ett behov av utvecklade forum för utbyte av erfarenheter.¹¹⁷

Sammanfattningsvis kvalitetssäkrar Kriminalvården lokala arbetssätt genom att information om arbetssätten rör sig uppåt i linjeorganisationen från chef till chef tills informationen når huvudkontoret. I en diskussion med de nationella avdelningarna är det tänkt att forsknings- och utvärderingsenheten ska bli medveten om de olika arbetssätten. Forsknings- och utvärderingsenheten väljer därefter att satsa på att utvärdera vissa av dessa arbetssätt.

5.2.3 Arbetssätt sprids till medarbetarna via möten och styrande dokument

Från centralt håll sprids arbetssätt och erfarenheter till medarbetarna främst genom lokala möten, styrande och vägledande dokument samt utbildning, men även genom intranätet Krimnet.

Personalen lyfter främst utbildningar som sätt att både byta erfarenheter med andra anstalter och ta del av arbetssätt. Utöver det lyfter man även att det finns mycket material på Krimnet, men att man aktivt måste gå in och leta efter informationen. För andra områden än motiverande samtal och bemötande finns mer utbyte av erfarenheter mellan anställda på Krimnet, men några enkla sätt att sprida eller dela information om motiverande samtal finns inte på Krimnet. Detta gör att ansvaret läggs på personalen att själv söka information och stöd för samtal med och bemötande av klienterna. Vissa har framfört att det vore bra med kunskapsbanker liknande de som finns för exempelvis visitationer även för motiverande samtal, medan andra inte ser det behovet. Personalen kan bli informerad om nya arbetssätt på arbetsgruppernas arbetsplatsträffar, APT. En vanlig uppfattning är att det är tänkt att huvudkontoret ska vara styrande och stödjande, men att det inte fungerar tillräckligt bra.¹¹⁸

¹¹⁵ Det finns även vissa nationella nätverk för exempelvis kvinnoanstalter och ungdomsanstalter.

¹¹⁶ Intervjuer Kriminalvården, regionchefer, 2019-08-08; controllers, 2019-04-26; anstalten Färingsö, ledning, 2019-11-05; anstalten Hall, ledning, 2019-10-30; anstalten Kolmården, ledning, 2019-10-25; anstalten Skänninge, ledning, 2019-10-29; anstalten Tygelsjö, ledning, 2019-10-28; anstalten Tygelsjö, personal, 2019-10-28; anstalten Ystad, personal, 2019-10-21; anstalten Österåker, ledning, 2019-11-04; anstalten Österåker, personal, 2019-11-04.

¹¹⁷ Intervju Kriminalvården, FoU-enhet, 2019-06-03; anstalten Kumla, personal, 2019-11-08.

¹¹⁸ Intervjuer Kriminalvården: anstalten Färingsö, ledning, 2019-11-05; anstalten Hall, ledning, 2019-10-30; anstalten Kolmården, personal, 2019-10-25; anstalten Kumla, personal, 2019-11-08; anstalten Skänninge, ledning, 2019-10-29; anstalten Tygelsjö, ledning, 2019-10-28; anstalten Tygelsjö, personal, 2019-10-28; anstalten Österåker, personal, 2019-11-04.

Numera ingår samtals teknik enligt KKA i kriminalvårdsutbildningen. I övrigt ges utbildning i att leda särskilda samtalsprogram. Kursplanen för kriminalvårdsutbildningen hänvisar också deltagarna till Kriminalvårdens styrande dokument och forsknings- och utvärderingsenhetens arbete.¹¹⁹ Det torde därför vara viktigt att säkerställa att de styrande dokumenten både ger vägledning och uppmuntrar till erfarenhetsutbyte. De vägledningar som finns för de olika samtalsprogrammen och samtalsmetodik ger generella principer för programmet/metoden, och något dokument¹²⁰ per program/metod går även in på mer konkreta tips för samtalsledaren om exempelvis hur man ställer frågor, vad som kan vara viktigt att tänka på i samtalsmiljön, ögonkontakt och så vidare. Samtidigt lämnar de utrymme för anpassning av samtalsledaren.¹²¹ Generellt är programmen snarlika varandra och utgår från samma principer. Enbart i kursplanen för grundutbildningen och i manualen för samtalsledare inom VINN, ett motivationsprogram för kvinnor, lyfts samverkan eller dialoger med andra anställda.¹²² Dokumenten ger alltså viss vägledning, men fokuserar mer på personlig utvärdering än på erfarenhetsutbyte.

5.3 Styrningen har främst uppifrånperspektiv

De stöd som finns för samtalsmetodik och samtalsprogram kommer uppifrån. Med tanke på att arbetet ska utgå från evidens och vara relativt likriktat inom organisationen är det rimligt att stöden beslutas på och sprids från central nivå. Det blir då viktigt att Kriminalvårdens centrala nivå kan fånga upp och ta tillvara personalens erfarenheter. Som nämnts tidigare saknas tillräckliga strukturer för att göra det. Detta riskerar enligt Riksrevisionen att leda till att viktiga erfarenheter inte tas tillvara och att Kriminalvården inte kan balansera styrningen uppifrån med ett nedifrånperspektiv.

¹¹⁹ Kriminalvården, *Kursplan Kriminalvårdsutbildningen – introduktion och kompetensutveckling för Kriminalvårdens medarbetare*, 2019.

¹²⁰ Det finns för samtliga program/metoder fler än ett dokument som behandlar just det programmet/den metoden.

¹²¹ Röllsby m.fl., *MIK Motiverande samtal i Kriminalvården*, 2013; Röllsby m.fl., *MIK Motiverande samtal i Kriminalvården Teorimanual*, 2013; Kriminalvården, *Kompetent klientnära arbete. Användarguide*, 2018; Kriminalvården, *Kompetent klientnära arbete. Strategier för återfallsförebyggande arbete i vardagen*, 2018; Kriminalvården, *Användarmanual: strukturerade klientsamtal. En arbetsmodell för att i strukturerade klientsamtal arbeta motiverande och stödjande*, 2018; Kriminalvården, *VINN Motivationsprogram för kvinnor. Teori-, genomförande- och utvärderingsmanual för programledare*, 2012; Kriminalvården, *VINN Motivationsprogram för kvinnor. Teman och praktiskt genomförande av VINN*, 2017.

¹²² Se Kriminalvården, *Kursplan Kriminalvårdsutbildningen – introduktion och kompetensutveckling för Kriminalvårdens medarbetare*, 2019; Kriminalvården, *VINN Motivationsprogram för kvinnor. Teori-, genomförande- och utvärderingsmanual för programledare*, 2012.

6 Förbättringsmöjligheter på flera områden inom Kriminalvården

I detta kapitel diskuterar vi skillnaderna i anstaltarnas resurseffektivitet. Skillnaderna kan givetvis bero på en rad olika strukturella faktorer. En faktor tycks vara att Kriminalvårdens anstalter opererar under spårbundenhet (path dependency), det vill säga att de förutsättningar som gällde när de etablerades ger avtryck och påverkar verksamheten långt i efterhand. Detta innebär exempelvis att Kriminalvården är låsta i sina val av anstaltslokaler då hyresavtalen löper under lång tid. Det innebär i sin tur att anstalterna har svårt att vid behov anpassa kostnader som har med lokalerna att göra. En annan faktor kan vara stordriftsfördelar, det vill säga att anstalterna skulle kunna få lägre kostnader per plats om de var större. Det verkar också som att Kriminalvården skulle kunna förbättra arbetet med att etablera och sprida goda arbetssätt. Kriminalvården skulle vidare kunna förbättra sin uppföljning och utvärdering av anstaltarnas verksamhet. Ett sätt att förbättra möjligheterna för bättre uppföljning och utvärdering är genom att ytterligare centralisera och standardisera hanteringen av statistik. Kapitlet avslutas med Riksrevisionens rekommendationer.

6.1 Anstaltarnas resurseffektivitet skiljer sig åt

Analysen av anstaltarnas resurseffektivitet visar att det finns en genomsnittlig förbättringspotential på knappt 20 procent för den studerade tidsperioden 2015–2018. Förbättringspotentialen är dock inte jämnt fördelad mellan anstalterna utan ett antal anstalter uppvisar en relativt hög förbättringspotential. Detta är viktig information som kan ge Kriminalvården vägledning om var effektiviseringsåtgärder bör genomföras och var de bör undvikas. DEA-metoden går ut på att analysera hur väl en anstalt kan använda sina tilldelade resurser för att åstadkomma olika prestationer. En intressant fråga är vad som driver och vidmakthåller effektivitet och ineffektivitet vid anstalterna.

Korrelationsanalysen visar att anstalter med högre genomsnittlig kostnad per plats uppvisar högre ineffektivitet. Samtidigt finns inga signifikanta korrelationer mellan personalenkätresultaten och anstaltarnas förbättringspotential. Det finns inte heller något som tyder på att de effektiva anstalterna har åstadkommit sin effektivitet på bekostnad av de intagnas välbefinnande och säkerhet eftersom vi då hade förväntat oss att se ett samband mellan antalet JO-anmälningar/beslut om kritik och de beräknade effektivitetstalen eller mellan arbetsmiljöindexet och de beräknade effektivitetstalen.

Detta antyder sammantaget att ineffektiviteten förmodligen främst drivs av strukturella faktorer på central nivå inom Kriminalvården i stället för skillnader i personalens arbets sätt på lokal nivå. En sådan strukturell faktor kan exempelvis vara att investeringar ibland sker i lokaler som inte är anpassade för anstaltsverksamhet vilket medför en risk för högre personalkostnader.

6.2 Kriminalvårdens organisation är spårbunden

En generell förklaringsfaktor till om en anstalt är resurseffektiv eller ej är att anstalterna präglas av institutionell spårbundenhet, det vill säga att de förutsättningar som gällde när de etablerades ger avtryck och påverkar verksamheten långt i efterhand. Inledningsvis närmast slumpartade händelser påverkar därefter utvecklingen på ett stabilt och förutsägbart sätt.¹²³ Något som driver spårbundenheten i Kriminalvården är att myndigheten hyr sina anstaltsfastigheter med långa kontrakt. Detta kan få till följd att ineffektiva lösningar blir permanenta. Exempelvis har anstalten Tygelsjö utrustats med stora ytor växthus för produktion av jordbruksvaror. Detta kostar hyra för ytorna och driver personalkostnader för sysselsättningen utan att det är säkerställt att just jordbruksproduktion ger mindre återfall än andra billigare sysselsättningar. Anstalten Hall utgör ett annat exempel. När anstalten byggdes försågs den med ett stort tvätteri, vilket gör att mycket av anstaltens resurser läggs på denna verksamhet. Det är inte uteslutet att resurserna skulle ha kunnat användas mer effektivt för annan typ av verksamhet. Ytterligare ett exempel är etableringen av en anstalt i det gamla sjukhuset i Västervik. Detta innebar att verksamheten fick relativt sett hög hyra och höga personalkostnader. Kriminalvården har på grund av det inledande valet att etablera anstaltsverksamhet i gamla sjukhuslokaler låst fast verksamheten i en ineffektiv lösning. När en anstalt fått en viss inriktning har det visat sig vara svårt för Kriminalvården att förändra verksamheten, även om det skulle vara verksamhetsmässigt och kostnads mässigt rationellt.

Spårbundenheten kan också bidra till positiva effekter när en anstalt får initiala förutsättningar som binder verksamheten till ett effektivt utfall. Anstalterna Kolmården och Skänninge är två sådana exempel. Anstalterna har fått begränsade resurser, vilket tvingat ledning och anställda till hårdhänta prioriteringar mellan olika verksamhets kvaliteter. De anställda vittnar om att de vant sig vid att ha knappa resurser för att utföra verksamheten.

¹²³ För en diskussion om spårbundenhet se Sundström, *Stat på villovägar – Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-institutionellt perspektiv*, 2003.

Något som förmodligen förstärker spårbundenheten inom Kriminalvården är budgeteringssystemet som lägger stor vikt vid att decentralisera budgetprocessen till regionerna. Att budgeten i hög grad är regional kan eventuellt försvåra omfördelning mellan anstalterna, om de anstalter som skulle behöva omfördela mellan sig ligger i olika regioner. Intervjuerna visar också att det är ovanligt med omfördelning mellan regioner, samtidigt som DEA-resultaten antyder att resurserna inte alltid används effektivt.

6.3 Större anstalter skulle kunna spara resurser

I granskningen har vi genomfört en analys av anstalternas potentiella stordriftsfördelar i ett svenskt perspektiv. Motivet till analysen är att den ska kunna vara användbar för att bidra till en svensk diskussion om hur stora Kriminalvårdens anstalter bör vara. Riksrevisionsverket konstaterade redan 1999 att det förelåg stordriftsfördelar för de svenska anstalterna. Därefter gav regeringen vid två tillfällen Kriminalvården i uppgift att arbeta för att anstalterna ska bli färre och större. Trots dessa uppdrag har relativt lite hänt. Antalet platser på de svenska anstalterna var i genomsnitt 84 år 2003, 95 år 2008¹²⁴ och 96,6 år 2018. Riksrevisionen menar att ett möjligt skäl till att det går relativt långsamt kan vara att det inte finns någon av regeringen siffersatt målbild för färre och större anstalter som Kriminalvården kan styra mot. Det kan därför vara bra för regeringen och Kriminalvården att ha en bild av vilken anstaltsstorlek som är kostnadseffektiv.

De resultat som lagts fram i denna granskning, intervjuer, tidigare revisionsrapporter, internationell forskning samt vår egen analys, pekar på att det finns stordriftsfördelar vid de svenska anstalterna. Enligt den regressionsanalys som vi redovisar skulle optimal anstaltsstorlek nås vid cirka 300 platser. Analysen är dock behäftad med hög grad av osäkerhet, bland annat på grund av att det finns få svenska anstalter och att de som finns, i ett internationellt perspektiv, är förhållandevis små.¹²⁵ Det är alltså fullt möjligt att ett optimalt antal platser uppnås vid en annan anstaltsstorlek än 300 platser. Det kan därför vara rimligt att använda befintlig forskning för att försöka minska osäkerheten något. Den forskning som finns pekar på att lägsta styckkostnad per anstaltsplats inträffar vid en större storlek på anstalterna än 300 platser. Om vår analys skulle visa sig vara inkorrekt är det därför mest troligt att optimal storlek skulle vara större än

¹²⁴ SOU 2009:13, s. 104; Hennebel m.fl., "Is there a prison size dilemma? An empirical analysis of output-specific economies of scale", 2017, s. 8 f; Trumbull och Witte, "Determinants of the Cost of Operating Large-Scale Prisons with Implications for the cost of Correctional Standards", 1981, s. 129.

¹²⁵ Enligt en rapport från Brottsförebyggandet rådet, *Arbete, utbildning och sysselsättning i svenska anstalter*, 2015, har exempelvis anstalter i Danmark och Nederländerna betydligt fler platser än i Sverige samtidigt som dessa länder har ett rättssystem snarlikt Sveriges och sysselsättningsplikt precis som här. Det finns också andra exempel på länder som har större anstalter än i Sverige: I Kanada har de flesta anstalter 300–700 intagna. I USA och Storbritannien finns anstalter med fler än 1 000 intagna och även Tyskland har i genomsnitt betydligt större anstalter än Sverige.

300 platser. I dagsläget verkar alltså de flesta svenska anstalter inte vara organiserade med en storlek som minimerar kostnaderna. För de flesta anstalter verkar det krävas en helt annan storlek för att tillgodoräkna sig de stordriftsfördelar som tycks finnas, och därmed uppnå en lägre kostnad per plats.

Att driva en anstalt kräver en rad fasta investeringar och ett minimum av personal vilket gör det svårt för små anstalter att driva verksamheten med låg genomsnittlig kostnad per plats. Större anstalter kan ha lägre genomsnittliga kostnader per plats då det går att spara avsevärda resurser på att slå ut fasta kostnader på många platser. Stordriftsfördelar uppkommer för att alla anstalter behöver vissa funktioner, men de behöver inte expandera linjärt mot antalet intagna. Till exempel behöver Kumla en inpasseringsvakt av i princip samma storlek som mindre anstalter. Stora anstalter kan också hålla högre kvalitet genom specialisering av personalen och att man har bättre förutsättningar för att starta fler behandlingar och utbildningar eftersom det krävs ett visst antal deltagare för att kunna påbörja dessa. På små anstalter kan det förekomma att behandlingar inte kan starta på grund av att anstalten har för få intagna med behov av en viss behandling. Samtidigt finns vissa kvaliteter som eventuellt kan påverkas negativt om anstalterna blir större, exempelvis intagnas möjlighet att hålla kontakt med hem och lokal arbetsmarknad.

I *Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning* framkom att Kriminalvårdens fastigheter var bristfälligt underhållna.¹²⁶ Att underhållet fortfarande är ett problemområde har bekräftats av en nyligen utkommen rapport från Kriminalvården¹²⁷ samt intervjuerna i denna granskning. Det kommer innebära stora kostnader för staten de närmaste åren när en stor del av byggnaderna behöver renoveras eller rivs och uppföras på nytt. Det kan vara lönsammare att bygga om delar av anstaltsbeståndet eller att bygga nya anstalter i stället för att genomföra omfattande renoveringar, vilket både den statliga utredningen och Kriminalvårdens rapport konstaterat. Detta beror bland annat på att byggnader som byggts specifikt för anstaltsverksamhet tenderar att minska personalkostnaderna. Eftersom det är dyrt att bygga nya byggnader kan det vara lämpligt att överväga en omorganisation av anstalterna när Kriminalvården ändå är i läge att besluta om renovering eller nybyggnation av stora delar av fastighetsbeståndet. En sådan omorganisation borde i så fall syfta till att få färre och större anstalter. Riksrevisionen ser därför positivt på de åtgärder om färre och större anstalter som Kriminalvården planerar genomföra.¹²⁸

¹²⁶ SOU 2009:13, s. 123.

¹²⁷ Kriminalvården, *Kriminalvårdens platskapacitet*, 2020.

¹²⁸ Ibid.

Kriminalvården skulle sammanfattningsvis kunna spara resurser på att arbeta mer effektivt. Det kan handla om att vissa anstalter har för mycket resurser, att vissa anstalter har ogynnsamma lokaler eller att verksamheten bedrivs i för liten skala. Resurser skulle förmodligen också kunna sparas genom att utbyta erfarenheter och arbetssätt på de anstalter som framstår som resurseffektiva i den genomförda analysen. Hur stor den sammantagna förbättringspotentialen är i kronor är tyvärr mycket svårt att uttala sig om med säkerhet. Effektivitetsberäkningarna visar på en förbättringspotential på 15–22 procent enligt DEA-modellen. Exempelberäkningen om stordriftsfördelar visar på omkring 13 procents förbättringspotential. Man ska dock inte fästa alltför stor tilltro till de exakta nivåerna i de olika modellerna, eftersom det är viktigt att notera att beräkningarna är behäftade med stor osäkerhet. Men det som kan sägas är att Kriminalvården troligtvis har en omfattande förbättringspotential. Förmodligen rör det sig om summor som skulle räcka till flera anstalter om verksamheten bedrevs helt effektivt. Dagens bristsituation på anstaltsplatser kunde alltså möjligen ha undvikits om Kriminalvården arbetat mer effektivt.

6.4 Brister i arbetet med att etablera och sprida goda arbetssätt

Granskningen visar att Kriminalvården saknar tillräckliga strukturer för att ta tillvara, vetenskapligt utvärdera och besluta om spridning av arbetssätt som utvecklas och prövas på lokal nivå. Det finns möjligheter att lyfta en fråga i organisationen genom olika chefsled, men det kan upplevas tidskrävande och omständligt. Därmed kan det finnas risk att arbetssätt inte lyfts som de borde. Det kan tänkas att olika chefer har olika inställning till värdet av kunskapsspridning eller att det saknas tid för att ta upp lokala arbetssätt på chefsgruppsmöten. Då forsknings- och utvärderingsenheten främst inhämtar kunskap genom diskussioner med de nationella avdelningarna riskerar de att missa befintliga lokala arbetssätt. Deras underlag blir då bristfälligt och som konsekvens kan besluten om vad som ska forskas på eller utvärderas bli felaktiga. Det vore förmodligen värdefullt för Kriminalvården att arbeta på andra sätt för att kartlägga vilka lokala arbetssätt som finns. Det skulle kunna handla om att arbeta med frågan via nationella kriminalvårdskonferenser eller digitala forum.

Dessutom har forskningsorganisationen hittills inte arbetat med att fånga upp och studera nya arbetsmetoder för motiverande samtal. Kriminalvården har som mål att enbart arbeta med sådana metoder som har effekt. Därmed finns ett helt arbetsområde för det dagliga arbetet som trots att det lyfts och beslutats nationellt ändå inte har evidens på samma sätt som behandlingsprogrammen. I de flesta fall tycks det lättare att sprida erfarenheter regionalt. Det är också så som arbetet med kunskapsspridning sköts, trots att det förmodligen leder till att man arbetar på olika sätt i det motivationshöjande arbetet gentemot de intagna.

6.5 Kriminalvården bör förbättra möjligheterna till uppföljning av sin effektivitet

En förutsättning för att styrning mot ökad resurs- och kostnadseffektivitet ska få genomslag på sikt är att resultatet följs upp fortlöpande. För att uppföljningen av resursanvändningen ska kunna ske fortlöpande krävs att rätt information finns tillgänglig. Kriminalvården har försett granskningen med den mesta statistiken som använts. Dock har myndigheten haft svårt att prioritera uppgiften, vilket medfört förseningar. Dessutom har det varit svårt att få klarhet i vilken statistik som Kriminalvården kan leverera. Anledningen är att Kriminalvården ofta saknar standardiserade system som gör det lätt att samla olika typer av tidsseriesdata utan att definitionerna för statistiken förändras över tid. Detta innebär att Kriminalvården ibland får göra omfattande handpåläggning för de utredningar och forskningsprojekt som behöver data från myndigheten. Över tid är omfattande handpåläggning förmodligen inte ett effektivt användande av myndighetens resurser.

Anstalterna är vidare organiserade i verksamhetsområden och dessa avgör själva hur man organiserar sin verksamhet. Kriminalvården har valt att registrera arbetad tid i ett system som heter Heroma. Hur den arbetade tiden ska redovisas är dock i hög grad upp till verksamhetsområdena att avgöra. Detta innebär att verksamhetsområdena ibland väljer att lägga tid för gemensamma funktioner på en anstalt i stället för att bokföra den arbetade tiden där den i själva verket har utfört arbetet. Det kan till exempel handla om sjuksköterskor som har sin tjänst på en anstalt men arbetar mot flera anstalter och häkten i verksamhetsområdet. Det kan också handla om att en anstalt och ett häkte samlokaliseras, men verksamhetsområdet beslutat att hela eller delar av den arbetade tiden för de kriminalvårdare som arbetar på häktet ska läggas på anstalten. Konsekvensen av att mycket av statistiken är decentraliserad och inte standardiserad blir att jämförande analys av anstalter eller häkten försvåras. I förlängningen innebär detta en svårighet för Kriminalvården att följa upp och arbeta för en rationell resursfördelning mellan anstalterna.

Sammantaget skulle Kriminalvården förmodligen ha nytta av att arbeta mer med gemensamma definitioner av statistiken och att dessa definitioner omsätts på ett sådant sätt att jämförande verksamhetsdata samlas in. Om Kriminalvården i framtiden ska kunna följa upp resurseffektiviteten för anstalterna är det viktigt att den information som behövs samlas in och sammanställs på ett systematiskt sätt.

6.6 Riksrevisionens bedömningar med anledning av revisionsfrågorna

Är Kriminalvårdens anstalter resurseffektiva?

Alla Kriminalvårdens anstalter är inte fullt resurseffektiva. Den genomsnittliga förbättringspotentialen ligger på 15–22 procent åren 2015–2018. Genomsnittstalen gömmer dock stora skillnader mellan anstalterna. Det finns anstalter som har stor förbättringspotential över hela den studerade tidsperioden. Det finns samtidigt flera helt resurseffektiva anstalter, exempelvis anstalterna i Kolmården, Kumla och Skänninge.

Riksrevisionen har identifierat följande faktorer som möjliga orsaker till effektivitetsskillnaderna:

1. Potentiellt finns orealiserade stordriftsfördelar inom Kriminalvårdens anstaltsorganisation. En hypotetisk exempelberäkning visar att resurser kan sparas genom en omorganisation.
2. Det finns anstalter som bedrivs i lokaler som inte ursprungligen uppfördes för anstaltsverksamhet. Detta kan göra att det går åt mer personal för att driva verksamheten.
3. Historiska faktorer inom Kriminalvårdens tilldelning av resurser till anstalterna kan ha lett till att vissa anstalter lärt sig operera med mindre resurser än andra, utan att deras prestationer drabbats.
4. Kriminalvården har brister i sin statistikinsamling för resursanvändningen på anstaltsnivå, vilket gör det svårt att följa upp verksamheten.

Bedriver Kriminalvården ett ändamålsenligt arbete med att etablera och sprida goda arbetssätt?

Det finns ett aktivt arbete bland vissa anstalter för att utveckla nya metoder i att arbeta motiverande med intagna. Vidare finns det system för att få sådana metoder accepterade av Kriminalvården. Det finns dock problem med att informationen behöver gå genom linjeorganisationen. Detta uppfattas som besvärligt. Det saknas med andra ord strukturer för att fånga upp och ta tillvara personalens erfarenheter. Detta riskerar enligt Riksrevisionen att leda till att viktiga erfarenheter inte tas tillvara och att Kriminalvården inte kan balansera styrningen uppifrån med nedifrån-perspektiv. Samarbeten och utbyte sker alltså mest mellan anstalter som har naturliga knutpunkter till varandra. Ett annat problem är att dessa frågor inte beforskas av Kriminalvårdens forskare och därmed blir inte nya metoder för motiverande samtal evidensbaserade.

6.7 Riksrevisionens rekommendationer

Med utgångspunkt från resultaten i granskningen lämnar Riksrevisionen följande rekommendationer till Kriminalvården:

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

Referenser

Aebi, M. F., Tiago, M. M., Burkhardt, C., *SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2015*, Council of Europe, Strasbourg, 2016.

Alda, E., "Does Size Influence Jail Efficiency? An Analysis of Local Jails in the United States", *Corrections, Policy, Practice and Research*, DOI: 10.1080/23774657.2020.1731725, 2020.

Balassone, F., Camilletti, M., Grembi, V., Zanardi, A., *Evaluating the Efficiency of the Italian Penitentiary System*, Econpubblica Working Paper No. 136, 2008.

Banker, R., Chang, H., "The super-efficiency procedure for outlier identification, not for ranking efficient units", *European Journal of Operational Research*, 175(2), s. 1311–1320, 2006.

Banker, R., Chang, H., Zheng, Z., "On the use of super-efficiency procedures for ranking efficient units and identifying outliers", *Annals of Operations Research*, 250(1), s. 21–35, 2017.

Block, M., Ulen, T., *Cost Functions for Correctional Institutions* i Gray C. (red.) *The Costs of Crime*, Sage Publications, 1979.

Bogetoft, P., Otto, L., *Benchmarking with DEA, SFA, and R*, Springer-Verlag New York, NY, 2011.

Brottsförebyggande rådet, *Arbete, utbildning och behandling i svenska anstalter. En studie om intagnas sysselsättning*, rapport 2015:20, Brottsförebyggande rådet, 2015.

Budgetlag (2011:203).

Butler, T., Johnson, W., "Efficiency evaluation of Michigan prisons using Data Envelopment Analysis", *Criminal Justice Review*, 22(1), s. 1–15, 1997.

Charnes, A., Cooper, W., Rhodes E., "Measuring the efficiency of decision making units", *European Journal of Operational Research*, 2(6), s. 429–444, 1978.

Coelli T., Prasada Rao D., O'Donnell C., Battese G., *An introduction to efficiency and productivity analysis*, Kluwer Academic Publisher, Boston, 2005.

Emrouznejad, A., Yang, G., "A survey and analysis of the first 40 years of scholarly literature in DEA: 1978–2016", *Socio-Economic Planning Sciences*, 61(1), s. 4–8, 2018.

Färe R., Grosskopf, S., Knox Lovell, C., *Production frontiers*, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.

Förordning (2007:1172) med instruktion för Kriminalvården.

- Ganley, J., Cubbin, J., *Public Sector Efficiency Measurement: Applications of Data Envelopment Analysis*, Elsevier, Amsterdam, NY, 1992.
- Goh, S., "Managing effective knowledge transfer: an integrative framework and some practice implications", *Journal of Knowledge Management*, 6(1), s. 23–30, 2002.
- Halkos, G., Petrou, K., "Treating undesirable outputs in DEA: A critical review", *Economic Analysis and Policy*, 62(C), s. 97–104, 2019.
- Hennebel, V., Simper, R., Verschelde, M., "Is there a prison size dilemma? An empirical analysis of output-specific economies of scale", *European Journal of Operational Research*, 262(1), s. 306–321, 2017.
- Holmbukt, S., *Effektivitetsanalys av norske fengsler*, Handelshögskolan i Tromsø, 2011.
- INTOSAI, Guidelines on central concepts for performance auditing, 2016.
- INTOSAI, Standard for performance auditing, 2016.
- Justitiedepartementet, JU 2001/1028/KRIM; JU 2003/1147/KRIM; JU 2003/1670/KRIM, *Uppdrag till Kriminalvården avseende kriminalvårdens långsiktiga lokalförsörjning*.
- Justitiedepartementet, Ju2007/6066/KRIM, *Uppdrag till Kriminalvården om lokalförsörjning*.
- Kriminalvården, *Användarmanual: strukturerade klientsamtal. En arbetsmodell för att i strukturerade klientsamtal arbeta motiverande och stödjande*, 2018.
- Kriminalvården, *Budgetunderlag 2010*, 2010.
- Kriminalvården, *Budgetunderlag 2014*, 2014.
- Kriminalvården, *Handbok för verkställighetsplan*, 2016:2, 2016.
- Kriminalvården, *Kompetent klientnära arbete. Användarguide*, 2018.
- Kriminalvården, *Kompetent klientnära arbete. Strategier för återfallsförebyggande arbete i vardagen*, 2018.
- Kriminalvården, *Kriminalvårdens platskapacitet*, KV 2020-2702, 2020.
- Kriminalvården, *Kursplan Kriminalvårdsutbildningen – introduktion och kompetensutveckling för Kriminalvårdens medarbetare – rev 2019-03-26, dnr 2017-1710*, 2019.
- Kriminalvården, *VINN Motivationsprogram för kvinnor. Teman och praktiskt genomförande av VINN*, 2017.
- Kriminalvården, *VINN Motivationsprogram för kvinnor. Teori-, genomförande- och utvärderingsmanual för programledare*, 2012.
- Kriminalvården, *Årsberättelse 2018*, 2019.

Kriminalvården och Sahlgrenska akademien, *Livspondus, Effekter på lärandeklimat, arbetsmiljö och hälsa, en kvalitativ utvärdering*, Sahlgrenska akademien, 2019.

Lipsky, M., *Street-Level Bureacracy*, Russell Sage Foundation, New York, 2010.

Marques, R., Simoes, P., *How far are Portuguese prisons inefficient?*, MPRA Paper No. 19565, 2014.

Metters, R., Vargas, V., Whybark, D., "An investigation of the sensitivity of DEA to data errors", *Computers & Industrial Engineering*, 41(2), s. 163–171, 2001.

Nyhan, R., "Benchmarking Tools: An Application to Juvenile Justice Facility Performance", *The Prison Journal*, 82(4), s. 423–439, 2002.

Ohlsson, B., *När magkänslan fick sitt erkännande. Utvärdering av livspondus – Ett ESF-projekt inom Kriminalvården Region Väst i samverkan med Göteborgs universitet*, Göteborgs universitet, 2003.

Prop. 2004/05:176, *Kriminalvården – En myndighet*.

Prop. 2009/10:135, *En ny fängelse- och häkteslagstiftning*.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020*.

Regeringen, Lagrådsremiss *Kriminalvården – En myndighet*, 2005.

Riksrevisionen, *Använder lärosätena resurserna effektivt? Effektivitet och produktivitet för universitet och högskolor*, RiR 2011:2, Riksrevisionen, 2011.

Riksrevisionen, *Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?*, RiR 2015:4, Riksrevisionen, 2015.

Riksrevisionsverket, *Kriminalvårdens anstalter – En hinderanalys*, 1999:27, Riksrevisionsverket, 1999.

Rollsby, C., Nylind, K., Berge, P., Lundgren, M., *MIK Motiverande samtal i Kriminalvården*, Kriminalvården, 2013.

Rollsby, C., Nylind, K., Berge, P., Lundgren, M., *MIK Motiverande samtal i Kriminalvården Teorimanual*, Kriminalvården, 2013.

Simar, L., Wilson, P., "Sensitivity analysis of efficiency scores: How to bootstrap in nonparametric frontier models", *Management Science*, 44(1), s. 49–61, 1998.

Simar, L., Wilson, P., "Estimating and bootstrapping Malmquist indices", *European Journal of Operational Research*, 115(3), s. 459–471, 1999.

Simar, L., Wilson, P., "A general methodology for bootstrapping in non-parametric frontier models", *Journal of Applied Statistics*, 27(6), s. 779–802, 2000.

Simar, L., Wilson, P., Statistical inference in nonparametric frontier models: Recent developments and perspectives, i Fried H., Lovell K., och Schmidt S.,

(red.), *The measurement of productive efficiency and productivity change*, s. 421–521, Oxford University Press, New York, 2008.

SOU 2005:54, *Framtidens kriminalvård*.

SOU 2008:71, *Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete*.

SOU 2009:13, *Effektiviteten i Kriminalvårdens lokalförsörjning*.

SOU 2009:80, *Kriminalvården – ledning och styrning*.

Statistics Canada, Operating expenditures for adult correctional services.
<https://doi.org/10.25318/3510001301-eng>, hämtad 2019-05-10.

Statskontoret, *Effektivitetsgranskning av kriminalvården*, 2003:20, Statskontoret, 2003.

Sundström, G., *Stat på villovägar – Resultatstyrningens framväxt i ett historiskt-internationellt perspektiv*, Stockholm studies in politics, 96, Stockholms universitet, 2003.

Sörqvist, L., *Ständiga förbättringar*, Studentlitteratur, Lund, 2004.

Trumbull, W., Witte, A., “Determinants of the Cost of Operating Large-Scale Prisons with Implications for the cost of Correctional Standards”, *Law and Society Review*, 16(1), s. 115–138, 1981.

Vedung, E., *Utvärdering i politik och förvaltning*, Studentlitteratur, Lund, 1998.

Wu, A., och Huang, C.-J., “Efficiency Performance and the Drivers of Efficiency – The Test of Correctional Institutions”, *Taiwan Accounting Review*, 3(2), s. 1–28, 2003.

Öberg, N., ”Alternativa straff kan lösa bristen på fängelseplatser”, *Dagens Nyheter*, 2018-11-20.

Öberg, N., ”Skärpta straff kräver att fler anstalter och häkten byggs”, *Dagens Nyheter*, 2018-02-20.

Bilaga 1. Att mäta effektivitet

I det här kapitlet beskrivs den metod för att undersöka resurseffektivitet som används i granskningen.¹²⁹ Med effektivitet avses teknisk effektivitet om inget annat anges.

Begreppet effektivitet

Begreppet effektivitet används på ett skiftande sätt såväl inom offentlig förvaltning som i samhällsvetenskaplig litteratur. I den engelskspråkiga litteraturen används i detta sammanhang begreppet efficiency för effektivitet. Det ligger också nära hur INTOSAI (International Organization of Supreme Audit Institutions) använder begreppet efficiency, det vill säga att åstadkomma mesta möjliga av tillgängliga resurser.¹³⁰

I den här granskningen används de grundläggande produktionsteoretiska definitionerna för effektivitet så som de definieras i nationalekonomisk litteratur.¹³¹

Resurseffektivitet

Utgångspunkten för att studera resurseffektivitet är reala resurser och real produktion. De vanligaste utgångspunkterna för att studera resurseffektivitet inom nationalekonomisk produktionsteori är resursminimering alternativt produktionsmaximering. Resursminimering utgår från att produktionsenheterna, i detta fall anstalter, minimerar resursåtgången (input) för att producera ett på förhand fastställt produktionsmål (output). Detta sätt benämns inputorienterad effektivitet. Det andra sättet att analysera effektivitet benämns outputorienterad effektivitet och har sin utgångspunkt i produktionsmaximering. I det fallet antas att en effektiv anstalt producerar en maximal kvantitet givet den mängd resurser som är tillgängliga. I denna granskning har Riksrevisionen, i likhet med huvuddelen av den internationella litteraturen, valt en outputorienterad modell.

¹²⁹ För en detaljerad och mer heltäckande beskrivning av olika metoder att mäta effektivitet se Färe m.fl., *Production frontiers*, 1994.

¹³⁰ För mer information se INTOSAI:s standarder för effektivitetsrevision ISSAI 3000/17–18 och ISSAI 3100/7–9, 39–41.

¹³¹ Se exempelvis Coelli m.fl., *An introduction to efficiency and productivity analysis*, 2005.

För att jämföra anstalters effektivitet har Riksrevisionen valt DEA-metoden (Data Envelopment Analysis).¹³² Metoden utvecklades i slutet av 1970-talet, och det finns ett stort antal publicerade vetenskapliga studier som är baserade på metoden.¹³³

Det huvudsakliga skälet till att använda DEA-metoden är att den klarar att hantera en situation där både produktionen och resursåtgången är flerdimensionella, vilket är fallet för anstalter. Enligt metoden är en anstalt tekniskt effektiv när det bland övriga anstalter inte går att observera någon annan anstalt som producerar mer givet de tillgängliga resurserna. En ineffektiv anstalt är alltså en anstalt som producerar mindre än de effektiva anstalterna givet resurstilldelningen. Detta innebär att både de effektiva och de ineffektiva anstalterna definieras utifrån så kallad "best practice". De effektivitetstal som har beräknats i granskningen ska därför tolkas som effektivitet i relation till andra observerade enheter, det vill säga ett relativt effektivitetsmått. Eftersom det är ett relativt mått kan effektivitetstalet tolkas som ineffektiva anstalters förbättringspotential.

Metoden illustreras i det följande med ett förenklat exempel. I exemplet produceras två olika output (y_1 , y_2) och enbart en resurs används (x). I tabell 9 presenteras produktionen och resursförbrukningen för tre fiktiva anstalter.

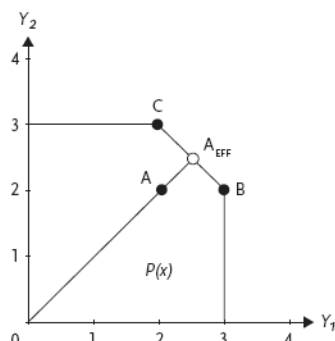
Tabell 9 Exempel på hur DEA-metoden fungerar

Anstalt	Resurs (x)	Output 1 (y_1)	Output 2 (y_2)
A	4	2	2
B	4	3	2
C	4	2	3

Samtliga anstalter i exemplet använder samma mängd resurser men producerar olika mycket. Exemplet från tabell 9 visar direkt att anstalt A har mindre produktion än båda anstalterna B och C. Situationen illustreras grafiskt i figur 7.

¹³² Begreppet Data Envelopment Analysis användes först i Charnes m.fl., "Measuring the efficiency of decision making units", 1978. Parallellt utvecklades motsvarande metoder inom nationalekonomi och benämndes icke-parametriska metoder (Färe m.fl., *Production frontiers*, 1994).

¹³³ För en sammanställning av DEA-studier, se Emrouznejad och Yang, "A survey and analysis of the first 40 years of scholarly literature in DEA: 1978–2016", 2017.

Figur 7 Beskrivning av en outputbaserad DEA-modell.

I figur 7 mäts produktionen på axlarna i termer av reala mängden Y_1 och Y_2 . Punkterna A, B och C är de anstalter som finns redovisade i tabellen ovan. Den yttre gränsen för vad som observerats vara möjligt att producera är tre enheter Y_1 och tre enheter Y_2 . Denna gräns illustreras av den horisontella linjen från tre enheter Y_2 till C, samt den vertikala linje som utgår från tre enheter Y_1 till B. I DEA-metoden antas att om det är möjligt att producera både som B och som C, så är det även möjligt att producera alla kombinationer som ligger mellan dessa. Detta illustreras av linjen som går mellan punkt B och punkt C. Sammantaget illustrerar de tre linjestyckena ($3 Y_1 - B - C - 3 Y_2$) den yttre gränsen av vad som är observerat möjligt att producera och de bildar därmed fronten (gränsen) för det som är möjligt att producera, den så kallade produktionsmöjlighetsfronten. I litteraturen benämns denna även som "best practice".

För de anstalter som ligger på denna front antas det inte vara möjligt att öka produktionen utan att det tillförs mer resurser, och de anstalerna betraktas därför som effektiva. Kombinationer av Y_1 och Y_2 som ligger innanför produktionsmöjlighetsfronten är också möjliga att producera med de givna resurserna. Alla sådana kombinationer befinner sig i området som benämns som produktionsmöjlighetsområdet ($P(x)$). I figur 7 ligger anstalt A inte på produktionsmöjlighetsfronten utan inne i produktionsmöjlighetsområdet. Anstalt A betraktas därför som ineffektiv relativt anstalerna B och C.

Ett mått på ineffektiviteten, eller förbättringspotentialen, får man genom att besvara frågan: Hur mycket skulle en ineffektiv anstalt kunna öka sin produktion givet befintliga resurser? I figur 7 illustreras detta genom att jämföra avståndet från origo (0) till var anstalten skulle hamna om samtliga anstalters producerade output ökade proportionellt lika mycket upp till produktionsmöjlighetsfronten (A_{EFF}). Detta avstånd satt i relation till avståndet från origo visar den procentuella förbättringspotentialen. Denna kvot ger ett mått, uttryckt i procent, som visar hur effektiv en specifik anstalt är.

Tidigare diskuterades teknisk effektivitet i allmänna termer. En distinktion som kan göras är om denna effektivitet definieras på lång eller kort sikt. På kort sikt kan det exempelvis vara omöjligt att justera storleken på verksamheten, exempelvis på grund av befintliga hyreskontrakt. Det är därför rimligt att utvärdera effektiviteten med detta förbehåll. På lång sikt är det emellertid rimligt att anta att en anstalt har haft möjlighet att anpassa även sådana faktorer som tar tid att justera.

Sammantaget innebär detta teoretiska resonemang att långsiktig teknisk effektivitet består av två delar. En del som kan relateras till resursförbrukning (kortsiktig teknisk effektivitet) och en del som kan relateras till storleken på verksamheten (skaleffektivitet). Sambandet mellan dessa definieras enligt följande:

långsiktig effektivitet (CRS) = kortsiktig effektivitet (VRS) • skaleffektivitet.

Fördelar och nackdelar med DEA-metoden

När effektivitet för offentliga tjänster ska mätas finns det en rad metodologiska problem. Ett av dessa problem är att verksamheterna ofta producerar olika tjänster, vilket innebär att verksamheten måste kunna analyseras i form av flera olika outputvariabler simultant. Likaså karakteriseras produktionen ofta av att flera olika typer av resurser används samtidigt. Detta innebär att modellen som används också måste kunna hantera flera dimensioner samtidigt.¹³⁴

Med DEA-metoden är det möjligt att komma en god bit på väg för att systematiskt analysera hur olika prestationer inom offentlig verksamhet hänger samman med insatta resurser. För det första väger metoden ihop flera resurser och prestationer till ett samlat mått på effektivitet. För det andra kräver DEA-metoden inga antaganden om produktionsfunktionens utseende. Dessa egenskaper gör att DEA-metoden är lämplig för att analysera offentlig tjänsteproduktion. Metoden är ett verktyg som översätter en mångdimensionell verksamhet till ett sammanfattande mått som belyser den potential till effektivitetsförbättring som eventuellt finns.

¹³⁴ I traditionella regressionsanalyser av produktionsfunktioner går det i regel bara att använda modeller som har en output eller en input.

Det bör dock betonas att metoden bedömer relativ effektivitet och inte absolut effektivitet.¹³⁵ Den visar alltså inte hur mycket som teoretiskt sett skulle vara möjligt att producera, utan måttet baseras på vad som faktiskt har observerats bland de undersökta produktionsenheterna. Detta är både en för- och en nackdel med metoden. Å ena sidan är slutsatserna om förbättringspotential realiserbara, eftersom de utgår från observerade data. Å andra sidan innebär det att det kan finnas lösningar, som inte är implementerade i Sverige, som är bättre.

Som alla analysmetoder har DEA-metoden också vissa svagheter. Metoden är känslig för mätfel och slumpvisa variationer i data, vilket beror på att metoden inte tar hänsyn till osäkerhet i data. I granskningen innebär det att om det finns skillnader i hur olika anstalter rapporterar sin resursförbrukning respektive sina prestationer kan det påverka resultaten. Detta kan även innebära att extremvärden påverkar resultaten.¹³⁶ En annan egenskap hos DEA-metoden är att den i sin enklaste form inte medger att resultaten kan hypotestestas. Ett sätt att ändå kunna undersöka osäkerheten i beräkningarna är att använda olika typer av resamplingtekniker. Dessa innebär att ett urval, med återläggning, dras från existerande data innan analyserna genomförs. Beräkningarna upprepas i denna granskning 2 000 gånger, vilket innebär att 2 000 olika resultat, med viss variation, erhålls. Effektivitetstalet beräknas sedan som snittet av dessa 2 000 resultat och variationen runt snittet används för att konstruera ett mått på osäkerheten.¹³⁷

¹³⁵ Detta innebär att anstalter som är effektiva är det i jämförelse med andra observerade anstalter. Om exempelvis granskningen i stället för att enbart omfatta svenska anstalter skulle omfatta anstalter i hela Norden är det troligt att någon, eller några, anstalter som i denna granskning bedöms som effektiva skulle bedömas som ineffektiva.

¹³⁶ Se exempelvis Metters m.fl., "An investigation of the sensitivity of DEA to data errors", 2001 för en diskussion kring mätfel när DEA-metoden används.

¹³⁷ Se exempelvis Simar och Wilson, "Sensitivity analysis of efficiency scores: How to bootstrap in nonparametric frontier models", 1998; Simar och Wilson, "Estimating and bootstrapping Malmquist indices", 1999; Simar och Wilson, "A general methodology for bootstrapping in non-parametric frontier models", 2000 och Simar och Wilson, "Statistical inference in nonparametric frontier models: Recent developments and perspectives", 2008. I denna granskning har R-paketet Benchmarking använts för dessa beräkningar, se Bogetoft och Otto, *Benchmarking with DEA, SFA and R*, 2011.

EFFEKTIVITETEN VID KRIMINALVÅRDENS ANSTALTER

Bilaga 2. Litteraturöversikt DEA

Det finns ett antal publicerade effektivitetsstudier om anstalter. Dessa redovisas i tabell 10.

Den information som redovisas är tänkt att ge läsaren en förståelse för vilka valmöjligheter som stått till Riksrevisionens förfogande. På översta raden redovisas författare och vilket land studien avser. I de första rutorna redovisas de resursvariabler (inputvariabler) och de prestationsvariabler (outputvariabler) som har använts i analyserna. I första rutan på nedersta raden redovisas vilken orientering modellen har: output- eller inputorientering. Outputorientering innebär, som redogjorts för i bilaga 1, att antagandet är att maximera prestationerna med givna resurser; inputorientering innebär en minimering av resurser givet en viss nivå av prestationer. I samma ruta redovisas dessutom vilken typ av skalantagande som har gjorts och alltså på vilken sikt analysen baseras. CRS står för konstant skalavkastning och gäller alltså långsiktig effektivitet medan VRS är variabel skalavkastning och innebär att kortsiktig effektivitet har studerats. I sista rutan redovisas medelineffektiviteten i studien samt antalet anstalter som har ingått i studien.

Sammantaget ger genomgången av tidigare forskning flera valmöjligheter för utformningen av analysmodellen. Alla studier använder en outputbaserad DEA-modell. För valet av skala är normen att minst använda sig av konstant skalavkastning. Dock är det vanligt att både konstant och variabel skalavkastning redovisas. För val av variabler använder sig de flesta studier av relativt små modeller med få variabler. Det är också vanligt att variablerna används utan justering, vilket innebär att författarna tänker sig att fängelserna är homogena produktionsenheter. Vanliga inputvariabler är antal personal, antal platser, driftkostnader och lokalyta. Bland outputvariablerna kan nämnas antal intagna och antal intagna som går i olika typer av återfallspreventiva program.

Enligt Riksrevisionen finns en dominerande brist i nästan samtliga tidigare studier, nämligen att fängelser med olika säkerhetsklass utan vidare jämförs med varandra. Intagna på olika anstalter skiljer sig åt en hel del och kriminella som begått grova brott torde i normalfallet behöva omgärdas med mycket högre säkerhetsfunktioner och därmed kräva mer resurser än de som begått mer lindriga brott. Ett antal justeringar i inkluderade variabler är därför nödvändiga för att en jämförelse av olika anstalter ska bli rättvisande. Detta är något vi gör inom ramen för denna granskning.

Tabell 10 Tidigare effektivitetsstudier av fängelser med DEA-inriktning

Ganley och Cubbin (1992), Storbritannien	
Input: Arbetskraftskostnader Övriga kostnader	Output: Överbeläggning Vård dygn Antal fångar som straffats för allvarliga brott
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: CRS	Medelineffektivitet: 88,3 % Antal fängelser: 33
Butler och Johnson (1997), Michigan, USA	
Input: Antal sängplatser Fängelsets utgifter Antal anställda	Output: Antal intagna Antal intagna som deltar i program
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: CRS	Medelineffektivitet: N/A Antal fängelser: 22
Nyhan (2002), Florida, USA	
Input: Driftskostnader Förövar-riskindex	Output: Procent som går färdigt behandlingsprogram Kvalitetssäkerhetsbedömning Återfall
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: CRS	Medelineffektivitet: 79,3 % Antal fängelser: 36
Wu och Huang (2003), Taiwan	
Input: Driftskostnad Antal anställda Tillgängligt utrymme	Output: Antal intagna
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: CRS och VRS	Medelineffektivitet: 49,4 % (CRS), 44,3 % (VRS) Antal fängelser: 57
Holmbukt (2011), Norge	
Input: Anstaltens antal öppna platser Anstaltens antal slutna platser Lönekostnader Andra driftskostnader	Output: Genomsnittligt antal intagna, doms-/böter Genomsnittligt antal intagna, tillfälligt förvar Genomsnittligt antal intagna, varaktigt fängelse
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: CRS och VRS	Medelineffektivitet: 11 % (CRS), 5 % (VRS) Antal fängelser: 49

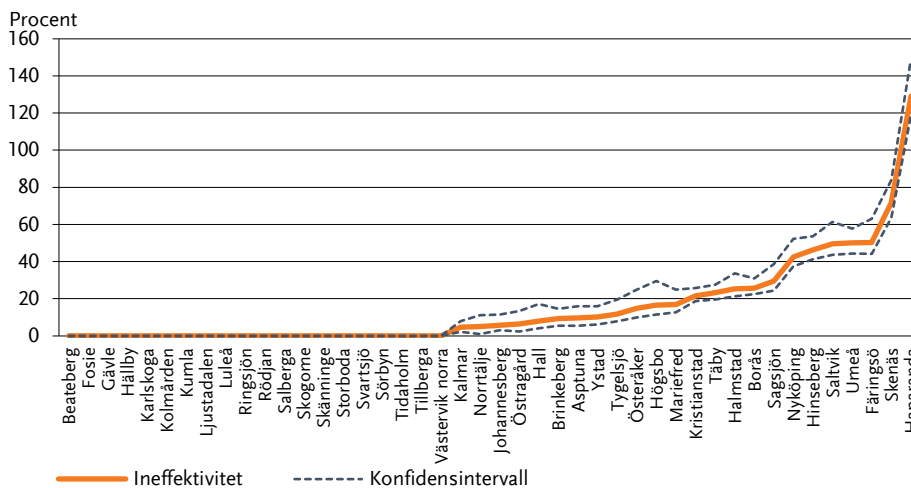
Marques och Simoes, (2014), Portugal	
Input: Utgifter för driften Antal personal	Output: Antal intagna Antal intagna som går i träningsprogram
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: CRS och VRS	Medelineffektivitet: 62,6 % Antal fängelser: 47
Alda, (2020), USA	
Input: Antal vårdare Antal övrig personal Antal platser	Output: Antal intagna för fängelsevistelse Antal övrigt intagna
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: VRS	Medelineffektivitet: 37 % Antal fängelser: 724
SOU 2009:13 Sverige Modell 1	
Input: Bruttokostnader inklusive arbetsdrift	Output: Vårddygn Sysstelsättning
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: CRS och VRS	Medelineffektivitet: 41,6 % (CRS) 29,4 % (VRS) Antal fängelser: 54
SOU 2009:13 Sverige Modell 2	
Input: Personalkostnader Lokalkostnader Övriga driftkostnader Kapitalkostnader	Output: Vårddygn Sysstelsättning
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: CRS och VRS	Medelineffektivitet: 29,5 % (CRS) 17,4 % (VRS) Antal fängelser: 54
SOU 2009:13 Sverige Modell 3	
Input: Årsarbetskrafter Lokalhyta	Output: Vårddygn Sysstelsättning
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: CRS och VRS	Medelineffektivitet: 38,6 % (CRS), 23,8 % (VRS) Antal fängelser: 54

EFFEKTIVITETEN VID KRIMINALVÅRDENS ANSTALTER

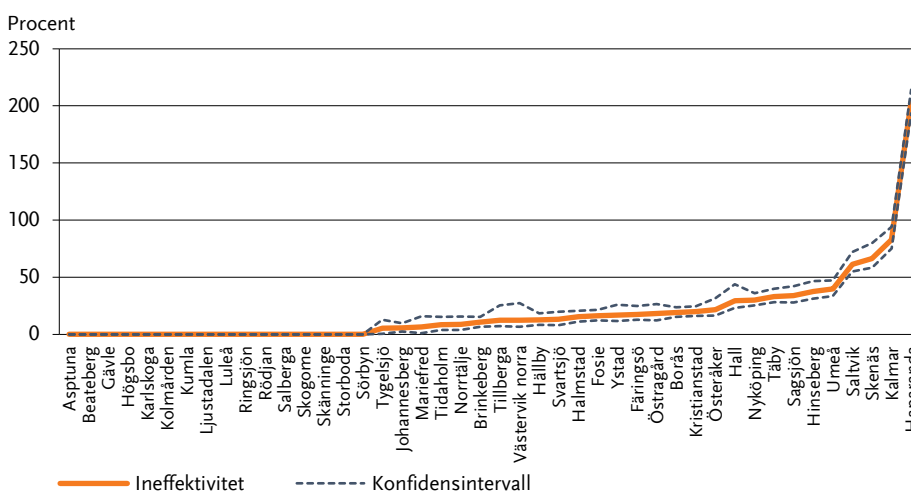
SOU 2009:13 Sverige Modell 4	
Input: Årsarbetskrafter Lokalymta	Output: Vårddygn (justerade för kapacitetsutnyttjande) Sysselsättning (justerad för kapacitetsutnyttjande)
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: CRS och VRS	Medelineffektivitet: 34,2 % (CRS), 23,3 % (VRS) Antal fängelser: 54
SOU 2009:13 Sverige Modell 5	
Input: Årsarbetskrafter Lokalymta	Output: Vårddygn Sysselsättning Säkerhetsklass
Metod: DEA Modell: Input Skalavkastning: CRS och VRS	Medelineffektivitet: 26,1 % (CRS), 14,8 % (VRS) Antal fängelser: 54

Bilaga 3. Ineffektivitetstal per år 2015–2018

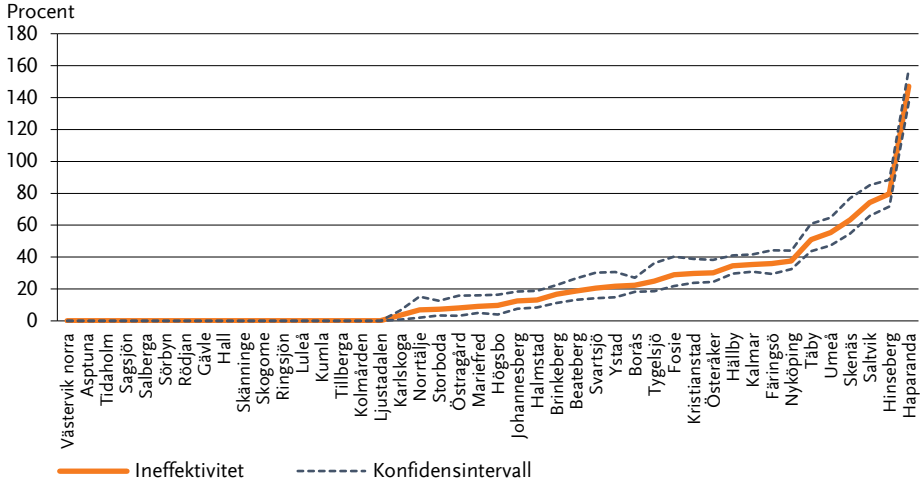
Figur 8 Ineffektivitet vid Kriminalvårdens anstalter år 2015



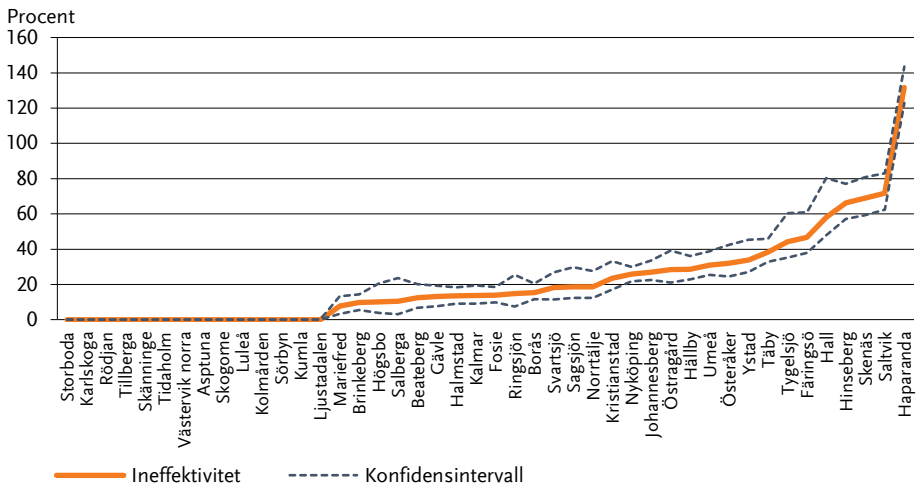
Figur 9 Ineffektivitet hos vid Kriminalvårdens anstalter år 2016



Figur 10 Ineffektivitet vid Kriminalvårdens anstalter år 2017



Figur 11 Ineffektivitet vid Kriminalvårdens anstalter år 2018



Tabell 11 Ineffektivitet (VRS) samt genom re-sampling (BS) vid anstalterna 2015–2018

Anstalt	2015		2016		2017		2018	
	VRS	BS	VRS	BS	VRS	BS	VRS	BS
Asptuna	5,0%	9,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Beateberg	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	12,8%	18,6%	6,4%	12,5%
Borås	22,2%	25,7%	15,1%	19,0%	17,8%	22,4%	11,1%	15,3%
Brinkeberg	5,2%	9,3%	6,3%	10,6%	10,7%	16,7%	4,7%	9,7%
Fosie	0,0%	0,0%	11,5%	16,2%	21,1%	28,9%	9,1%	13,9%
Färingsö	43,5%	50,2%	12,3%	17,4%	28,8%	35,9%	37,4%	46,7%
Gävle	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,5%	13,2%
Hall	3,8%	8,0%	23,0%	29,4%	0,0%	0,0%	47,4%	58,1%
Halmstad	21,0%	25,3%	10,7%	15,3%	7,9%	13,1%	8,2%	13,5%
Haparanda	117,9%	129,1%	192,6%	203,1%	136,4%	147,1%	121,4%	131,7%
Hinseberg	40,9%	46,4%	31,0%	37,6%	71,2%	79,5%	56,3%	66,2%
Hällby	0,0%	0,0%	8,2%	12,5%	29,3%	34,5%	22,4%	28,6%
Högsbo	11,2%	16,5%	0,0%	0,0%	3,3%	9,6%	3,5%	10,2%
Johannesberg	2,9%	5,7%	2,2%	5,7%	7,4%	12,4%	22,2%	27,0%
Kalmar	2,1%	4,7%	74,7%	82,9%	30,3%	35,3%	8,8%	13,8%
Karlskoga	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,7%	0,0%	0,0%	0,0%
Kolmården	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Kristianstad	18,3%	21,6%	15,8%	19,8%	23,2%	29,8%	16,8%	23,6%
Kumla	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ljustadalen	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Luleå	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Mariefred	12,2%	16,9%	0,8%	6,4%	4,6%	9,1%	2,9%	7,7%
Norrtälje	0,6%	0,0%	3,7%	8,6%	1,5%	6,9%	11,9%	18,6%
Nyköping	37,3%	42,5%	25,0%	30,1%	31,9%	37,5%	21,2%	25,9%
Ringsjön	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,2%	14,9%
Rödjan	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Sagsjön	24,2%	29,5%	27,1%	33,9%	0,0%	0,0%	11,4%	18,6%
Salberga	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	2,6%	10,4%
Saltvik	43,5%	49,6%	54,5%	61,2%	65,2%	74,2%	61,9%	71,6%
Skenäs	63,2%	71,6%	57,6%	66,3%	54,4%	63,3%	58,8%	69,0%
Skogome	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

EFFEKTIVITETEN VID KRIMINALVÅRDENS ANSTALTER

Anstalt	2015		2016		2017		2018	
	VRS	BS	VRS	BS	VRS	BS	VRS	BS
Skänninge	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Storboda	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	7,3%	0,0%	0,0%
Svartsjö	0,0%	0,0%	7,5%	13,2%	13,7%	20,5%	11,2%	18,2%
Sörbyn	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Tidaholm	0,0%	0,0%	3,7%	8,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Tillberga	0,0%	0,0%	6,7%	12,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Tygelsjö	7,7%	11,8%	0,3%	0,0%	18,3%	25,0%	34,6%	44,3%
Täby	19,2%	23,2%	28,0%	33,1%	43,2%	51,0%	32,4%	38,5%
Umeå	43,7%	50,1%	33,2%	39,6%	46,9%	55,4%	24,7%	31,0%
Västervik norra	0,0%	0,0%	6,5%	12,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Ystad	5,6%	10,1%	11,0%	16,8%	14,4%	21,8%	26,5%	33,9%
Österåker	9,3%	14,9%	16,3%	21,5%	23,3%	30,1%	23,7%	32,1%
Östragård	2,0%	6,4%	11,9%	18,1%	3,2%	8,1%	20,7%	28,4%
Medelvärde	12,8%	15,4%	15,8%	19,4%	16,5%	20,3%	16,7%	21,5%

Bilaga 4. Referenser för anstalter med förbättringspotential

Tabell 12 Anstalter med förbättringspotential 2018 och de referensanstalter med vilka de jämförs. Referensanstalterna återfinns till höger om respektive anstalt som har förbättringspotential.

Anstalt med förbättringspotential	Referensanstalter		
Beateberg	Asptuna	Ljustadalen	Luleå
	Tidaholm		
Borås	Skogome	Skänninge	Storboda
	Tidaholm		
Brinkeberg	Asptuna	Storboda	Tidaholm
Fosie	Asptuna	Storboda	Tidaholm
Färingsö	Asptuna	Ljustadalen	Luleå
	Tidaholm		
Gävle	Asptuna	Kolmården	Luleå
	Skogome	Skänninge	
Hall	Asptuna	Kolmården	Kumla
	Skogome	Tidaholm	
Halmstad	Asptuna	Karlskoga	Luleå
	Storboda		
Haparanda	Asptuna	Karlskoga	Luleå
	Skogome		
Hinseberg	Asptuna	Kolmården	Kumla
	Västervik norra		
Hällby	Asptuna	Karlskoga	Skänninge
	Tidaholm		
Högsbo	Asptuna	Kolmården	Kumla
	Ljustadalen	Tidaholm	
Johannesberg	Asptuna	Karlskoga	Luleå
	Storboda		

EFFEKTIVITETEN VID KRIMINALVÅRDENS ANSTALTER

Anstalt med förbättringspotential	Referensanstalter		
Kalmar	Asptuna	Karlskoga	Luleå
	Storboda		
Kristianstad	Karlskoga	Luleå	Skogome
Mariefred	Karlskoga	Skogome	Skänninge
	Storboda		
Norrtälje	Skänninge	Tidaholm	
Nyköping	Karlskoga	Storboda	Tidaholm
Ringsjön	Asptuna	Ljustadalen	Luleå
	Tidaholm		
Sagsjön	Asptuna	Kolmården	Ljustadalen
Salberga	Kumla	Skänninge	Tidaholm
Saltvik	Asptuna	Kumla	Tidaholm
	Västervik norra		
Skenäs	Asptuna	Kolmården	Ljustadalen
Svartsjö	Asptuna	Kolmården	Ljustadalen
Tygelsjö	Asptuna	Kolmården	Kumla
	Sörbyn		
Täby	Asptuna	Luleå	Storboda
Umeå	Asptuna	Ljustadalen	Luleå
	Tidaholm		
Ystad	Asptuna	Ljustadalen	Luleå
Österåker	Asptuna	Kolmården	Kumla
Östragård	Asptuna	Kolmården	Ljustadalen
	Tidaholm		

Bilaga 5. Regressionsmodellen för stordriftsfördelar

I denna bilaga redovisas resultaten från en regressionsmodell som beskriver ett möjligt samband mellan genomsnittskostnader och antalet platser på anstalterna. Denna modell används sedan för att räkna fram den anstaltsstorlek som ger den lägsta kostnaden per plats.

Motivet till att genomföra regressionen är att den ska kunna vara användbar för att bidra till en svensk diskussion om hur stora Kriminalvårdens anstalter bör vara. Riksrevisionsverket konstaterade redan 1999 att det förelåg stordriftsfördelar på de svenska anstalterna. Därefter gav regeringen vid två tillfällen Kriminalvården i uppgift att arbeta för att anstalterna ska bli färre och större. Trots dessa uppdrag har relativt lite hänt. Antalet platser på de svenska anstalterna var i genomsnitt 84 år 2003, 95 år 2008¹³⁸ och 96,6 år 2018. Riksrevisionen menar att ett möjligt skäl till att det går relativt långsamt kan vara att det inte finns någon siffersatt målbild för regering och Kriminalvården att styra mot för att det ska bli färre och större anstalter. Det kan därför vara bra för regeringen och Kriminalvården att ha en bild av vilken anstaltsstorlek som är effektiv. Det är dock viktigt att poängtera att våra sanningsanspråk är relativt lågt satta. Regressionen kommer förmodligen inte att visa på en helt sann bild, utan kan främst vara användbar för att etablera ett ungefärligt härad för stordriftsfördelarna.

Genomsnittskostnaden har räknats fram genom att räkna fram samtliga anstalters bruttokostnader och dividera detta med antal vårddygn genom 365. Med bruttokostnader avses alla kostnader för anstalten utan att man räknar av anstaltens intäkter, som i huvudsak kommer från produktionen. Produktionens huvudsakliga mervärde är att ge en meningsfull sysselsättning till de intagna och att lära intagna grundläggande färdigheter. Att produktionen också ger Kriminalvården intäkter riskerar att skapa skevheter i estimaten.

Eftersom vi har relativt få anstalter men data för fyra år har vi valt att poola alla dessa data. För att data från olika år ska bli mer jämförbara har vi valt att inkludera kontrollvariabler för åren (så kallade indikatorvariabler). I modellen kontrolleras också för anstalternas säkerhetsklass.

För att undersöka hur den funktionella formen bör vara beskaffad skattade vi först den tänkta regressionen med storleksvariabeln indelad i fyra storleksklasser: 1–50, 51–100, 101–150 och fler än 150 intagna. Vi kontrollerade också för säkerhetsklass och år. Resultatet visar att anstalter med 51–100, 101–150 och fler

¹³⁸ SOU 2009:13, s. 104; Hennebel m.fl., *Is there a prison size dilemma*, 2017, s. 8 f.; Trumbull och Witte, "Determinants of the Cost of Operating Large-Scale Prisons with Implications for the cost of Correctional Standards", 1981, s. 129.

än 150 intagna har signifikanta negativa skillnader mot anstalter med 1–50 intagna. Dock hade klasserna med 51–100, 101–150 och fler än 150 intagna inga signifikanta skillnader gentemot varandra, vilket kan förklaras av att det är relativt få fall i varje kategori för anstalter med 101–150 och fler än 150 platser. Dock är koefficienten 81 396 kronor lägre per intagen för anstalterna med 51–100, 201 554 kronor lägre per intagen för anstaltsgruppen 101–150 och 205 476 kronor lägre per plats för anstalterna med fler än 150 platser. Sammantaget antyder detta att en icke-linjär regressionsmodell skulle passa bra för att estimeras genomsnittskostnaden.

Sammantaget visar forskningen, resultatet från våra intervjuer och preliminära resultat från regressionsanalysen att styckkostnaderna bör sjunka när antalet anstaltsplatser ökar, men att det finns en punkt där styckkostnaderna är som lägst för att sedan öka. Detta är förenligt med en regressionsmodell där storleksvariabeln införs både i sin grundform och kvadrerat, den oberoende variabeln förs därför in i modellen dels som linjär variabel (x) och som kvadratisk variabel (x^2). Modellen poolar anstalterna för åren 2015–2018. Vidare används årsfixa effekter. I modellen kontrolleras också för säkerhetsklass på anstalterna. Slutligen appliceras en återsamplingsteknik (bootstrap) med återläggning och modellen skattas 1 000 gånger för att möjliggöra inferens.

En aspekt som behöver analyseras är extremvärden (så kallade outliers). Regressioner går ut på att skapa en medellinje från ett datamaterial. Anstalter som har extremvärden kan påverka en sådan medellinje genom att de får oproportionerligt stort inflytande på linjen. En vanlig åtgärd för att korrigera extremvärden är att utesluta sådana datapunkter som påverkar i alltför hög grad. Dock behöver sådana beslut tas fall för fall och efter noggrant övervägande.

I den svenska kontexten är anstalten Kumla överlägset störst, och ett extremvärde, med sina cirka 405 platser. Denna anstalt exkluderas dock inte från undersökningen. Anledningen är att regressioner normalt sett bara används för att göra prediktioner inom datamängden. Här är risken att vi gör en prediktion utanför datamängden om vi tar bort den största anstalten. Näst största anstalt är Västerвик med 255 platser.

Även för genomsnittskostnaden per intagen finns extremvärden. Det handlar i detta fall om Haparanda och Luleå samt Saltvik. Dessa anstalter har mycket högre genomsnittskostnader än andra anstalter, i grova drag någonstans dubbelt så höga genomsnittskostnader som till exempel Kumla. Att anstalterna har så höga kostnader kan exempelvis bero på att de bedriver speciell verksamhet, att man under lång tid varit lyckosam i budgetäskanden eller att kostnader systematiskt felfördelas. Vi har undersökt effekten av att köra regressionen på hela datamaterialet, att köra regressionen utan Haparanda och Luleå samt att köra regressionen utan vare sig Luleå, Haparanda eller Saltvik. Principen är att om det går att få fram rimliga resultat på hela datamängden så behåller vi alla data. Men

om extremvärdena förskjuter medellinjen så mycket att vi får orimliga resultat så tas de bort, allt i syfte att konstruera en så användbar modell som möjligt.

Regressionsresultaten som använder alla data visar på att anstalterna i säkerhetsklass 3 skulle kunna producera med en genomsnittskostnad om cirka 222 000 kronor per intagen. Detta förefaller vara ett orimligt resultat med tanke på att anstalterna i säkerhetsklass 3 idag har en genomsnittskostnad om cirka 770 000 kronor och där Kolmården är den anstalt som producerar till lägsta kostnad (cirka 448 000 kronor). Därmed förefaller det vara olämpligt att använda alla anstalter i regressionsanalysen.

Ett annat alternativ är att ta bort Haparanda och Luleå men behålla Saltvik i datasetet. Denna åtgärd gör att vi får mer rimliga resultat, för säkerhetsklass 3. Men resultatet visar också på att optimal storlek skulle uppnås vid cirka 450 intagna. Eftersom regressionsmodeller inte bör användas för att prediktera värden utanför datamängden beslutar vi oss för att modellen inte är användbar.

I det sista alternativet tar vi bort anstalterna i Haparanda, Luleå och Saltvik från datasetet. Detta leder till en modell med god signifikans både för modellen och för enskilda parametrar. Modellen predikterar en lägsta styckkostnad inom modellens ram och där de enskilda predikterade värdena förefaller vara rimliga. Vi väljer därför att redovisa denna modell.

Resultatet av regressionsanalysen

Tabell 13 Sambandet mellan anstalternas kostnader per plats och storleken på anstalten

Parameter	Koefficient
Konstant	1 451 399
Ordinarie platser	-2 916*
Ordinarie platser (kvadrerat)	4,94*
Säkerhetsklass 2	-331 504*
Säkerhetsklass 2 och 3	-406 306*
Säkerhetsklass 3	-612 043*
År 2016	63 891
År 2017	99 234
År 2018	110 285
Justerat R ²	0,47
Antal observationer	164

Anm.: * Innebär statistisk signifikans på 1-procentsnivån.

Modellen visar att anstalterna har sjunkande genomsnittliga kostnader per plats, men också att den sjunkande kostnaden avtar allt eftersom storleken på anstalten ökar. Signifikanstesten, som är gjorda på 1-procentsnivån, visar att vi på goda grunder kan betrakta modellen som användbar för våra vidare beräkningar.

Kostnadsfunktionen är sammansatt av både ordinarie platser och ordinarie platser i kvadrat. Sambandets utseende visas i figur 6 i avsnitt 4.3. Konstanten om 1,45 miljoner kronor är det beräknade värdet på vad en anstaltsplats i säkerhetsklass 1 i genomsnitt kostade 2015 när de andra variablerna i modellen konstanthålls. Årsvariablerna ska tolkas som fördyringar som sker i jämförelse med år 2015. Det beräknade värdet för variabeln säkerhetsklass indikerar hur mycket billigare den genomsnittliga kostnaden per plats är vid en anstalt med lägre säkerhetsklass än med den högsta säkerhetsklassen. En ordinarie plats i säkerhetsklass 3 är alltså i genomsnitt 612 043 kronor billigare än en plats i säkerhetsklass 1.

Resultaten från regressionen innebär att de genomsnittliga kostnaderna vid en viss storlek på anstalt inte längre minskar. Man kan räkna ut när en anstalt når lägsta möjliga genomsnittskostnad genom att sätta ekvationens derivata till noll. Modellen indikerar då att lägsta genomsnittliga kostnad nås vid cirka 300 anstaltsplatser.¹³⁹

¹³⁹ Om vi genomfört regressionen utan Kumla hade lägsta genomsnittliga kostnad hamnat på 247 intagna i stället för 295. Då hade variabeln antal platser i kvadrat haft ett p-värde på 0,069 vilket innebär att den endast är signifikant på 10 procentsnivån. Att Kumla ingår i modellen driver alltså upp resultatet med 50 intagna och förstärker signifikansen för antal platser i kvadrat.

Svensk kriminalvård är bland de dyraste i Europa. För närvarande är det också svårt att få anstalternas resurser att räcka till för att bedriva verksamheten utifrån de krav och mål som finns.

I en granskning av effektiviteten vid Kriminalvårdens anstalter framkommer att den kan förbättras på flera områden. Det finns ett genomsnittligt effektiviseringsutrymme på runt 20 procent. Dock skiljer sig förbättringspotentialen åt mellan anstalterna. Strukturella faktorer, till exempel vilken verksamhet anstalternas lokaler byggdes åt från början eller om lokalerna underhållits väl, är bidragande orsaker till variationen.

Storleken på en anstalt påverkar dess effektivitet. Riksrevisionens beräkningar visar att det möjligen går att spara cirka en halv miljard kronor årligen om verksamheterna samlas i större enheter. Förbättrade processer för erfarenhetsutbyte och spridning av arbetssätt, samt bättre möjligheter till uppföljning skulle också bidra till en bättre effektivitet.

Riksrevisionen rekommenderar Kriminalvården att intensifiera arbetet med att göra anstalterna större och färre och att utveckla rutiner för systematisk datainsamling för att möjliggöra systematisk uppföljning av anstalternas effektivitet.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-566-4

Beställning: www.riksrevisionen.se