



2011:28

# Transporter av frihetsberövade

– En konsekvensanalys





MISSIV

DATUM  
2011-10-27  
ERT DATUM  
2011-04-28

DIARIENR  
2011/119-5  
ER BETECKNING  
Ju2011/3289/KRIM

Regeringen  
Justitiedepartementet  
103 33 Stockholm

**Uppdrag till Statkontoret att genomföra en konsekvensanalys av betänkandet SOU2011:7 Transporter av frihetsberövade**

Regeringen gav den 28 april 2011 Statkontoret i uppdrag att genomföra en konsekvensanalys av de förslag som lämnats av Utredningen om transporter av frihetsberövade personer i betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7). Uppdraget omfattar en effektivitetsanalys, en konsekvensanalys och en bedömning av för- och nackdelar utifrån förslagen i betänkandet.

Statskontoret överlämnar härmed rapporten *Transporter av frihetsberövade – En konsekvensanalys* (2011:28).

Generaldirektören Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Bob Pernodd och utredare Marie Römpötti, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Marie Römpötti

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Uppdraget och dess genomförande</b>	<b>9</b>
1.1	Bakgrund	9
1.2	Statskontorets uppdrag	9
1.3	Genomförande av Statskontorets uppdrag	10
<b>2</b>	<b>Sammanfattning av effektivitets- och konsekvensanalysen</b>	<b>13</b>
2.1	Transporttjänstens verksamhet	13
2.2	Effektivitetsanalys – Kriminalvårdens Transporttjänst	15
2.2.1	Högt personalutnyttjande	15
2.2.2	Hög belägningsgrad men relativt låg körsträcka	15
2.2.3	Färdmedelskostnaderna har sjunkit per delresa	16
2.2.4	Ökade kostnader per transportpass	16
2.2.5	Lokala transportlösningar varierar över landet	17
2.2.6	Stabila kostnader per transporterad person inom utrikesverksamheten	17
2.2.7	Transporttjänsten är förhållandevis effektiv	17
2.3	Konsekvensanalys av utredningens förslag	18
2.3.1	Resursbehov	18
2.3.2	Effektivitet	21
2.3.3	Incitamentsstruktur	22
<b>3</b>	<b>Statskontorets bedömning av fördelar och nackdelar med att införa utredningens förslag</b>	<b>25</b>
3.1	Transporttjänstens ansvar förtydligas	25
3.1.1	Fördelar med ett förtydligt ansvar	25
3.1.2	Nackdelar med ett förtydligt ansvar	26
3.1.3	Statskontorets sammantagna bedömning	27
3.2	Potentiella effektivitetsvinster om Transporttjänsten tar över lokala transporter	27
3.2.1	Fördelar med ett övertagande av lokala transporter	27
3.2.2	Nackdelar med ett övertagande av lokala transporter	28
3.2.3	Statskontorets sammantagna bedömning	28
3.3	Anslagsfinansiering kan leda till överutnyttjande	28
3.3.1	Fördelar med anslagsfinansiering	28
3.3.2	Nackdelar med anslagsfinansiering	30
3.3.3	Statskontorets sammantagna bedömning	30
3.4	Fördel för den transporterade med medskickad personal	31
3.4.1	Fördelar med medskick av beställarnas personal	31
3.4.2	Nackdelar med medskick av beställarnas personal	31
3.4.3	Statskontorets sammantagna bedömning	32

3.5	Strikt kostnadsansvar innebär flera fördelar men också nackdelar	33
3.5.1	Nackdelar med strikt kostnadsansvar	34
3.5.2	Statskontorets sammantagna bedömning	35
3.6	Statistik och uppföljning bör förbättras	36
3.6.1	Statskontorets bedömning	37

## **Bilagor**

1	Regeringsuppdraget	39
2	Effektivitets- och konsekvensanalys av föreslagna förändringar inom transporter av frihetsberövade, WSP Analys & Strategi	41

# Sammanfattning

Utredningen om transporter av frihetsberövade personer har haft i uppdrag att göra en översyn av verksamheten med transporter av frihetsberövade personer. I betänkande Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7) lämnade utredningen förslag på hur dessa transporter ska organiseras inom rättsväsendet.

## Ett tredelat uppdrag

Statskontoret har på regeringens uppdrag genomfört en effektivitetsanalys, en konsekvensanalys och en bedömning av fördelar och nackdelar med att införa utredningens förslag. Uppdraget till Statskontoret omfattar särskilt tre huvudförslag i betänkandet:

- Kriminalvårdens ansvar för transporter gentemot andra beställande huvudmän tydliggörs och utökas. Utredningen föreslår att Kriminalvården tar över delar av ansvaret från Polisen för transporter av frihetsberövade och att beställare kan vända sig direkt till Kriminalvården.
- Transporttjänsten föreslås ta över transporter från de lokala verksamhetsställena inom Kriminalvården, i enlighet med en befintlig modell som föreslås tillämpas i hela landet.
- Alla transporter, även de som beställs av externa huvudmän och beställare, exempelvis Migrationsverket och Statens institutionsstyrelse, ska finansieras via Kriminalvårdens förvaltningsanslag. Utgångspunkten ska vara att de externa beställarna medsänder egen personal vid transporten som utförs av Transporttjänsten.

## Ökade möjligheter till effektiviseringar

Transporttjänstens förtydligade ansvar för transporter av frihetsberövade förväntas leda till ökad effektivitet, tydligare åtagande för Transporttjänsten vad gäller skyndsamhet och förstärkning av beställarnas ställning. Enligt Statskontoret förväntas även Transporttjänstens övertagande av lokala transporter leda till fördelar i form av ökad effektivitet.

Statskontoret menar att förslagen, både var för sig och tillsammans, innebär ökade möjligheter till stordriftsfördelar och förbättrade möjligheter att utnyttja Transporttjänstens resurser på ett effektivt sätt. Enligt Statskontorets sammantagna bedömning torde fördelarna med att införa förslaget om ett förtydligt ansvar för Transporttjänsten överväga de diskuterade nackdelarna. Detsamma gäller utredningens förslag om ett övertagande av lokala transporter.

## Anslagsfinansiering innebär fördelar men uppföljningen är viktig

Enligt utredningen om transporter av frihetsberövade personer ska alla transporter finansieras via Kriminalvårdens förvaltningsanslag. Enligt

Statskontoret finns det en inneboende risk med en finansieringsform som innebär att beställarna erbjuds en tjänst som i princip är kostnadsfri. Statskontoret har därför analyserat fördelar och nackdelar med att införa ett strikt kostnadsansvar, dvs. en avgiftsfinansiering av transportverksamheten.

Statskontoret menar att ett strikt kostnadsansvar innebär ökade transaktionskostnader jämfört med förslaget om anslagsfinansiering samtidigt som efterfrågan på de berörda transporterna sannolikt främst styrs av andra faktorer än rent ekonomiska. När det gäller risken för överutnyttjande menar Statskontoret att det inte finns belägg för att det skulle förekomma något omfattande överutnyttjande av Transporttjänstens verksamhet i dagsläget. Den finansieringsmodell som utredningen föreslår har likheter med den nuvarande modellen, vilket enligt Statskontoret talar för att risken för ett framtida överutnyttjande bör vara begränsad om transporterna finansieras via Kriminalvårdens förvaltningsanslag. I detta sammanhang kan även noteras att handräckningsinstitutet är avsett att användas restriktivt, dvs. endast när de förutsättningar som anges i relevant lagstiftning är uppfyllda.

Enligt Statskontorets sammantagna bedömning torde fördelarna med att införa förslaget om fortsatt anslagsfinansiering därmed överväga de diskuterade nackdelarna.

#### **Fördel för den transporterade med beställarnas personal**

Enligt Statskontorets bedömning kan förslaget om medskick av beställarnas personal gynna den transporterade, men torde inte ha någon större återhållande effekt på risken för överutnyttjande. Som nämnts ovan är dock omfattningen av överutnyttjandet inte klarlagd. Enligt Statskontorets sammantagna bedömning finns det därmed inte anledning att avstyrka utredningens förslag om medskick av beställarnas personal.

#### **Bättre tillgänglighet till information ökar uppföljningsmöjligheterna**

Under uppdraget har det framkommit att det föreligger betydande brister i tillgängligheten till statistik och underliggande data rörande Transporttjänstens verksamhet. Statskontoret anser mot denna bakgrund att Transporttjänstens informationssystem bör ses över för att möjliggöra ett förbättrat och mer effektivt uttag av underlag för statistik, uppföljning och styrning.

# 1 Uppdraget och dess genomförande

## 1.1 Bakgrund

Utredningen om transporter av frihetsberövade personer har haft i uppdrag att göra en översyn av verksamheten med transporter av frihetsberövade personer. I uppdraget ingick att undersöka om transportverksamheten är ändamålsenligt utformad eller om den bör vara organiserad på ett annat sätt. Utredningens uppdrag omfattade även att utarbeta ett förslag till en reformerad rättslig reglering och lämna förslag som medför att verksamheten som helhet kan bedrivas mer effektivt. Syftet vara att åstadkomma en tydlig och heltäckande reglering som skapar förutsättningar för en rättsäker och effektiv transportverksamhet. Arbetet har omfattat en översyn av Kriminalvårdens Transporttjänst som arbetar med transporter av frihetsberövade.

I betänkande Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7) lämnade utredningen förslag på hur transporter av frihetsberövade personer ska organiseras inom rättsväsendet.

## 1.2 Statskontorets uppdrag

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att genomföra en konsekvensanalys av de förslag som lämnats av utredningen i betänkandet Transporter av frihetsberövade.

Uppdraget till Statskontoret omfattar särskilt tre huvudförslag i betänkandet.

- Kriminalvårdens ansvar för transporter gentemot andra beställande huvudmän tydliggörs och utökas. Utredningen föreslår att Kriminalvården tar över delar av ansvaret från Polisen för transporter av frihetsberövade och att beställare kan vända sig direkt till Kriminalvården.
- Transporttjänsten föreslås ta över transporter från de lokala verksamhetsställena inom Kriminalvården, i enlighet med en befintlig modell som föreslås tillämpas i hela landet.
- Alla transporter, även de som beställs av externa huvudmän och beställare, exempelvis Migrationsverket och Statens institutionsstyrelse, ska finansieras via Kriminalvårdens förvaltningsanslag. Utgångspunkten ska vara att de externa beställarna medsänder egen personal vid transporten som utförs av Transporttjänsten.

Uppdraget består av tre delar: en effektivitetsanalys, en konsekvensanalys och slutligen en bedömning av för- och nackdelar utifrån förslagen i betänkandet.

Enligt uppdraget bör Statskontorets arbete utgå från en effektivitetsanalys av transportverksamheten såsom den bedrivs inom nuvarande uppdrag och organisation. Analysen bör göras dels avseende de transporter Kriminalvården genomför inrikes för eget behov, dels inrikestransporter åt andra huvudmän och dels utrikestransporter. Centrala frågor i en sådan analys är incitamentsstruktur, resursbehov och kostnadseffektivitet.

Av uppdraget framgår även att konsekvensanalysen bör utgå från Statskontorets bedömning av effektiviteten i nuvarande organisation, de analyser som utredningen presenterat och de olika beställarnas behov. Även här bör särskild uppmärksamhet ägnas åt incitamentsstruktur, resursbehov och effektivitetsperspektiv.

Statskontorets arbete ska utmynna i en bedömning av för- och nackdelar vid ett genomförande av transportutredningens förslag i förhållande till nuvarande ordning. Statskontoret har även möjlighet att rekommendera justeringar i förslagen.

Statskontorets uppdrag ska redovisas i en skriftlig rapport senast den 31 oktober 2011.

Uppdragstexten återges i sin helhet i bilaga 1.

### **1.3 Genomförande av Statskontorets uppdrag**

Statskontoret har anlitat en konsult för att genomföra den effektivitetsanalys och den konsekvensanalys som efterfrågas av regeringen. En utgångspunkt för upphandlingen var att konsultens rapport ska vara av sådant slag att den motsvarar de krav som ställs i regeringens uppdrag till Statskontoret. Konsultuppdraget har utförts av WSP Sverige AB. Kriminalvården har bistått konsulten med information och underlag.

Statskontorets bedömning av fördelar och nackdelar med att införa utredningens förslag utgår från de av konsulten genomförda effektivitets- och konsekvensanalyserna. Kapitel 3 omfattar Statskontorets bedömning av de tre av utredningens huvudförslag som anges i uppdraget. För mer detaljerade beskrivningar av analyserna hänvisar Statskontoret till WSP:s rapport "Effektivitets- och konsekvensanalys av föreslagna förändringar inom transporter av frihetsberövade" som utgör bilaga 2 till denna rapport. WSP svarar dock självständigt för de iakttagelser och slutsatser som redovisas i konsultrapporten.

#### **Effektivitetsperspektiv och incitamentsstruktur**

Uppdragets ansats har varit att med utgångspunkt i tillgänglig statistik identifiera kvantifierbara effektivitetsmått för Transporttjänstens verksamhet, såsom kostnad per transport, personalutnyttjande och fordonens belägg-

ningsgrad. Syftet har varit att i möjligaste mån kvantifiera dessa mått. På samma sätt har Statskontoret inom ramen för konsekvensanalysen, där det är möjligt och relevant, försökt kvantifiera effekterna av utredningens förslag för Transporttjänsten. Även Transporttjänstens möjligheter att följa verksamhetens utveckling genom statistik och nyckeltal har diskuterats.

Incitamentsstrukturen omfattar de drivkrafter som finns inbyggda i ett system i syfte att påverka aktörerna i önskad riktning. Syftet med diskussionen om incitament har främst varit att visa på hur utredningens förslag påverkar beställarnas benägenhet att välja en viss transportlösning.

### **Information och osäkerhet**

Under arbetets gång har det framkommit att sådan underliggande information som utgör en förutsättning för en mer fullständig effektivitetsanalys av transportverksamheten inte är tillgänglig. Den genomförda effektivitetsanalysen är därmed främst att se som en indikation på effektiviteten i transportverksamheten. Som en följd av dessa osäkerheter, i kombination med att utredningens förslag är av övergripande natur, är även de kvantifieringar som gjorts inom ramen för konsekvensanalysen förenade med stora osäkerheter.

Statskontoret har dock gjort bedömningen att det med utgångspunkt från befintliga uppgifter samt vissa antaganden är möjligt att resonera kring fördelar och nackdelar med att införa utredningens förslag.

### **Fokus på Transporttjänsten**

Statskontorets uppdrag har fokuserat på Kriminalvårdens Transporttjänst. Denna verksamhet är främst att se som en stödfunktion dels till andra delar inom Kriminalvården, dels till andra myndigheter. Då Transporttjänstens verksamhet avser transporter av frihetsberövade personer är konsekvenserna av utredningens förslag av stor betydelse för dessa individer. Det är viktigt att transporter sker på ett sätt som värnar om rättsäkerheten och individens integritet samtidigt som exempelvis säkerhetsmässiga krav på denna typ av transporter tillgodoses. Dessa aspekter har diskuterats i utredningens betänkande. Statskontorets rapport fokuserar på konsekvenserna för Transporttjänsten samt diskuterar även i viss utsträckning konsekvenserna för beställarna, dvs. de myndigheter vars transporter omfattas av förslagen. Vid bedömningen av fördelar och nackdelar med utredningens förslag har Statskontoret särskilt belyst Transporttjänstens möjligheter att effektivisera sin verksamhet, dvs. vilka möjligheter de har att utnyttja sina resurser mer effektivt givet utredningens förslag. Statskontorets analys har inte omfattat rättsäkerhetsaspekter.



## **2 Sammanfattning av effektivitets- och konsekvensanalysen**

I beskrivningen av effektivitets- och konsekvensanalysen i detta kapitel lyfter Statskontoret fram vissa centrala iakttagelser utifrån effektivitets- och konsekvensanalyserna i bilaga 2 (konsultens rapport).

### **2.1 Transporttjänstens verksamhet**

Kriminalvårdens transportverksamhet utgörs dels av Transporttjänsten, dels av de lokala verksamhetsställets transporter. Transporttjänsten ansvarar i princip för längre inrikestransporter samt utrikestransporter. Dessa transporter planeras sedan 2008 via en transportplaneringsgrupp placerad i Arvidsjaur. De lokala transporterna hanteras av häkten och styrs lokalt, men samordnas regionalt. Transporttjänsten övertog dock de lokala transporterna i Göteborg hösten 2007.

Transportverksamheten omfattar huvudsakligen tre områden. Det första området utgörs av transporter av häktade och dömda. Transporttjänsten och lokala verksamhetsställen ansvarar för dessa transporter. Det andra området utgörs av inrikestransporter av frihetsberövade åt andra myndigheter. Dessa transporter ombesörjs av Transporttjänsten och transporterna sker efter att de berörda myndigheterna begärt handräckning från Polisen. Det tredje området utgörs av utrikestransporter av klienter inom Kriminalvårdens och Migrationsverkets områden. Transporttjänsten ansvarar för dessa transporter.

Polisen har i ett stort antal författningar ålagt en skyldighet att biträda andra myndigheter med s.k. handräckning. Handräckningen innebär normalt att Polisen verkställer ett beslut som fattats av en annan myndighet och lämnar biträde så att den beslutande myndigheten kan fullgöra sina åligganden enligt en viss författning. Det vanligaste skälet till att en myndighet begär handräckning från Polisen är att uppgiften inte bedöms kunna lösas på annat sätt. Härmed avses att det finns ett behov av Polisens befogenhet att använda tvång eller våld. En vanlig åtgärd som myndigheterna efterfrågar i detta sammanhang är transport av den aktuella personen.

Polismyndigheten har inte någon möjlighet att tacka nej till lagligt grundade handräckningsuppdrag. Det finns inte heller någon lagreglerad skyldighet för den myndighet som begär handräckning att regelmässigt lämna en redogörelse i samband med begäran om vilka försök myndigheten har gjort för att genomföra åtgärden utan biträde av polis.

Beslutsrätten om handräckning tillkommer polismyndigheten, och kan enbart delegeras till den som har den kompetens, utbildning och erfarenhet

som behövs.<sup>1</sup> I dag genomför Polisen framförallt en formell prövning av handräckningsbegäran. Det innebär bl.a. att man kontrollerar att det finns lagstöd för begäran om biträde och att beslutsfattaren i den begärande myndigheten har rätt delegation. Någon materiell prövning får inte ske, men enligt vad Statskontoret erfar efterfrågar Polisen inte sällan en motivering av varför Polisens biträde är nödvändig i det enskilda fallet. Denna information är bl.a. nödvändig för att Polisen ska kunna göra en bedömning av hotbilden och hur transporten ska genomföras i det enskilda fallet.

Som en följd av ovan beskrivna process bistår Transporttjänsten andra myndigheter vid transporter där personen är frihetsberövad enligt lagen om vård av missbrukare (LVM), lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU), lagen om psykiatrisk tvångsvård (LPT), lagen om rättspsykiatrisk vård (LRV), lagen om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) samt utlänningslagen.

Transporttjänstens verksamhet regleras genom Kriminalvårdens föreskrifter och allmänna råd om transportverksamhet m.m. Beställda transporter prioriteras med utgångspunkt från Transporttjänstens prioriteringslista. Listan är fastställd av Kriminalvårdens generaldirektör efter att de beställande myndigheterna hörts. Transporterna är indelade i fyra grupper. Något förenklat är Kriminalvårdens transporter generellt sett högre prioriterade än transporter enligt socialtjänstlagarna. Listan är dock inte bindande.<sup>2</sup> I princip tackar Transporttjänsten inte nej till uppdrag, utan transporten senareläggs när transport inte är möjlig vid önskad tidpunkt.

År 2010 hade Transporttjänsten personal motsvarande 415 årsarbetare samt 62 fordon.<sup>3</sup> Fordonen utgörs främst av minibussar och eskortbilar.

Samma år var kostnaderna för inrikesverksamheten 162 miljoner kronor och för utrikesverksamheten totalt sett 233 miljoner kronor. Under år 2010 genomfördes 44 560 persontransporter, dvs. delresor, inom inrikesverksamheten fördelat på ca 12 780 transportpass.<sup>4</sup> Inom inrikesverksamheten står det kriminalpolitiska området, dvs. transporter av häktade och dömda, för ca 66 procent av de transporterade personerna, utlänningslagen för ca 23 procent och tvångsvården för ca 10 procent. Övriga transporter utgör mindre än en procent.

Inom utrikesverksamheten transporterades ca 3 710 personer, varav Kriminalvårdens område stod för ca 23 procent och Migrationsverkets område för ca 77 procent.

---

<sup>1</sup> 3 kap. 8 § polisförordningen (1998:1558)

<sup>2</sup> Prioriteringslistan finns som bilaga till konsultens rapport, se bilaga 2 till Statskontorets rapport.

<sup>3</sup> Antal årsarbetare enligt ESV:s definition.

<sup>4</sup> Ett transportpass utgörs av användandet av en enskild transportbil under ett dygn.

## **2.2 Effektivitetsanalys – Kriminalvårdens Transporttjänst**

På en övergripande nivå visar effektivitetsanalysen att Transporttjänstens personalutnyttjande är högt och att detsamma gäller för fordonens beläggningsgrad.

### **2.2.1 Högt personalutnyttjande**

Personalen är en av Transporttjänstens viktigaste resurser. För verksamheten som helhet låg personalutnyttjandet på 92,1 procent för år 2010. Ser man till de olika verksamhetsgrenarna är personalutnyttjandet för inrikesverksamheten 91,5 procent, för utrikesverksamheten 94,1 procent, och för Göteborg (Levut) 92,5 procent.<sup>5</sup> Personalutnyttjandegraden är därmed något högre inom utrikesverksamheten än inom inrikesverksamheten. I Göteborg sjönk dock personalutnyttjandet under samma period.

Graden av personalutnyttjande är här ett mått på vilken andel av personalens tid som används till uppdrag och utbildningar. Indikatorn omfattar därmed inte information om huruvida personalen utnyttjas effektivt under uppdragen eller om produktiviteten.

Givet denna avgränsning indikerar analysen att personalen utnyttjas på ett effektivt sätt, men det finns indikationer på att det inom vissa områden kan finnas utrymme för ett än mer effektivt utnyttjande.

### **2.2.2 Hög beläggningsgrad men relativt låg körsträcka**

Biltransporter används företrädesvis till inrikesresor, men även för transporter till flygplats för utrikesresor. Antalet fordon steg från 56 fordon år 2007 till 69 fordon år 2009, för att därefter sjunka till 62 fordon år 2010. Ökningen av antalet fordon har till viss del orsakats av att Transporttjänsten övertog fordon i samband med man övertog ansvaret för de lokala transporterna i Göteborg.

Beläggningsgraden i fordonsparken är hög med en beläggning på ca 80 procent år 2010.<sup>6</sup> Detta ska tolkas som att i 80 procent av körningarna finns det minst en transporterad person i bilen, dvs. tomkörningsandelen är 20 procent. Som en jämförelse kan nämnas att tomkörningsandelen inom lastbilstrafiken är ca 40 procent. En nackdel med beläggningsgraden som indikator är dock att den inte innehåller information om hur mycket bilarna används.

---

<sup>5</sup> Göteborgsmodellen beskrivs i avsnitt 2.5 i bilaga 2.

<sup>6</sup> Detta nyckeltal visar antalet transporterade personer i inrikesverksamheten dividerat med antalet tillgängliga platser per år. Nyckeltalet är skapat av konsulten i syfte att illustrera fordonens beläggningsgrad.

Fordonens körsträcka är totalt 500 000 mil per år för fordonsparken som helhet, vilket motsvarar ca 8 000 mil per fordon och år. En privatperson kör ca 1 500 mil per år. Mot bakgrund av att Transporttjänstens fordon används i den dagliga transportverksamheten året om bedöms körsträckan som relativt låg. Detta kan tolkas som en indikation på att beläggningsgraden även omfattar väntetider på en frihetsberövad under uppdragens genomförande.

Beläggningsgraden har dock sjunkit från 87 procent åren 2007–2008 till 72 procent under år 2009. Därefter steg nivån till ca 80 procent 2010, se ovan. Utvecklingen av fordonens beläggningsgrad indikerar därmed att fordonsutnyttjandet har blivit sämre, även om det är fortsatt högt. Som nämnts ovan övertog Transporttjänsten även fordon i samband med övertagandet av de lokala transportererna i Göteborg.

### **2.2.3 Färdmedelskostnaderna har sjunkit per delresa**

I stora drag har färdmedelskostnaderna per delresa för inrikesresor sjunkit under perioden 2003 till 2010.<sup>7</sup> Med färdmedelskostnader avses här den sammanlagda summan för biljett- och fordonskostnader per delresa. Den ökade kostnadseffektiviteten bedöms bero av en ökad användning av biltransporter i förhållande till flyg.

För utrikesverksamheten som helhet har flygkostnaden per transporterad person minskat från 30 000 kronor år 2009 till 27 500 kronor år 2010, vilket indikerar en ökad kostnadseffektivitet vad gäller användningen av flyg. Den ökade effektiviteten gäller främst transporter med reguljärflyg, då kostnaden per transporterad person med charterflyg ökat under samma period, sannolikt mot bakgrund av att antalet personer per resa sjunkit även om också kostnaden per flygresa minskat.

### **2.2.4 Ökade kostnader per transportpass**

Kostnaderna per transportpass har ökat sedan Transporttjänsten övertog de lokala transportererna i Göteborg och planeringsfunktionen flyttades till Arvidsjaur. Dessa förändringar innebar sannolikt vissa inkörningsproblem vilket resulterade i en försämrad kostnadseffektivitet, i vart fall på kort sikt. Exempelvis har flytten till Arvidsjaur inneburit extra utbildningsinsatser och dubblerad lokalyta. Under 2010 sjönk åter kostnaden per transportpass, vilket kan indikera att trenden brutits.

---

<sup>7</sup> En transport kan räknas som två eller flera transporterade personer/delresor vid avbrott för lunch och övernattningar.

## **2.2.5 Lokala transportlösningar varierar över landet**

De lokala transportererna i Göteborg och Umeå är inte organiserade på samma sätt. Flera faktorer såsom redovisning, geografiska förhållanden samt antal häkten och anstalter skiljer sig åt mellan områdena, varför det är svårt att fullt ut jämföra transportlösningarna på dessa platser.

Transporttjänsten tog över de lokala transportererna i Göteborg hösten 2007. Göteborgsmodellen uppges medföra en ökad flexibilitet genom förbättrade möjligheter att kombinera olika typer av transporter, dvs. lokala transporter och fjärrtransporter, samt utrikestransporter. Detta har bl.a. lett till att Göteborg i princip inte har några övertidstimmar. Därutöver uppges även att kriminalvårdarna i Göteborg i högre utsträckning kan fokusera på sitt kärnområde, dvs. vården inom häktet.

## **2.2.6 Stabila kostnader per transporterad person inom utrikesverksamheten**

Transporttjänstens utrikesverksamhet har växt inom Migrationsverkets område under de senaste två åren, vilket har lett till att utrikesverksamheten som helhet har ökat.

Totalkostnaden per transporterad person inom utrikesverksamheten har varit förhållandevis stabil under de senaste fyra åren, men har dock uppvisat vissa fluktuationer och en ökande trend. Under denna period har antalet resor utanför Europa ökat och bevakningsgraden sjunkit. Båda faktorerna är viktiga för kostnadsutvecklingen och utvecklingen kan ha inneburit att de i vart fall till en del tagit ut varandra.

## **2.2.7 Transporttjänsten är förhållandevis effektiv**

En sammantagen bedömning indikerar att Transporttjänsten förvaltar sina resurser förhållandevis effektivt givet de osäkerheter som diskuterats tidigare.

Verksamheten är personalintensiv med ett personalutnyttjande på 92 procent för verksamheten som helhet. Effektivitetsanalysen indikerar även att Transporttjänsten under perioden tenderat att i ökad utsträckning välja billigare färdmedel, t.ex. i valet mellan flyg och bil i inrikesverksamheten, och därigenom blivit mer kostnadseffektiv. Den totala kostnaden per transportpass har dock ökat efter 2006. En möjlig förklaring till den ökande kostnaden per transportpass är flytten av Transporttjänstens planeringsfunktion från Göteborg till Arvidsjaur och Transporttjänstens övertagande av de lokala transportererna.

För en mer detaljerad beskrivning av effektivitetsanalysen och dess resultat hänvisas till den bilagda rapporten (se bilaga 2).

## 2.3 Konsekvensanalys av utredningens förslag

Enligt uppdraget ska konsekvensanalysen ägna särskild uppmärksamhet åt incitamentsstruktur, resursbehov och effektivitetsperspektiv. Avsnitt 2.3 är därmed utformat för att lyfta fram dessa tre perspektiv.

Konsekvensanalysen fokuserar på inrikesverksamheten eftersom de här aktuella huvudförslagen från utredningen om transporter av frihetsberövade personer främst påverkar organiseringen och kostnaderna för Transporttjänstens inrikestransporter.

### 2.3.1 Resursbehov

En viktig förutsättning för att kunna uppskatta vilka resurser som krävs för att genomföra utredningens förslag är, förutom kännedom om kostnaderna för att driva verksamheten, även kännedom om den framtida verksamhetens omfattning. Det bör även noteras att eventuella förändringar i förslagen kan påverka bedömningen av den framtida volymen. Bedömningen av framtida resurser ska därmed tolkas med försiktighet.

#### Framtida ökning av antalet uppdrag

Utredningens förslag innebär att vissa transporter av frihetsberövade överförs från Polisen till Transporttjänsten samt att Transporttjänsten övertar Kriminalvårdens lokaltransporter.

Utredningen bedömde att Transporttjänstens volym skulle öka med ca 5 000 uppdrag i form av ärenden som övertas från Polisen. Statskontorets analys ifrågasätter inte denna ökning med 5 000 uppdrag, men vår analys indikerar att Transporttjänstens verksamhet snarare kommer att öka med ca 20 600 beställda transporter totalt sett. Mellanskillnaden utgörs av de ca 15 600 beställda transporter som Transporttjänsten avses ta över från de lokala verksamhetsställena inom Kriminalvården.

**Tabell 1 Uppskattning av Transporttjänstens framtida uppdragsökning.**

	Ärenden från Polisen	Kriminalvården - intern omfördelning	Summa tillkommande transporter
Utredningen	5 000		5 000
Statskontoret	5 000	15 600	20 600

Även om övertagandet av de lokala transportererna innebär en intern omorganisation inom Kriminalvården, medför den en betydande ökning av antalet uppdrag Transporttjänsten avses hantera inom ramen för sin verksamhet.

Enligt Statskontorets bedömning torde den högre uppskattningen av antalet uppdrag därmed bättre avspegla den framtida volymökningen inom Transporttjänsten, givet utredningens förslag.

Transporttjänstens behov av resurser kommer därmed att öka som en följd av övertagandet av lokala transporter. Resursbehovet vid de lokala verksamhetsställena bedöms minska i motsvarande mån.

### **Serviceåtaganden och beställarnas medskick av personal**

Den totala kostnaden för att genomföra förslagen beror dock på faktorer som inte definierats närmare i utredningens förslag. En viktig aspekt i detta sammanhang är de serviceåtaganden som Kriminalvården ska formulera i förhållande till de beställande myndigheterna.

Enligt utredningen ska ett serviceåtagande ange hur långa väntetiderna är för transporter i olika typer av ärenden. Utredningen anger även att Kriminalvården bör utforma ett serviceåtagande efter samråd med de beställande myndigheterna. Exempelvis bör de frister och andra skyndsamhetskrav som lagstiftningen anger för vissa frihetsberövande vara avgörande för serviceåtagandenas utformning.

En annan aspekt som påverkar den totala kostnaden för att genomföra utredningens förslag är i vilken omfattning beställarna kommer att skicka med egen personal vid transporter. En viktig fråga i detta sammanhang är i vilken utsträckning sådan personal kan ersätta Transporttjänstens personal med bibehållen säkerhet och kompetens i det aktuella transportarbetet.

### **Personalbehovet ökar**

Utredningen gjorde bedömningen att Kriminalvården skulle behöva nyanställa 20–25 personer varav 1–2 planerare för att hantera 5 000 tillkommande transporter. Enligt betänkandet bör Kriminalvården tillföras resurser för personalkostnader med omkring 13,75 miljoner kronor årligen. Som ovan redovisats bedömer Statskontoret dock att volymökningen kommer att vara mer omfattande. Enligt Statskontorets uppskattning kommer det därmed att det finnas ett behov av ytterligare 141 personer, varav 55 personer hänför sig till de resor som tas över från Polisen och 86 hänför sig till sådana resor som tas över från lokala verksamhetsställen. Kostnaden för detta bedöms uppgå till 63 miljoner kronor. Dessa beräkningar omfattar inte införande av någon form av jourverksamhet för att möta mer strikta tidskrav i form av serviceåtaganden.

**Tabell 2 Bedömning av ökat personalbehov**

	Ökat personalbehov	Kostnad (miljoner kronor)
Utredningen	20-25	13,75
Statskontoret	141	63

Som ett resultat av den förväntade ökningen av transportuppdrag kommer Transporttjänstens planeringsfunktion i Arvidsjaur att behöva utökade resurser. Enligt Statskontorets bedömning skulle utvidgningen av Transporttjänstens verksamhet medföra att planeringsfunktionen skulle behöva ytterligare 8 årsarbetskrafter till en kostnad av ca 3,6 miljoner kronor med utgångspunkt från nuvarande produktivitetsnivå i planeringsfunktionen. I det fall det vore möjligt att effektivisera arbetet vid planeringsfunktionen exempelvis genom ett moderniserat IT-stöd skulle antalet extra årsarbetskrafter kunna minska.

Utredningens bedömning skiljer sig från Statskontorets när det gäller personalresurser. Enligt utredningen skulle det behövas ytterligare en till två planerare till följd av förslagen. Enligt Statskontoret torde en sådan bedömning bygga på en betydande produktivitetshöjning exempelvis genom den satsning på IT-stöd för planering av transporter som utredningen förespråkar. Med utgångspunkt från vilka produktivitetssökningar som bedöms möjliga varierar behovet av ytterligare planeringspersonal med en till åtta personer. Statskontorets beräkning ovan utgår från dagens produktivitetsnivå i planeringsfunktionen

Generellt sett torde dock införandet av nya IT-system kräva en längre process samt omfattande resurser dels i samband med valet eller utvecklingen av ett sådant system, dels i samband med införandet av systemet. Statskontoret gör därmed bedömningen att det är rimligt att anta att det i vart fall inledningsvis krävs en förhållandevis större ökning av personalen vid planeringsfunktionen än vad utredningen bedömt.

### **Ökat fordonsbehov**

Till följd av förslagen har Statskontoret uppskattat att Transporttjänsten behöver ytterligare 47 fordon, till en kostnad av 7 miljoner kronor. Härav härrör 15 fordon från transporter för myndigheter utanför Kriminalvården och 32 fordon från övertagandet av de lokala verksamhetsstälernas transporter. Bedömningen baseras på att det uppstår stordriftsfördelar genom möjligheterna till en ökad beläggningsgrad, vilka dock antas vägas upp av behovet av en mer varierad fordonsflotta samt det lägre antalet mil per transportpass för lokala transporter.

På samma sätt som Transporttjänsten kan förväntas överta personal i samband med övertagandet av lokala transporter är det rimligt att förvänta sig att även fordon kan tas över. Det är dock osäkert i vilken utsträckning beställare förväntas tillhandahålla egna fordon.

### **Sammantagen ekonomisk bedömning**

Utredningens skattning av kostnaderna utgick från hur Kriminalvården som helhet påverkades. Statskontorets skattning har utgått från hur Transport-

tjänsten påverkas, dvs. även den interna omfördelningen av resurser inom Kriminalvården.

Statskontorets analys indikerar att Transportjänstens kostnader för inrikesverksamheten kommer att öka med 70 miljoner kronor. Härav hänför sig 63 miljoner kronor till personalkostnader och 7 miljoner kronor till fordonskostnader. Personal- och fordonskostnaderna utgör i nuläget ca 80 procent av Transportjänstens totala kostnader för inrikesverksamheten, övriga kostnader har inte beräknats.<sup>8</sup> Enligt Statskontorets bedömning torde dessa kostnader sannolikt kunna uppvägas av kostnadsminskningar inom Polisen och Kriminalvården i övrigt. Det borde även vara möjligt att kunna uppnå vissa effektiviseringsvinster genom de ökade möjligheterna till stordriftsfördelar. För en diskussion om faktorer som kan motverka effektiviseringsvinsterna se avsnitt 3.1.2.

### **2.3.2 Effektivitet**

#### **Effektiviseringspotential**

Konsekvensanalysen indikerar att utredningens förslag skapar möjligheter för en effektivisering av Transportjänstens verksamhet. Effektiviseringar kan uppnås genom att det skapas ytterligare utrymme för stordriftsfördelar och en genom en ökad specialisering på transportområdet t.ex. genom att Transporttjänster tar över lokaltransporterna. Enligt Statskontorets bedömning torde det kunna finnas en viss effektiviseringspotential. Omfattningen på en sådan potential är dock svår att ange givet de osäkerheter som diskuteras.

Kostnaderna för övriga aktörer har inte klarlagts och är sannolikt svåra att klarlägga innan mer är känt om omfattningen av den framtida verksamheten.

#### **Stordriftsfördelar**

Transporttjänsten ges ett tydligare ansvar för transporterna vilket torde leda till förbättrade planerings- och samordningsmöjligheter och ett mer enhetligt arbetssätt, vilket kan förväntas bidra till att förbättra effektiviteten i verksamheten. Även införskaffandet av ett modernt bokningssystem, samverkan mellan myndigheter, anpassade fordon samt en ökad användning av videokonferenser bedöms bidra till en förbättrad kostnadseffektivitet.

De stordriftsfördelar som förväntas uppstå genom det utökade transportunderlaget uppkommer exempelvis på personalsidan. Här bedömer Statskontoret att det kommer att finnas möjligheter till ett mer flexibelt utnyttjande av personal mellan lokal- och fjärtransporter, samt mellan inrikes- och utrikesverksamheterna. Det bör därmed även uppstå effektiviseringar i form av stordriftsfördelar och flexibilitet i förhållande till utrikesdelen om

---

<sup>8</sup> Till övriga kostnader hör; lokaler, övriga driftskostnader, resekostnader och finansiella kostnader.

utredningens huvudförslag genomförs. Det senare gäller särskilt om Transporttjänsten tar över lokala transporter, då även kortare lokala resor avses utföras av Transporttjänsten.

### **Lokala transporter**

I samband med Transporttjänstens övertagande av lokala transporter är det från effektivitetssynpunkt viktigt att beakta att lokala förutsättningar kan skilja sig åt. Detta bör vägas in när ansvaret för transporter fördelas mellan Transporttjänsten och lokala verksamhetsställen eftersom brytpunkten för en effektiv fördelning av transporter varierar beroende på förutsättningarna. Övertagandet av transporter bedöms medföra ökad flexibilitet för den sammanslagna organisationen med bl.a. en förbättrad förmåga att hantera efterfrågetoppar.

Mot bakgrund av erfarenheterna från Transporttjänstens övertagande av lokala transporter i Göteborg är det möjligt att mått såsom personalkostnad per delresa kan komma att försämrats i vart fall initialt innan förändringarna har haft möjlighet att resultera i ökad effektivitet.

### **2.3.3 Incitamentsstruktur**

#### **Serviceåtaganden**

Serviceåtagande innebär som ovan nämnts ett tydliggörande av Transporttjänstens utfästelser vad gäller tidsfristerna för utförandet av uppdragen. I dagsläget senareläggs vissa transporter, vilket får följdverkningar för de beställare och den frihetsberövade som möts av förseningarna. Genom att tydliggöra vilka förväntningar beställarna kan ha på kvaliteten i denna del påverkas beställarnas incitament att välja en viss transportlösning. Serviceåtaganden torde därmed leda till att beställarnas incitament att välja Transporttjänstens transportlösning ökar genom att förväntningsnivån tydliggörs. Det är dock inte möjligt att avgöra hur omfattande ökningen blir med anledningen av serviceåtagandena då den exakta utformningen inte är känd i dagsläget.

Utredningen föreslår att serviceåtagandena ska formuleras av Transporttjänsten efter samråd med beställarna. En svårighet i detta arbete är att utförare och beställare torde ha delvis motverkande incitament i sina roller som utförare och beställare. Samråden torde dock i sig kunna resultera i en ökad förståelse av vilka faktorer som utgör viktiga drivkrafter för motparten vad gäller transporter.

#### **Risk för överutnyttjande?**

Utredningen föreslår att Transporttjänstens verksamhet ska finansieras via Kriminalvårdens anslag. Detta innebär att även externa beställare kan utnyttja Transporttjänsten utan att de träffas av några kostnader. Denna typ av finansiering innebär generellt sett en risk för ett överutnyttjande av den

aktuella tjänsten. Utredningen har föreslagit att beställarna ska skicka med egen personal för att motverka risken för ett överutnyttjande. Beställarna har emellertid uppgivit att incitamenten att välja en viss transportlösning på det stora hela inte kommer att förändras av förslaget.

### **Förtydligt ansvar**

Utredningens förslag innebär även en övergång från ett system baserat på frivillighet vad gäller Transporttjänstens assistans till andra myndigheter till ett system som tydliggör att Transporttjänsten ansvarar för att bistå dessa myndigheter med transporter. Utredningens förslag innebär att där Kriminalvården tidigare fick bistå andra myndigheter ska de enligt utredningens förslag verkställa de transporter som polismyndigheter överlämnar enligt 29 a § polislagen (1984:387) samt lämna andra myndigheter det biträde med förflyttning som är särskilt föreskrivet.<sup>9</sup> Detta innebär att Transporttjänstens incitament att genomföra transporterna i enlighet med överenskommen kvalitet kommer att förstärkas.

För en mer detaljerad beskrivning av konsekvensanalysen och dess resultat hänvisas till den bilagda rapporten (se bilaga 2).

---

<sup>9</sup> Se SOU 2011:7 Transporter av frihetsberövade, sidan 93



### **3 Statskontorets bedömning av fördelar och nackdelar med att införa utredningens förslag**

#### **3.1 Transporttjänstens ansvar förtydligas**

##### **3.1.1 Fördelar med ett förtydligt ansvar**

Utredningen föreslår att Transporttjänstens ansvar för transporter av frihetsberövade ska tydliggöras, att beställarna i framtiden ska kunna vända sig direkt till Transporttjänsten och att omfattningen på Transporttjänstens åtagande ska tydliggöras genom serviceåtaganden. Serviceåtagandena ska formuleras av Kriminalvården efter samråd med beställarna.

##### **Ökat transportunderlag**

Transporttjänsten kommer att ges ett förtydligt ansvar för ett större antal transporter inom ramen för sin verksamhet. Statskontoret bedömer att det utökade transportunderlaget kommer att skapa ett utrymme för stordriftsfördelar genom att Transporttjänstens möjligheter att bedriva en mer effektiv verksamhet förbättras. Stordriftsfördelar kan exempelvis uppstå genom att de ökade transportvolymerna förbättrar Transporttjänstens möjligheter att utnyttja personal och fordon mer flexibelt och därmed mer effektivt inom verksamheten som helhet. Detta kan exempelvis ske genom ökade möjligheter att kombinera uppdrag inom olika områden såsom lokala transporter och fjärrtransporter, samt inrikes- och utrikesverksamhet (mer om lokala transporter i avsnitt 3.2).

##### **Beställarnas ställning stärks**

Genom att ansvaret för transporter tydliggörs kommer trycket på Transporttjänsten att möta efterfrågan både vad gäller tillgängligheten till och kvaliteten på transporter att öka. Beställarnas ställning stärks genom att deras krav tydliggörs. De kan förväntas få en högre kvalitet i transporter exempelvis genom att förutsägbarheten ökar genom de tidsutfästelser som serviceåtagandena förväntas omfatta. Statskontoret har erfarenhet att Transporttjänsten anses vara bra på att genomföra sina uppgifter, dvs. att genomföra själva transporter. Det är därför viktigt att utfästelserna i serviceåtagandena inte i onödan begränsar Transporttjänstens möjligheter att bedriva sin verksamhet utan fokuserar på de tidsfrister och krav på skyndsamhet som omfattas av det relevanta regelverket.

##### **Ökad transparens**

Ett förtydligt ansvar för transporter av frihetsberövade skapar en ökad transparens kring förutsättningarna för de berörda transporter, inklusive deras genomförande. Även serviceåtaganden bidrar till ökad transparens och tydlighet om vilka krav beställaren kan ställa på Transporttjänsten i sam-

band med en transport. Den ökade transparensen torde bidra till att göra det lättare för Transporttjänsten att planera sin verksamhet, även om att de exakta volymerna inte är förutsägbara.

### **Polisen avlastas**

Överlämnandet av uppdragen samt möjligheten för beställarna att vända sig direkt till Transporttjänsten kommer även att avlasta Polisen, som ges ökad möjlighet att fokusera på sin kärnverksamhet. Transporttjänstens kompetens inom transportområdet innebär att de kan förväntas utföra transporter mer effektivt än Polisen, vars kärnkompetens ligger inom andra områden.

### **Formulering av serviceåtaganden**

Själva framtagandet av serviceåtagandena kan eventuellt vara tidskrävande då det handlar om att förena utförar- och beställarperspektiven i verksamheter som är kringgärdade av omfattande regelverket. Bortsett från själva serviceåtagandet bör dock en sådan process även leda till att de berörda organisationerna får en större förståelse för kraven och förutsättningarna inom respektive verksamhet. Den bör även öka möjligheterna att nå en samsyn kring hur dessa krav och förutsättningar kan hanteras på ett för båda organisationerna lämpligt sätt.

## **3.1.2 Nackdelar med ett förtydligt ansvar**

### **Överkapacitet är kostnadsdrivande**

I dagsläget är det inte klarlagt exakt vilka utfästelser som serviceåtaganden kommer att omfatta när det gäller skyndsamma och punktliga transporter och eventuell jourverksamhet för hastigt påkomna transporter. Sådana åtaganden innebär dock att Transporttjänsten måste ha tillgång till en viss överkapacitet i syfte att kunna utföra uppdrag med kort varsel. Skulle åtaganden omfatta långtgående utfästelser kring skyndsamma transporter kommer även kraven på att hålla motsvarande överkapacitet att bli omfattande. Om behovet av överkapacitet blir alltför omfattande kan kostnaden för detta komma att uppväga hela eller delar av de förväntade stordriftsfördelarna.

En bakomliggande orsak till att överkapacitet är kostsamt är att den i sig innebär att personal och fordon sannolikt kommer att utnyttjas i lägre utsträckning. Därmed kan nyttjandegraden för personal och fordon förväntas sjunka, vilket visar på ett mindre effektivt utnyttjande av de aktuella resurserna.

### **Beställarna är inte skyldiga att anlita Transporttjänsten**

Osäkerheter kring förväntad volym innebär att resursbehovet och därmed kostnadsläget blir mer osäkert, vilket försämrar Transporttjänstens möjligheter att planera för en effektiv verksamhet. En sådan osäkerhet kvarstår trots förtydligandet av Transporttjänstens ansvar genom att Transporttjänst-

ten är skyldig att utföra de transporter som beställs, men beställaren är inte skyldig att anlita Transporttjänsten. Beställarna torde dock ha ett intresse av att anlita Transporttjänsten i de fall enskilda transporter kräver specialkompetens för transporter av frihetsberövade.

### **3.1.3 Statskontorets sammantagna bedömning**

Transporttjänstens förtydligade ansvar för transporter av frihetsberövade förväntas leda till ökad effektivitet. Därutöver avses Transporttjänstens åtaganden vad gäller skyndsamhet tydliggöras samtidigt som beställarnas ställning förstärks.

Enligt Statskontorets sammantagna bedömning torde fördelarna med att införa förslaget om ett förtydligat ansvar för Transporttjänsten överväga de diskuterade nackdelarna.

## **3.2 Potentiella effektivitetsvinster om Transporttjänsten tar över lokala transporter**

### **3.2.1 Fördelar med ett övertagande av lokala transporter**

#### **Omorganisation inom Kriminalvården**

Utredningens förslag innebär att Transporttjänsten ska överta transporter som i dag genomförs av lokala verksamhetsställen inom Kriminalvården. Detta förslag är därmed främst att se som en omorganisation inom Kriminalvården, och medför en omfördelning av exempelvis personal och fordon inom myndigheten.

#### **Stordriftsfördelar och förbättrade planeringsmöjligheter**

På samma sätt som nämnts ovan är en av de främsta fördelarna med detta förslag att det skapas ytterligare potential för stordriftsfördelar och ökad flexibilitet i transportorganisationen (se avsnitt 0). Att ta över lokala transporter ökar Transporttjänstens volymer markant och ger även tillgång till en bredare uppdragsbas. Den bredare uppdragsbasen torde i sig förbättra Transporttjänstens möjligheter att utnyttja personal och fordon mer effektivt och mer flexibelt genom att möjligheterna att kombinera lokala transporter och fjärrtransporter ökar. Samtidigt kan det även finnas möjlighet att kombinera sådana transporter med utlandsrelaterade verksamhetsinslag.

En fördel med att kombinera förslaget om Transporttjänstens övertagande av de lokala transporterna och förslaget om deras förtydligade ansvar för transporter av frihetsberövade är att det skapar bättre planeringsmöjligheter genom att dessa transporter hanteras gemensamt inom en organisation. Som nämnts ovan förbättras planeringsfunktionens möjligheter att planera för ett effektivt utnyttjande av personal och fordon ju fler uppdrag och ju fler men kompatibla typer av uppdrag som omfattas av verksamheten.

### **Effektiviseringspotential**

Transporttjänstens erfarenheter i samband med övertagandet av lokala transporter i Göteborg indikerar att det finns en effektiviseringspotential i en sådan omorganisation. Denna har bl.a. visat sig vad gäller personalutnyttjandet genom ett minskat uttag av övertid. Omorganisationen har även inneburit att kriminalvårdarna i ökad utsträckning kan ägna sig åt sin kärnverksamhet istället för transporter. Transporterna torde hanteras mer effektivt av Transporttjänsten som är specialiserade inom området.

## **3.2.2 Nackdelar med ett övertagande av lokala transporter**

### **Skilda förutsättningar över landet**

Analyserna av verksamhetsförutsättningarna i Göteborg och Umeå har indikerat att geografiska betingelser och andra förutsättningar för lokala transporter skiljer sig avsevärt mellan olika platser i Sverige (se bilaga 2). Detta innebär att det torde vara förenat med svårigheter att hitta en gemensam modell för övertagande och fördelning av de lokala transporterna inom landet som helhet. En lösning som även beaktar de skilda förutsättningarna inom respektive område torde vara mer lämplig och bättre ta tillvara fördelarna och därmed möjligheterna att bedriva en effektiv verksamhet inom respektive organisation.

### **Effektiviteten påverkas**

Erfarenheterna från Göteborg antyder att vissa effektivitetsmått kan ha påverkats i negativ riktning av övertagandet av de lokala transporterna. Detta är dock inte är ovanligt i samband med en omorganisation innan förändringar ger resultat i form av ökad effektivitet. Den huvudsakliga bilden indikerar dock att övertagandet medfört flera fördelar.

## **3.2.3 Statskontorets sammantagna bedömning**

Transporttjänstens övertagande av lokala transporter förväntas leda till fördelar i form av ökad effektivitet.

Med utgångspunkt från ovanstående analys bedömer Statskontorets att fördelarna med att införa förslaget om ett övertagande av lokala transporter torde överväga eventuella nackdelar.

## **3.3 Anslagsfinansiering kan leda till överutnyttjande**

### **3.3.1 Fördelar med anslagsfinansiering**

#### **Utredningen föreslår finansiering genom Kriminalvårdens anslag**

Utredningen föreslår att Transporttjänstens verksamhet ska finansieras via Kriminalvårdens anslag och har bl.a. påpekat följande rörande finansierings-

frågan. De aktuella transporterna av frihetsberövade är förhållandevis okänsliga för ekonomisk styrning. Det rör sig i huvudsak om transporter som måste genomföras och detta vid ett visst tillfälle. Biträde för att genomföra en transport ska endast ske om förutsättningarna för handräckning är uppfyllda. Genom det lagstadgade regelverket är beställarna dels bundna av i vilka fall biträde får begäras, dels vid vilken tidpunkt åtgärden bör utföras. Utredningen framhåller även att beställarna i många fall är statliga organisationer och att man i ljuset av oklarheterna rörande överutnyttjandet kan ifrågasätta ett avgiftsuttag från ett samhällsekonomiskt perspektiv. Utredningen konstaterade att såväl ekonomiska skäl som rättssäkerhetsaspekter och praktiska överväganden talar för att Kriminalvårdens transportverksamhet även fortsättningsvis bör finansieras genom Kriminalvårdens anslag.

Statskontoret vill lyfta fram följande fördelar vad gäller valet av anslagsfinansiering av Transporttjänstens verksamhet.

#### **Transparens och tydlighet viktiga**

Det är viktigt att även finansieringen av Transporttjänstens verksamhet bidrar till att skapa transparens och tydlighet vad gäller incitamenten att utnyttja Transporttjänstens transportlösningar. Dels ska beställarna ha incitament att utnyttja Transporttjänsten för de transporter där det finns ett behov av Transporttjänstens specifika kompetens, dels ska dessa incitament inte ska leda till ett överutnyttjande.

#### **Låga transaktionskostnader**

Anslagsfinansiering innebär låga transaktionskostnader för både utförare och beställare då den exempelvis inte nödvändiggör prissättningsrelaterade aktiviteter eller fakturerings- respektive betalningsrutiner rörande transporterna hos berörda myndigheter.

#### **En mer samlad bild kan underlätta**

Förslagen leder till att Transporttjänsten, och därmed Kriminalvården, kan få en mer samlad bild av kostnaderna för myndighetens transporter av frihetsberövade. Med rätt instrument för att följa upp och fördela kostnaderna torde även åtgärder som kan bidra till att sänka kostnaderna underlättas. Vad gäller möjligheterna att följa upp denna typ av information se avsnittet om Statistik och uppföljning nedan.

De genomförda analyserna visar på att det finns stora osäkerheter vad gäller utvecklingen av Transporttjänstens framtida volymer. I många fall beror detta även på omvärldsfaktorer som Transporttjänsten inte kan påverka. Det är inte orimligt att anta att variationerna i volymerna hos olika typer av beställare i vart fall i viss utsträckning kan ta ut varandra. En fördel med en samlad finansiering kan därmed vara att det kan finnas möjligheter att på ett mer effektivt sätt hantera finansieringen av sådana volymvariationer.

### 3.3.2 Nackdelar med anslagsfinansiering

#### Är överutnyttjande vanligt förekommande?

Risken för ett överutnyttjande av Transporttjänsten har uppmärksammats i underlaget både vad gäller antal transporter och önskad kvalitet. Men hur stor är egentligen risken för ett överutnyttjande av Transporttjänsten i praktiken?

En utgångspunkt för en sådan bedömning kan vara hur vanligt förekommande överutnyttjandet är i nuläget. Som framgår av underlaget har det dock inte varit möjligt att fastställa hur vanligt förekommande överutnyttjandet av de aktuella transporterna faktiskt är. Det har även visat sig att uppfattningarna kring hur vanligt förekommande det är skiljer sig mellan olika aktörer. Inte heller utredningen har kunnat klarlägga omfattningen av problemet, men konstaterade att det kan ha inträffat enstaka fall av obefogad handräddning. Statskontoret ser därmed att det finns få belegg för att överutnyttjandet skulle vara vanligt förekommande.

#### Risken större att kostnadsfria tjänster överutnyttjas

En nackdel med anslagsfinansiering är dock risken för att den aktuella tjänsten överutnyttjas. Här föreslår utredningen att utförarens verksamhet ska vara anslagsfinansierad, medan beställarna styr över volymerna samtidigt som Transporttjänsten ges ett förtydligt ansvar för transporterna. Denna finansieringsform innebär att beställarna erbjuder en tjänst som i princip är kostnadsfri. Kostnadsfria tjänster kan även leda till en bristande kostnadsmedvetenhet hos beställarna, då de inte ges något incitament att överväga kostnaden för en viss åtgärd.

Även om handräddningsinstitutet är avsett att användas restriktivt kan den föreslagna anslagsfinansieringen därmed riskera att skapa ett incitament för ett överutnyttjande av Transporttjänsten, i vart fall vad gäller de transporter som befinner sig i gråzonen mellan att uppfylla förutsättningarna och att falla utanför.

Som ovan nämnts är det av intresse i detta sammanhang att överväga hur omfattande problemet med överutnyttjande är och kan förväntas bli i framtiden. Givet att problemet inte är av alltför stor omfattning minskar betydelsen av risken för överutnyttjande.

### 3.3.3 Statskontorets sammantagna bedömning

Vid denna bedömning har Statskontoret även beaktat diskussionen om strikt kostnadsansvar (se avsnitt 3.5).

Med ett strikt kostnadsansvar följer ökade transaktionskostnader samtidigt som de berörda transporterna sannolikt är förhållandevis okänsliga för eko-

nomisk styrkning. Anslagsfinansiering innebär lägre transaktionskostnader samtidigt som Statskontoret inte har funnit belägg för ett mer omfattande överutnyttjande av Transporttjänstens verksamhet i dagsläget. Detta indikerar att risken för ett framtida överutnyttjande bör vara begränsad.

Enligt Statskontorets sammantagna bedömning torde fördelarna med att införa förslaget om fortsatt anslagsfinansiering därmed överväga de diskuterade nackdelarna.

### **3.4 Fördel för den transporterade med medskickad personal**

#### **3.4.1 Fördelar med medskick av beställarnas personal**

##### **Överutnyttjande ska motverkas**

Av utredningens betänkande framgår att ett syfte med att beställarna ska skicka med personal är att motverka ett överutnyttjande av Transporttjänsten. Även här är det därmed relevant att fråga sig hur stort det faktiska problemet med överutnyttjande är och om kostnaden för åtgärden är befogad (se avsnitt 3.3.2).

##### **Fördelar för den transporterade**

En fördel med att kräva att beställarna skickar med egen personal är de fördelar det innebär för den transporterade personen. Beställarens personal kan förväntas ha mer ingående kunskap om den transporterade klienten och dennes förutsättningar och behov. Detta torde medföra en nytta för den transporterade.

##### **Tillgång till aktuell och relevant information under transporten**

Det innebär även en fördel för Transporttjänstens personal eftersom medskickad personal innebär att relevant information om den transporterade är tillgänglig även under transporten. Det är emellertid viktigt att sådan information även överförs inför transporten i syfte att säkerställa att transporten kan planeras med utgångspunkt från rätt förutsättningar.

#### **3.4.2 Nackdelar med medskick av beställarnas personal**

##### **Ökat resursbehov för beställarna**

Förslaget innebär ett ökat resursbehov för berörda organisationer genom att beställarnas egen personal ska skickas med. Det uppkommer även vissa kringkostnader, t.ex. kostnader för eventuella returesor. Enligt Statskontoret får detta förslag inte sådana effekter för beställarna att det fullt ut torde uppväga incitamentet att överutnyttja en kostnadsfri tjänst. Statskontoret har därutöver funnit få belägg för att ett överutnyttjande skulle vara vanligt förekommande i dagsläget (se avsnitt 3.3.2). Detta torde i sig inte innebära mer kostnadseffektiva transporter totalt sett, men skulle eventuellt kunna inne-

bära en viss kostnadsminskning för Transporttjänsten för den specifika transporten i fråga i det fall Transporttjänstens personal bedöms utbytbar mot beställarens medskickade personal.

### **Personalens utbytbarhet**

Det finns dock en risk att det enskilda transportteamet tappar i transportkompetens om effekten av förslaget blir att en erfaren transportör ersätts med personal som inte har kompetens rörande transportspecifika frågor. Statskontoret har erfarit att en transport vanligen utförs av team som är tränade i att samarbeta i fordonet. Det finns en risk att förändringar i transportkompetensen kan påverka säkerheten under genomförandet av transporten. Vi saknar dock underlag för att bedöma den eventuella utbytbarheten av Transportverksamhetens personal i förhållande till beställarnas personal, samt vilka konsekvenser detta kan få för transportens genomförande vad gäller säkerhetsfrågor.

Under förutsättning att medskickad extern personal fullt ut kan ersätta Transporttjänstens kompetens flyttas kostnaden enbart mellan olika offentliga verksamheter. Samtidigt är det rimligt att anta att personal som mindre sällan ägnar sig åt transportverksamhet är mindre effektiv i denna typ av arbete.

### **Efterföljande transporter kan påverkas**

I förlängningen kan även eventuella efterföljande transporter under transportpasset påverkas om beställarnas personal ersätter transporttjänstens personal. Sådana effekter kan uppstå eftersom det krävs rätt avpassad bemanning för att säkerställa att en transport genomförs på ett säkert och lämpligt sätt givet uppdragets förutsättningar. Medskick av beställarnas personal innebär därmed att det kan krävas ytterligare planeringsinsatser för att säkerställa lämplig bemanning under ett transportpass som helhet. Detta innebär även en risk för minskad flexibilitet i användningen av Transporttjänstens personal och fordon, vilket kan leda till negativa effekter på effektiviteten i form av ett lägre personal- och fordonsutnyttjande.

### **3.4.3 Statskontorets sammantagna bedömning**

Med utgångspunkt från ovanstående analys bedömer Statskontoret att förslaget om medskick av beställarnas personal torde gynna den transporterade, men att det inte torde ha någon större återhållande effekt på risken för överutnyttjande. Enligt Statskontorets sammantagna bedömning finns det därmed inte anledning att avstyrka utredningens förslag.

### **3.5 Strikt kostnadsansvar innebär flera fördelar men också nackdelar**

#### **Fördelar med strikt kostnadsansvar**

I normalfallet debiterar Transporttjänsten inte transportkostnaderna vare sig externt eller internt varför det inte finns något incitament att synliggöra kostnaderna för en specifik transport fullt ut vare sig för beställaren eller för utföraren. Resonemanget nedan avser främst Transporttjänstens inrikes-transporter.

#### **Förutsättningar för rationella val**

En fördel med ett strikt kostnadsansvar är att det skapar kostnadsmedvetenhet genom att kostnader för en tjänst eller vara synliggörs. Detta främjar därmed ekonomiskt sett rationella val vilket främjar ett effektivt resursutnyttjande. En förutsättning är dock att tjänsterna är rätt prissatta och att beställaren har en korrekt uppfattning om alternativen till och alternativkostnaderna för att genomföra transporten.

#### **Förväntad kvalitet betelsefull**

Även med ett strikt kostnadsansvar är Transporttjänstens serviceåtagande viktiga. Det är viktigt att beställarna tydligt kan se vilka krav de kan ställa på Transporttjänsten, dvs. vilken kvalitet på tjänsten de kan förvänta sig. Ett strikt kostnadsansvar i förening med tydligt utformade och adekvata serviceåtaganden innebär en förstärkning av beställarnas ställning. I det fall den utförda transporten inte motsvarar överenskommen kvalitet har beställaren möjlighet att innehålla hela eller delar av ersättningen. Det kan även antas att Transporttjänsten har ett egenintresse av att få in så stor andel av avgifterna som möjligt för att täcka kostnaderna för att utveckla verksamheten för att möta efterfrågan. Detta torde bli av särskilt intresse då Transporttjänsten ges ett förtydligat ansvar för att utföra transporterna.

#### **Förutsättningar för självkostnadspris**

Transporttjänsten är dock inte att se som en helt fristående leverantör av transporttjänster utan som en stödverksamhet som levererar en tjänst som inte erbjuds på en konkurrensutsatt marknad, dvs. det finns inte ett marknadspris för tjänsten. Det är därmed i första hand aktuellt med en prissättning baserad på verksamhetens självkostnader. De avgifter som Kriminalvården skulle ta ut för Transporttjänstens transporter ska i så fall beräknas så att Kriminalvården får full kostnadstäckning. Med det menas att avgifterna ska sättas så att intäkterna på något eller några års sikt täcker samtliga kostnader som direkt eller indirekt är förenade med verksamheten.<sup>10</sup> Det är dock även viktigt att säkerställa att avgifterna i denna typ av system inte möjliggör en oskälig kostnadsutveckling, utan att det även fortsatt finns ett incita-

---

<sup>10</sup> 5 § avgiftsförordningen (1992:191) och Ekonomistyrningsverkets föreskrifter till 5§.

ment för utföraren att bedriva verksamheten på ett kostnadseffektivt sätt givet de krav som finns på den aktuella verksamheten.

### **God inblick i kostnaderna är en förutsättning**

En förutsättning för att självkostnadsprissättning ska leda till ekonomiskt rationella beslut är att den prissättande enheten har en god inblick och förståelse för verksamheten omkostnader såväl fasta som rörliga. Ett system med självkostnadsprissättning förutsätter bl.a. att Transporttjänsten kan ta fram uppgifter om verksamhetens kostnadsbild, dvs. att man på ett korrekt sätt kan se och fördela kostnaderna per typ av kostnadsområde, tjänst eller beställare, samt relevant geografiskt område. Det bör även vara möjligt att följa utvecklingen över tid. I förlängningen innebär detta ökade krav på Transporttjänstens redovisningssystem och möjligheter att fördela kostnader (se avsnitt 3.6).

### **3.5.1 Nackdelar med strikt kostnadsansvar**

Om Transporttjänstens pris upplevs alltför högt finns det en risk för att deras specialistkompetens vad gäller transporter av frihetsberövade underutnyttjas. Detta kan leda till att Transporttjänstens resurser i form av personal, fordon och planeringsresurser nyttjas mindre effektivt. I förlängningen kan detta även leda till säkerhetsmässiga konsekvenser genom att transporter som är berättigade till Transporttjänstens specifika kompetens hanteras på annat sätt. Saknas rätt kompetens att hantera dessa transporter av frihetsberövade kan möjligheterna att genomföra transporter under säkra och trygga förhållanden påverkas negativt för samtliga berörda, dvs. för den transporterade personen, för medföljande personal och för samhället som helhet.

#### **Transaktionskostnader**

Ett strikt kostnadsansvar medför att det uppkommer ökade transaktionskostnader genom den administrations som krävs för att hantera systemet, t.ex. för att hantera betalningsflödena och andra relaterade aktiviteter och processer. Dessa transaktionskostnader kan motverka sådana effektiviseringar och kostnadsbesparingar i systemet som helhet som förväntas uppstå som en följd av införandet av ett strikt kostnadsansvar. För transporter av frihetsberövade är det framför allt två frågeställningar kring transaktionskostnader som är av intresse i detta sammanhang.

Det uppstår myndighetsinterna transaktionskostnader, t.ex. kostnader för att hantera fakturering och betalning i samband med en individuell tjänst. Det uppstår dock även andra kostnader t.ex. för att ta fram en prissättningsfunktion som beaktar såväl den totala kostnadsbilden som de rörliga kostnaderna förenade med en specifik typ av transport och beställare. För att ett system med strikt kostnadsansvar ska fungera optimalt krävs även beställarna har kännedom om sina alternativ till och alternativkostnaderna för att genom-

föra en transport. Detta innebär att även dessa myndigheter måste lägga resurser på att ta fram egna underlag för att skapa förutsättningar för rationella val från en ekonomisk synpunkt sett.

Det uppstår även transaktionskostnader med anledning av de system som krävs för att ge beställarna ekonomisk kompensation från staten för att kunna hantera kostnaderna för transporter, dvs. en överföring av medel inom ramen för det offentligas åtagande. Vilket behov av transporter som uppstår i samband med att en viss person är frihetsberövad kan antas variera i stor utsträckning. Det kommer att vara komplicerat och därmed sannolikt förhållandevis resurskrävande att skapa och därefter hantera en rättvisande ersättningsmodell för kommunerna då behoven av transporter varierar mellan olika klienter.

### **Kostnadskompensations inom det offentliga**

Ett strikt kostnadsansvar skulle också innebära att de beställande myndigheterna, landstingen och kommunerna behöver kompenseras för sina kostnader för Transporttjänstens transporter. För myndigheternas del krävs då en överföring från Kriminalvårdens respektive Polisens förvaltningsanslag till de beställande myndigheternas förvaltningsanslag. För kommunernas del behöver ersättningen sannolikt regleras i förordning.

### **Prövning av individuella transporter**

För att minska risken för ett eventuellt överutnyttjande skulle Transporttjänsten kunna ges möjlighet att pröva om en beställning av en transport uppfyller förutsättningarna för att Transporttjänsten ska bistå beställaren. En sådan mer formell rätt att pröva transportbeställningar kan innebära fördelar oavsett finansieringsform genom att de begränsar eventuella incitament att överutnyttja Transporttjänsten. En sådan prövning behöver inte medföra något mer omfattande merarbete för beställarna då Transporttjänsten även behöver denna information för att planera och genomföra en transport som är trygg och säker för både den transporterade och berörd personal.

Vad som talar mot en formell prövning är att det endast är beställarna som har en mer fullständig bild av den frihetsberövade personen och vilka behov och förutsättningar som gäller för den individuella transporten. Det är därmed endast de som i förväg kan avgöra om det finns ett behov av Transporttjänstens särskilda transportkompetens.

## **3.5.2 Statskontorets sammantagna bedömning**

I detta sammanhang är det viktigt att beakta att diskussionen här främst rör ett handräkningsinstitut som är avsett att användas restriktivt, dvs. endast när de förutsättningar som anges i relevant lagstiftning är uppfyllda. Statskontoret har inte funnit att underlaget ger belägg för att Transporttjänstens verksamhet överutnyttjats i någon större utsträckning. Ett system baserat på

ett strikt kostnadsansvar är även förenat med transaktionskostnader för berörda parter samtidigt som de aktuella transporterna kan antas vara förhållandevis okänsliga för ekonomisk styrning.

Enligt Statskontorets sammantagna bedömning innebär ett strikt kostnadsansvar inte sådana fördelar att det finns anledning att avstyrka utredningens förslag.

### **3.6 Statistik och uppföljning bör förbättras**

Även om Transporttjänsten kan ses som en stödverksamhet finns det ett allmänintresse av att en verksamhet finansierad genom allmänna medel ska bedrivas effektivt. Det är därmed av central betydelse att verksamheten kan följas upp på lämpligt sätt t.ex. genom nyckeltal och indikatorer. Syftet är att säkerställa att avsatta resurser används effektivt och att Transporttjänsten uppfyller sina befintliga och framtida serviceåtaganden på ett så effektivt sätt som möjligt oavsett verksamhetens finansiering.

Under uppdraget har det framkommit att det föreligger vissa brister i tillgängligheten till statistik och underliggande data rörande Transporttjänstens verksamhet. Inom vissa områden saknas möjlighet att på en tillräckligt detaljerad nivå följa hur verksamheten utvecklats. Därmed har det även varit förenat med svårigheter att genomlysna Transporttjänstens verksamhet på en mer detaljerad nivå och att säkerställa att valda nyckeltal och indikatorer illustrerar önskade aspekter.

Generellt sett innebär möjligheterna att följa hur en verksamhet utvecklas genom tillgång till en väl avpassad statistikfunktion och därmed relevanta nyckeltal och indikatorer förbättrade möjligheter för styrning och uppföljning av den aktuella verksamheten. En sådan uppföljningsfunktion ger även förbättrade möjligheter att studera effektiviteten inom hela och/eller delar verksamheten. Mot denna bakgrund bör Transporttjänsten satsa på att förbättra möjligheterna att ta ut statistik och ekonomisk data ur sina system för att på ett effektivt och kontinuerligt sätt få tillgång till nödvändiga kostnader, nyckeltal och indikatorer. Transparensen kommer därmed att öka och möjligheterna att följa kostnads- och indikatorutvecklingen kommer att förbättras. I förlängningen innebär förbättrade möjligheter att följa utvecklingen av kostnader och indikatorer även att möjligheterna till incitamentsbaserad styrning och uppföljningen av målen för Transporttjänstens verksamhet kan förväntas öka.

Det är dock viktigt att incitamenten att vara kostnadseffektiv inte överskuggar incitamenten att upprätthålla rätt kvalitet. Målet med styrningen av Transporttjänstens verksamhet bör vara att kunna ge så mycket service som möjligt för pengarna under upprätthållande av rätt kvalitet i verksamheten. Det är därmed viktigt att de incitament som används för att styra verksam-

heten inte enbart fokuserar på kostnadseffektivitet utan även omfattar lämpliga kvalitetsmått i syfte att balansera utförarens och beställarens intressen vad gäller tjänsten.

En förbättring av Transporttjänstens statistikfunktion och uppföljningsmöjligheter innebär en initial investering antingen i en vidareutveckling av befintliga system eller i ett nytt system.

### **3.6.1 Statskontorets bedömning**

Statskontoret anser att Transporttjänsten informationssystem bör ses över för att möjliggöra ett förbättrat och mer effektivt uttag av underlag för statistik, uppföljning och styrning.



## Regeringsuppdraget



Regeringsbeslut I:5

2011-04-28

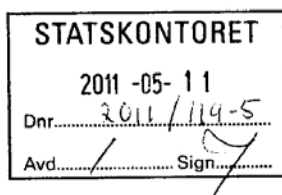
Ju2011/3289/KRIM

Justitiedepartementet

Statskontoret

Box 8110

104 20 Stockholm



**Uppdrag till Statskontoret att genomföra en konsekvensanalys av betänkandet SOU2011:7 Transporter av frihetsberövade**

**Regeringens beslut**

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att genomföra en konsekvensanalys av de förslag som lämnats av Utredningen om transporter av frihetsberövade personer i betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7).

Uppdraget består av tre delar: en effektivitetsanalys, en konsekvensanalys och slutligen en bedömning av för- och nackdelar utifrån förslagen i betänkandet.

Uppdraget ska redovisas i en skriftlig rapport senast den 31 oktober 2011.

Kriminalvården ska lämna information och i övrigt bistå Statskontoret med det underlag som behövs för att genomföra uppdraget.

**Bakgrund**

I betänkandet lämnas förslag på hur transporter av frihetsberövade personer ska organiseras inom rättsväsendet. Uppdraget till Statskontoret omfattar särskilt tre huvudförslag i betänkandet:

- Kriminalvårdens ansvar för transporter gentemot andra beställande huvudmän tydliggörs och utökas. Utredningen förslår att Kriminalvården tar över delar av ansvaret från Polisen för transporter av frihetsberövade och att beställare kan vända sig direkt till Kriminalvården.

Postadress  
103 33 Stockholm

Telefonväxel  
08-405 10 00

E-post: [registrator@justice.ministry.se](mailto:registrator@justice.ministry.se)

Besöksadress  
Rosenbad 4

Telefax  
08-20 27 34

Telex  
178 20 PREMIER S

- Transporttjänsten föreslås ta över transporter från de lokala verksamhetsställena inom Kriminalvården, i enlighet med en befintlig modell som föreslås tillämpas i hela landet.
- Alla transporter, även de som beställs av externa huvudmän och beställare, exempelvis Migrationsverket och Statens institutionsstyrelse, ska finansieras via Kriminalvårdens förvaltningsanslag. Utgångspunkten ska vara att de externa beställarna medsänder egen personal vid transporten som utförs av Transporttjänsten.

### Uppdragets genomförande


Utgångspunkten för Statskontorets arbete bör vara en effektivitetsanalys av transportverksamheten såsom den bedrivs inom nuvarande uppdrag och organisation. Analysen bör göras dels avseende de transporter Kriminalvården genomför inrikes för eget behov, dels inrikestransporter åt andra huvudmän och dels utrikestransporter. Centrala frågor i en sådan analys är incitamentsstruktur, resursbehov och kostnadseffektivitet.

Konsekvensanalysen bör utgå från Statskontorets bedömning av effektiviteten i nuvarande organisation, de analyser som utredningen presenterat och de olika beställarnas behov. Även här bör särskild uppmärksamhet ägnas åt incitamentsstruktur, resursbehov och effektivitetsperspektiv.

Statskontorets arbete ska utmynna i en bedömning av för- och nackdelar vid ett genomförande av transportutredningens förslag i förhållande till nuvarande ordning. Statskontoret har möjligheten att rekommendera justeringar i förslagen.

På regeringens vägnar

  
Beatrice Ask

  
Jeanette Auletta Lund

Kopia till  
Kriminalvården

### **Effektivitets- och konsekvensanalys av föreslagna förändringar inom transporter av frihetsberövade**

- WSP Analys & Strategi





UNITED  
BY OUR  
DIFFERENCE



## RAPPORT

### Effektivitets- och konsekvensanalys av föreslagna förändringar inom transporter av frihetsberövade

2011-10-24

**Analys & Strategi**



# Konsulter inom samhällsutveckling

WSP Analys & Strategi är en konsultverksamhet inom samhällsutveckling. Vi arbetar på uppdrag av myndigheter, företag och organisationer för att bidra till ett samhälle anpassat för samtiden såväl som framtiden. Vi förstår de utmaningar som våra uppdragsgivare ställs inför, och bistår med kunskap som hjälper dem hantera det komplexa förhållandet mellan människor, natur och byggd miljö.

Titel: Effektivitets- och konsekvensanalys av frihetsberövade

WSP Sverige AB

Besöksadress: Arenavägen 7

121 88 Stockholm-Globen

Tel: 08-688 60 00, Fax: 08-688 69 99

Email: [info@wspgroup.se](mailto:info@wspgroup.se)

Org nr: 556057-4880

Styrelsens säte: Stockholm

[www.wspgroup.se](http://www.wspgroup.se)

Foto: Joachim Lundgren, Carl Swensson



## Förord

Regeringen beslutade den 12 mars 2009 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av verksamheten med transporter av frihetsberövade personer (dir. 2009:14 och dir. 2009:105). Resultatet av översynen presenterades i betänkandet Transporter av frihetsberövade personer (SOU 2011:7).

Genom beslut vid regeringssammanträdet den 28 april 2011 gav regeringen Statskontoret i uppdrag att genomföra en konsekvensanalys av de förslag som lagts fram av utredningen om transporter av frihetsberövade person i betänkandet.

WSP Analys & Strategi har på uppdrag av Statskontoret genomfört en effektivitets- och konsekvensanalys i syfte att ge ett underlag till Statskontoret för deras arbete att bedöma för- och nackdelar utifrån förslag i betänkandet.

Arbetet har genomfördes under juni-september 2011 av Jan Berglöf (uppdragsledare), Jenny Källström, Anders Wärmark, Karoline Kristo, Göran Tegnér samt Matts Andersson. Marie Römpötti har varit Statskontorets kontaktperson.

Stockholm i oktober 2011

Fredrik Bergström  
Affärsområdeschef  
WSP Analys & Strategi



# Innehåll

SAMMANFATTNING .....	1
1 INLEDNING .....	7
1.1 Bakgrund.....	7
1.2 WSP:s uppdrag .....	8
1.3 Uppdragets genomförande .....	9
1.4 Metod och avgränsningar .....	10
1.5 Rapportens uppläggning.....	17
2 EFFEKTIVITETSANALYS .....	19
2.1 Vad står effektivitetsanalysen för? .....	19
2.2 Olika analyssteg, analysperioder, verksamhetsgrenar och datakällor .....	20
2.3 Inrikestransporter.....	21
2.4 Utrikestransporter .....	44
2.5 Lokala transportlösningarna i Umeå och Göteborg .....	62
2.6 Planeringsfunktionen i Arvidsjaur.....	66
2.7 Prognoser över Transporttjänstens verksamhet .....	68
3 KONSEKVENSPANALYS.....	74
3.1 Utgångspunkter – förslag om ändrade ansvarsförhållanden .....	75
3.2 Behov och förväntningar hos transportbeställare .....	76
3.3 Konsekvenser för Transporttjänsten .....	84
3.4 Konsekvenser av lokala modeller på nationell nivå.....	99
3.5 Konsekvenser för frihetsberövade m.fl.....	101
3.6 Samhällsekonomisk bedömning .....	102
4 SLUTSATSER .....	111
4.1 Bristfälliga uppgifter om verksamheten försvårar analysen .....	111
4.2 Andra begränsningar påverkar slutsatserna .....	112
4.3 Vad kostar Transporttjänsten idag och hur påverkas kostnaderna av utredningens förslag?.....	113
4.4 Kostnaderna för olika aktörer.....	116
4.5 Vad kostar trafikplaneringen idag och med utredningens förslag?.....	119
4.6 Oklara incitament för att effektivisera och utveckla transporterna.....	121
4.7 Bilden av kapacitetsutnyttjandet varierar beroende på mått.....	123
4.8 Indikativ bedömning pekar mot samhällsekonomisk vinst.....	124
4.9 Några centrala slutsatser i sammandrag .....	124
REFERENSER .....	126

BILAGA 1 TRANSPORTTJÄNSTENS PRIOLISTA .....	128
BILAGA 2 STATISTIKTABELLER .....	130
BILAGA 3 FÖRKORTNINGAR .....	138
BILAGA 4 JURIDISKA PROCESSEN OCH TRANSPORTER .....	139
BILAGA 5 BERÄKNING MILJÖKONSEKVENSER.....	140

# Sammanfattning

## WSP:s insats del av större uppdrag

*Utredningen om transporter av frihetsberövade personer* har i sitt betänkande *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7) lagt fram förslag om förändringar i organisationen av transporterna av frihetsberövade som syftar till att skapa en rättssäker och effektiv transportverksamhet. Förslagen innebär bl.a. att Kriminalvårdens ansvar för transporter gentemot andra beställande huvudmän tydliggörs och utökas och att Kriminalvården tar över delar av ansvaret från Polisen för transporter av frihetsberövade. Transporttjänsten föreslås också överta transporter från de lokala verksamhetsställena inom Kriminalvården. Ytterligare utgångspunkter är att alla transporter, även de som beställs av externa huvudmän, ska finansieras genom Kriminalvårdens förvaltningsanslag samt att de externa beställarna som regel ska medsända egen personal vid transporten som utförs av Transporttjänsten.

Regeringen har uppdragit åt Statskontoret att genomföra en konsekvensanalys av ovan nämnda utredningsförslag. Statskontorets uppdrag är tredelat och består i att genomföra en effektivitetsanalys, en konsekvensanalys och en bedömning av för- och nackdelar med att genomföra förslagen i betänkandet. Statskontoret har i sin tur uppdragit åt WSP att genomföra effektivitets- och konsekvensanalysen och WSP:s rapport ska utgöra underlag för Statskontorets bedömning av fördelarna och nackdelarna med att genomföra utredningens förslag i förhållande till nuvarande ordning. Resultatet av WSP:s effektivitets- och konsekvensanalys redovisas i denna rapport.

## Svårigheter att få fram uppgifter påverkar bedömningarnas kvalitet

WSP tvingas konstatera att många av de uppgifter som skulle behövas för att kunna följa upp hur Kriminalvårdens transporttjänst har utvecklats med avseende på produktivitet, effektivitet och i andra avseenden inte har gått att få fram. WSP:s bedömning är att de övergripande slutsatser som dras i rapporten vilar på en relativt säker grund. Däremot råder det större osäkerhet om kvaliteten i de kvantitativa detaljuppgifter som utgör en del av svaret på de frågor som Statskontoret velat få belysta.

Effektivitetsanalysen har i enlighet med uppdraget fokuserats på resursanvändning och resursbehov i den berörda verksamheten. Analysen utgår genomgående från kvantifierade uppgifter om verksamheten, även om många bedömningar fått baseras på skattningar utifrån de indikatorer som funnit tillgängliga eller på

uppgifter som erhållits genom intervjuer med insatta personer. Redovisningen har i hög grad inriktats mot att ta fram olika nyckeltal för att belysa transporter-  
nas kostnadseffektivitet, personalens beläggningsgrad, planeringsrutiner, etc. Trender och tendenser i utvecklingen av olika indikatorer och nyckeltal har be-  
lysts. Fokus har i enlighet med uppdraget lagts på att analysera effektiviteten  
hos Kriminalvårdens Transporttjänst. Effektivitetsanalysen har dock vidgats till  
att även omfatta lokal transportverksamhet i Göteborg och Umeå för att illustre-  
ra hur Kriminalvården hanterar kortare transporter under skilda förutsättningar i  
fråga om bl.a. geografi och regionstruktur. Transporternas betydelse för bestäl-  
larorganisationernas effektivitet behandlas också översiktligt.

### **Fördubblad verksamhetsvolym och ökade kostnader**

WSP:s slutsats är att utredningens förslag främst påverkar kostnaderna för inri-  
kesverksamheten. Denna del av verksamheten kostade år 2010 drygt 160 miljo-  
ner kronor. Under perioden 2001-2010 har kostnaderna varierat mellan knappt  
95 miljoner kronor och ca 163 miljoner kronor. Trenden är stigande, vilket  
framförallt förklaras av att kostnaderna ökat starkt från 2007 och framåt. Från  
2001 till 2006 var kostnaderna för inrikesverksamheten däremot förhållandevis  
stabila över tiden. Den snabba kostnadsutvecklingen från 2007 och framåt beror  
på ökade personalkostnader och kan till stor del förklaras av att verksamheten  
utökats och omlokaliserats under denna period.

Utredningens förslag innebär att vissa transporter av frihetsberövade överförs  
till Transporttjänsten från Polisen samt att Transporttjänsten övertar de lokal-  
transporter inom Kriminalvården som idag är organiserade på annat sätt. Sam-  
mantaget innebär dessa förändringar att verksamhetsvolymen i stora drag för-  
dubblas och utredningens förslag i denna del leder därmed till att de totala kost-  
naderna för Transporttjänsten ökar kraftigt. Dessa ökade kostnader motsvaras  
dock av kostnadsminskningar hos Polisen och inom Kriminalvården i övrigt.  
WSP bedömer att förslagen leder till att de samlade kostnaderna för de berörda  
transporterna bör minska något, allt annat lika. En effektiviseringspotential på  
4-5 procent per producerad transport borde vara möjlig att uppnå.

### **Ökade krav och anspråk på Transporttjänsten**

Utredningen föreslår att Kriminalvården får ett lagstadgat ansvar för transporter  
av frihetsberövade. Utredningen föreslår även att nuvarande prioriteringskriteri-  
er för olika transportuppdrag ska slopas och ersättas av kvalitetsutfästelser i  
form av serviceåtaganden som fastställs genom överenskommelser med bestäl-  
larna. Hur dessa överenskommelser ska utformas berörs inte närmare, men det  
framgår att utredningen ser framför sig en ambitionshöjning när det gäller pla-  
nering och genomförande av beställda transporter. Att Kriminalvår-  
den/Transporttjänsten får ett fastlagt ansvar för att utföra transporter för andra

myndigheters räkning innebär också i sig en ändring av relationen mellan beställare/utförare som får anses stärka beställarens ställning och medföra ökade krav på verksamheten generellt.

Det är inte möjligt att bedöma effekten av dessa förslag innan man vet exakt hur exempelvis de föreslagna serviceåtagandena utformas. En övergripande bedömning är dock att kraven på Transporttjänsten ökar i olika avseenden, exempelvis i fråga om större insyn i planerings-, boknings-, uppföljnings- och resursanvändningsavseende. Fastställda serviceåtaganden ställer också större krav på verksamheten när det gäller att leva upp till på förhand gjorda utfästelser. Detta får troligtvis som följd att Transporttjänsten måste hålla en större överkapacitet av t.ex. personal och fordon för att kunna möta över tiden varierande krav från beställarna. WSP bedömer att detta leder till att Transporttjänstens kostnader ökar och att kostnadsökningen kan bli betydande om serviceåtagandena blir omfattande.

Samtidigt bör ett utökat serviceåtagande från Transporttjänstens sida och bättre planering och insyn i verksamheten göra det möjligt att minska vissa kostnader hos beställarna. Detta gäller t.ex. kostnader för planering och transporter, samt kostnader för uppdrag som Transporttjänsten idag inte kan utföra enligt beställarnas önskemål. Med det kostnadsansvar för verksamheten som utredningen föreslagit (full kostnadstäckning via Kriminalvårdens anslag) finns dock en risk att efterfrågan på Transporttjänstens service växer kraftigt om serviceåtaganden införs. Att personal från den beställande myndigheten i vissa fall ska medfölja transporterna, så som utredningen föreslår, kan ha en viss återhållande effekt. Det framgår dock att det inte är tänkt att vara helt obligatoriskt med medföljande personal, utan att behovet ska kunna prövas från fall till fall.

WSP:s bedömning är att det endast är i sådana fall som genomförandet av transporten väsentligt förbättras som man på längre sikt kommer att kunna upprätthålla en rutin med medföljande personal. Sammantaget blir bedömningen att en för beställarna kostnadsfri transporttjänst kommer att leda till en överefterfrågan på transporter med handräckning, eftersom sådana transporter kommer att vara subventionerade för beställaren och till och med billigare än vanliga transporttjänster. Detta förhållande kan vara svårt att försvara med hänsyn till att handräckningsinstrumentet är avsett att användas med restriktivitet.

### **Ändrade ansvarsförhållanden ger ökad effektivitet**

Enligt utredningens förslag ska Transporttjänsten överta en betydande del av de handräckningsärenden som Polisen idag svarar för. Det går inte att på förhand avgöra exakt hur många transporter det i praktiken kan komma att röra sig om. Utredningens förslag innebär dock att verksamhet överförs från en organisation som inte är specialiserad på transporter (Polisen) till en organisation som är det

(Kriminalvårdens Transporttjänst). WSP:s bedömning är att detta sammantaget bör ge upphov till en effektivisering. Utöver att Transporttjänsten kan antas vara bättre på att organisera och utföra transporter och har större möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar, bör Transporttjänsten också ha ett lägre kostnadsläge än Polisen, vilket ger ytterligare effektivitetsvinster.

Förslaget att andra myndigheter ska kunna vända sig direkt till Transporttjänsten med en begäran om handräckningstransport istället för att gå via Polisen bör kunna medföra effektivitetsvinster i alla led. Den viktigaste effekten bör dock vara att Polisen frigörs från denna uppgift och kan omfördela resurser till andra ärenden där Polisens insatser är mer angelägna.

Ytterligare en stor förändring med utredningens förslag är att Kriminalvårdens lokaltransporter ska överföras till Transporttjänsten på motsvarande sätt som redan skett i bl.a. Göteborg. WSP:s bedömning är att en samordning av detta slag bör kunna leda till betydande rationaliseringar. För transporter som genereras lokalt i anslutning till exempelvis häkten och Kriminalvårdens anstalter, kommer det dock alltid att finnas en brytpunkt där fördelarna med en samordnad transporttjänst uppvägs av nackdelar som uppstår om möjligheter att integrera transporter i den lokala verksamheten försvinner. Var denna brytpunkt finns, och hur väl den kommer att kunna hanteras i en ny organisationsmodell, går dock inte avgöra med ledning av utredningsförslagen eller effektivitetsanalysen.

### **Konsekvenserna för beställarmyndigheterna är svårbedömda**

Hur utredningens förslag påverkar kostnaderna för myndigheterna utanför det kriminalpolitiska området är svårt att avgöra. Dessa myndigheter får varken nu eller med utredningens förslag några direkta kostnader för handräckningstransporterna. Dessa kostnader belastar istället Polisens respektive Kriminalvårdens anslag. De berörda myndigheterna kan däremot redan nu sägas ha vissa indirekta kostnader som uppkommer genom att Transporttjänstens tillförlitlighet anses vara bristfällig. Detta leder till att myndigheterna måste ha beredskap för att anpassa sin verksamhet till uppskjutna transporter eller för att lösa transporter på annat sätt än genom Transporttjänsten. Med utredningens förslag kan dessa indirekta kostnader komma att minska något eftersom Transporttjänstens tillförlitlighet ökar som en följd av att Transporttjänsten dels får ett formellt ansvar för transporter, dels ska ingå överenskommelser om serviceåtaganden med beställarmyndigheterna.

Utredningen föreslår också att beställarmyndigheterna ska bli skyldiga att i vissa fall ställa upp med egen personal vid handräckningstransporterna. Om detta förverkligas i stor utsträckning kommer det att leda till att beställarmyndigheternas kostnader för de aktuella transporter ökar betydligt. Samtidigt kan

Transporttjänstens kostnader minska i nästan samma grad om man utgår från att medföljande personal ersätter en person i Transporttjänstens arbetslag. I vilken utsträckning detta är möjligt och lämpligt verkar dock inte vara helt klarlagt. En viss kostnadsökning kan också förutses genom de extra planerings- och samordningsinsatser som denna ordning kan antas medföra.

Utredningen har även lagt förslag som syftar till att effektivisera transporter i stort och att minska behovet av transporter. Införande av moderna metoder och hjälpmedel för transportplanering är ett exempel och användning av videokonferensutrustning för att ersätta transporter ett annat. WSP:s bedömning är att dessa åtgärder är kostnadseffektiva i den meningen att de investeringar som krävs har goda förutsättningar att betala sig genom besparingar i verksamheten. Det är dock svårt att se att de incitament som finns idag eller som skulle följa av utredningens förslag är särskilt verksamma för att driva på utvecklingen i den riktningen.

### **Otillräckliga incitament både idag och vid en omorganisation**

Bristen på uppgifter om vilka resurser som förbrukas i Transporttjänstens verksamhet, vilka faktorer som främst påverkar resursanvändningen och hur effektsambanden ser ut mellan åtgärd och resultat talar för att nuvarande incitament inte har varit tillräckliga för att trimma resursutnyttjandet inom Transporttjänsten. Om så hade varit fallet, borde man ha kunnat förvänta sig att verksamheten redan var väl genomlyst. Att det tycks saknas ändamålsenliga verktyg för att optimera transporter i beställnings- och planeringsledet är ett tecken på samma sak. De intervjuer som gjorts bekräftar också denna bild även om man samtidigt framhåller att de som arbetar inom Transporttjänsten ofta uppvisar hög kompetens när det gäller att genomföra uppgifterna inom de ramar som organisationen ger. WSP:s slutsats är ändå att dagens incitament inte förefaller att ha varit tillräckliga för att sätta effektiviteten i centrum.

Med utredningens förslag kommer incitamenten att ändras i några avseenden. Ett formaliserat ansvar för berörda transporter kommer att öka pressen på Kriminalvården att utforma Transporttjänstens verksamhet på ett effektivare sätt. Med ett sådant fastlagt ansvar kommer det sannolikt inte längre att anses vara godtagbart att transporter ställs in eller att de inte utförs på ett sätt som motsvarar beställarnas krav. Att mer specificerade serviceåtaganden ska ersätta nuvarande prioriteringslista verkar i samma riktning. Detta kan också ses som ett medel att balansera en utförarorganisations drivkrafter att optimera utbudet efter vad som gynnar den interna effektiviteten och en beställarorganisations drivkrafter att optimera efterfrågan efter den externa effektiviteten. Hur dessa svår-förenliga perspektiv ska kunna jämkas ihop genom frivillig samverkan och ömsesidiga överenskommelser är dock inte uppenbart.

Beställarnas drivkrafter att utnyttja Transporttjänsten påverkas på flera sätt. Man kan dels tänka sig att Kriminalvårdens ökade och preciserade ansvar ökar incitamenten att efterfråga Transporttjänstens service, dels att kravet på medföljande personal från vissa beställare i viss mån håller tillbaka denna efterfrågan. WSP:s bedömning är dock att de incitament som utredningen föreslår är ganska trubbiga och har osäker verkan på beställarna. Att ge Kriminalvården ett uttalat ansvar för att utföra och finansiera en tjänst som i stor utsträckning styrs av andra myndigheters behov är inte en incitamentsstruktur som brukar rekommenderas om man vill uppnå god kostnadskontroll. Risken för ett överutnyttjande är uppenbar.

### **En omorganisation ger samhällsekonomisk vinst - men inte säkert att den valda modellen är den bästa**

WSP har försökt sammanfatta konsekvenserna av utredningsförslagen i en samhällsekonomisk bedömning. Kalkylen innehåller många osäkerheter och på nuvarande utredningsstadium måste resultaten tolkas med stor försiktighet. För samhällsekonomiska kalkyler gäller, liksom för alla andra typer av analyser, att kvaliteten på indata är avgörande för hur tillförlitliga resultaten blir. Avsaknaden av åtgärd-effektsamband för Transporttjänstens verksamhet har också gjort det nödvändigt att söka dra paralleller med effektsamband inom andra verksamheter, vilket spär på osäkerheterna ytterligare. Givet ovan redovisade reservationer pekar ändå den samhällsekonomiska kalkylen på att ett genomförande av utredningens förslag skulle kunna ge en årlig samhällsekonomisk vinst på minst 10 miljoner kronor per år jämfört med om verksamheten bedrivs i oförändrad form.

Denna mycket indikativa samhällsekonomiska bedömning talar därmed för att det är god resurshushållning att genomföra utredningsförslagen om alternativet är att låta verksamheten fortgå som idag. Det är dock viktigt att understryka att detta inte innebär att det inte kan finnas ännu effektivare lösningar på Transporttjänstens organisation från samhällsekonomiska utgångspunkter. WSP anser för sin del att en tydligare koppling mellan besluten att beställa transporter för frihetsberövade och betalningsansvaret för dessa transporter, skulle kunna leda till en transportorganisation och ett konsumtionsmönster som ger större vinster för samhällsekonomin än de som följer av utredningens förslag.

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

### Statskontorets uppdrag

Regeringen (Justitiedepartementet) har uppdragit åt Statskontoret att genomföra en konsekvensanalys av de förslag som lagts fram av *Utredningen om transporter av frihetsberövade personer* i betänkandet *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7). Statskontorets uppdrag är tredelat och består i att genomföra en effektivitetsanalys, en konsekvensanalys och en bedömning av för- och nackdelar med att genomföra förslagen i betänkandet.

Enligt regeringsuppdraget bör utgångspunkten för arbetet vara en effektivitetsanalys av transportverksamheten såsom den bedrivs inom nuvarande uppdrag och organisation. Analysen bör göras dels avseende de transporter Kriminalvården genomför inrikes för eget behov, dels inrikestransporter åt andra huvudmän och dels utrikestransporter. Centrala frågor i en sådan analys är incitamentsstruktur, resursbehov och kostnadseffektivitet. Konsekvensanalysen bör utgå från bedömningen av effektiviteten i nuvarande organisation, de analyser som utredningen presenterat och de olika beställarnas behov. Även här bör särskild uppmärksamhet ägnas åt resursbehov, incitaments- och effektivitetsperspektiv. Statskontorets arbete ska utmynna i en bedömning av för- och nackdelar vid ett genomförande av transportutredningens förslag i förhållande till nuvarande ordning. Statskontoret har möjlighet att rekommendera justeringar i förslagen.

### Utredningen om transporter av frihetsberövade personer

*Utredningen om transporter av frihetsberövade personer* har haft i uppdrag att göra en översyn av verksamheten med transporter av frihetsberövade personer.<sup>1</sup> Enligt utredningens direktiv syftade uppdraget till att åstadkomma en tydlig och heltäckande reglering som skapar förutsättningar för en rättssäker och effektiv transportverksamhet. I utredningens uppdrag ingick att undersöka om transportverksamheten var ändamålsenligt utformad eller om den bör organiseras på annat sätt. Uppdraget omfattade bl.a. att ta fram ett förslag till rättslig reglering och lämna förslag som leder till att verksamheten som helhet kan drivas mer effektivt. Genom ett tilläggsdirektiv gavs utredningen även i uppdrag att se över myndigheternas behov av information i samband med handräckning.

---

<sup>1</sup> Transporter av frihetsberövade personer (Dir. 2009:14) samt Tilläggsdirektiv till Utredningen om transporter av frihetsberövade personer (JU 2009:04) (Dir. 2009:105)

Utredningen lämnade sitt betänkande *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7) den 9 februari 2011. Betänkandet omfattar förslag rörande organisatoriska och rättsliga frågor kring transporter av frihetsberövade som syftar till att skapa förutsättningar för en rättssäker och effektiv transportverksamhet.

Betänkandet innehåller följande tre huvudförslag vad beträffar transporterernas organisation:

- Kriminalvårdens ansvar för transporter gentemot andra beställande huvudmän tydliggörs och utökas. Utredningen förslår att Kriminalvården tar över delar av ansvaret från Polisen för transporter av frihetsberövade och att beställare kan vända sig direkt till Kriminalvården.
- Transporttjänsten föreslås ta över transporter från de lokala verksamhetsställena inom Kriminalvården, i enligt med en befintlig modell som föreslås tillämpas i hela landet.
- Alla transporter, även de som beställs av externa huvudmän och beställare, exempelvis Migrationsverket och Statens institutionsstyrelse, ska finansieras via Kriminalvårdens förvaltningsanslag. Utgångspunkten ska vara att de externa beställarna medsänder egen personal vid transporten som utförs av Transporttjänsten.

## 1.2 WSP:s uppdrag

### Uppdragets omfattning i stort

Statskontoret har uppdragit åt WSP att genomföra den effektivitetsanalys och den konsekvensanalys som efterfrågas av regeringen i uppdraget till Statskontoret. WSP:s rapport ska utgöra underlag för Statskontorets bedömning av fördelarna och nackdelarna med att genomföra utredningens förslag i förhållande till nuvarande ordning. Enligt Statskontoret innebär detta bl.a. följande:

Rapporten ska vara av sådant slag att den motsvarar de krav som ställs i regeringens uppdrag till Statskontoret.

- Analysen ska fokusera på utredningens huvudförslag. Analysen ska omfatta dels de transporter Kriminalvården genomför inrikes för eget behov, dels inrikestransporter åt andra huvudmän och dels utrikestransporter.

- Valet av metod ska motiveras och problematiseras, likaså ska redovisning av resultat, beräkningar, resonemang och andra underlag vara tydliga och transparenta. Eventuella osäkerhetsmoment och deras effekter ska redovisas och diskuteras.
- WSP ansvarar för att inhämta nödvändigt underlag från Kriminalvården samt övriga relevanta organisationer, men ska löpande hålla Statskontoret informerad om sådana kontakter.
- Genomförandet av konsultuppdraget ska bygga på de uppgifter som presenteras i betänkandet, skriftliga underlag från Kriminalvården samt intervjuer med lämpliga företrädare för Kriminalvården och dess Transporttjänst samt andra i sammanhanget relevanta aktörer.

### 1.3 Uppdragets genomförande

Tidplanen för uppdraget innebar att en slutrapport skulle redovisats till Statskontoret senast den 15 september 2011. Preliminära resultat skulle redovisas senast den 31 augusti 2011, varvid även ett utkast till rapporten skulle presenteras. Tidplanen har inneburit att effektivitets- och konsekvensanalyserna till stor del har fått genomföras under sommarperioden. Det har inte varit helt problemfritt att t.ex. datainsamlingen och intervjuer med företrädare för berörda myndigheter och funktioner fått planeras och genomföras under semestertider. Möjligheten att ta fram nya data som beskriver verksamheten utifrån primäruppgifter som finns lagrade i Kriminalvårdens eller andra myndigheters administrativa register har t.ex. varit begränsade.

WSP har löpande hållit Statskontoret informerat om arbetets utveckling i enlighet med vad som specificerades i uppdraget. Under avstämningsmötena har WSP informerat Statskontoret bl.a. om hur arbetet fortskridit, vilka steg som genomförts respektive planeras vad gäller informationsinsamling och analysarbete, samt vilka preliminära analysresultat som framkommit.

*Utredningen om transporter av frihetsberövade personer* konstaterade i sitt betänkande *Transporter av frihetsberövade* att Kriminalvården inte har en sådan uppföljning av Transporttjänstens verksamhet som möjliggör effektivitetsanalyser annat än i vissa delar. Utredningen drar slutsatsen att det är svårt att göra en effektivitetsanalys utan en mycket omfattande kartläggning och analys av Kriminalvårdens ekonomi- och personaladministrativa system.<sup>2</sup> WSP har i detta grundläggande avseende mött samma svårigheter som den tidigare utredningen. Trots att omfattande ansträngningar gjorts för att få fram olika data som beskri-

<sup>2</sup> Transporter av frihetsberövade, SOU 2011:7, s. 254.

ver verksamhetens innehåll och dess resultat kan vi inte påstå att de uppgifter som samlats in är så kvalitetssäkrade eller preciserade att de håller för att dra säkra slutsatser om verksamhetens effektivitet.

Många grundläggande uppgifter som behövs för att kunna följa upp hur Transporttjänsten har utvecklats med avseende på produktivitet, effektivitet och i andra avseenden saknas helt. Ett exempel på uppgifter som inte har gått att få tag på är totala behovet av transporterade personer. Det är osäkert om dessa uppgifter över huvud taget går att få fram och det skulle i alla händelser kräva uppgiftsinsamling på så detaljerad nivå att en sådan datainsamlingsinsats inte framstår som möjlig att genomföra, vare sig inom detta uppdrag eller i övrigt. Vår bedömning är att vi i vår effektivitetsanalys (kapitel 3) har utnyttjat de uppgifter och mått som går att få fram med insatser som står i någorlunda rimlig proportion till nyttan och den tillgängliga tiden. Som redan framgått är dessa uppgifter dock långt ifrån heltäckande och i många fall har det också varit svårt att få fram den exakta definitionen och innebörden av de mått som redovisats.

De uppgifter vi använt i vår effektivitetsanalys måste därför i många fall ses mera som indikatorer än som fullständigt tillförlitliga och kvalitetssäkrade nyckeltal. Detta medför också att vår effektivitetsanalys i betydande utsträckning måste bygga på antaganden och hypoteser om verksamhetens innehåll och de effektsamband som kan komma att göra sig gällande vid förändringar i verksamheten. Detta gör att resultaten och slutsatserna blir osäkra. Detta är beklagligt. Men det beror på vilka uppgifter som finns om verksamheten och det är inget som kan påverkas i efterhand. Vi behandlar olika databaser och andra uppgiftskällor mera utförligt i avsnitt 1.4.

Med ledning av det underlag som har funnits tillgängligt, eller som gått att sammanställa under projektiden, har vi ändå i denna slutrapportering av uppdraget försökt att besvara bl.a. de konkreta frågor som formulerats i Statskontorets avropsunderlag och som tidigare redovisats. De övergripande slutsatser som dras i rapporten bedömer vi vilar på ett relativt säkert underlag. Däremot är vi, av de skäl som ovan angetts, mera osäkra om kvaliteten i de kvantitativa detaljuppgifter som utgör en del av svaret på de frågor som Statskontoret velat få belysta.

## **1.4 Metod och avgränsningar**

### **Den undersökta verksamheten**

Kriminalvården ansvarar för transporterar både åt den egna myndigheten och åt andra myndigheter. Transporterna rör bl.a. personer som är placerade inom Kriminalvården, vid olika vårdinrättningar eller personer som ska transporteras

till eller från Sverige. Därmed omfattas både inrikes- och utrikestransporter. Vissa transportuppdrag för andra myndigheters räkning föregås av att dessa myndigheter ansöker om handräckning hos Polisen, som sedan överlämnar verkställigheten till Kriminalvården (se nedan).

Det faktiska transportarbetet utförs antingen av Kriminalvårdens Transporttjänst eller av enskilda verksamhetsställen. I praktiken innebär detta att enskilda verksamhetsställen utför kortare inrikestransporter medan Transporttjänsten utför längre inrikestransporter samt utrikestransporter. Transporttjänsten är en del av Kriminalvården, och har sin ledning i Norrköping och sin planeringsfunktion i Arvidsjaur.

För närvarande gäller att Kriminalvårdens transporter i handräckningsärenden har föregåtts av ett transportuppdrag från en polismyndighet. Polismyndigheten har i sin tur fått en handräckningsbegäran från en myndighet som önskar biträde. I dessa fall är således i vart fall tre myndigheter involverade i förfarandet, och uppdraget ”vandrar” i flera led. Den myndighet som begärt handräckning bär då det huvudsakliga ansvaret för personen som åtgärden rör. Polismyndigheten svarar däremot för att åtgärden genomförs. I de fall polismyndigheten själv genomför handräckningen ankommer det på denna att se till att åtgärden sker på ett säkert och i övrigt lämpligt sätt. Om polismyndigheten har gett Kriminalvården i uppgift att utföra transporten och Kriminalvården accepterat detta, får däremot ansvaret för transporten anses ha övergått till Kriminalvården.

Följande figur visar vilka typer av ärenden det handlar om vid inrikestransport.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Figuren baseras på redovisningen i betänkandet *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7, s. 108).

POLISEN	KRIMINALVÅRDEN	MIGRATIONSVERKET	STATENS INSTITUTIONSSTYRELSE	LANDSTINGEN
Inrikestransporter av frihetsberövade personer efter verkställande av frihetsberövande.	Inrikestransporter av frihetsberövade personer placerade på <i>kriminalvårdsanstalt</i> .	Inrikestransporter av frihetsberövade personer placerade i <i>Migrationsverkets förvar</i> .	Inrikestransporter av frihetsberövade personer inom ramen för <i>tvångsvård</i> enligt LVM, LVU och lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU).	Inrikestransporter av frihetsberövade personer inom ramen för <i>tvångsvård</i> enligt LPT, lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV) och LVM.
Inrikestransporter av frihetsberövade personer placerade i <i>polisarrest</i>	Inrikestransporter av frihetsberövade personer placerade på <i>häkte</i> .			
Inrikestransporter av frihetsberövade personer i <i>handräckningsärenden</i> på uppdrag av beställande myndighet.	Inrikestransporter av frihetsberövade personer placerade i <i>polisarrest</i> .			
	Inrikestransporter av frihetsberövade personer i <i>handräckningsärenden</i> på uppdrag av Polisen.			

Figur 1 Ansvarsområden och transporttyper

Denna rapport behandlar endast de organisatoriska och ekonomiska aspekterna på transporter av frihetsberövade personer och någon bedömning av vad som är lämpligt eller effektivt från rättsliga utgångspunkter ingår inte. I rapporten bortses från de ärenden som gäller Tullverket, Kustbevakningen och Försvaret eftersom de berörda transportererna är få och inte påverkar slutsatserna om vilken transportorganisation som är ändamålsenlig.

## Effektivitetsanalysen

Effektivitetsanalysen omfattar dels de transporter Kriminalvården genomför inrikes för eget behov, dels inrikestransporter åt andra huvudmän och dels utrikestransporter. Effektivitetsanalysen har i enlighet med uppdraget fokuserats på resursanvändning och resursbehov i den berörda verksamheten. Analysen utgår genomgående från kvantifierade uppgifter om verksamheten även om många bedömningar fått baseras på skattningar utifrån de indikatorer som funnit tillgängliga eller på uppgifter som erhållits genom intervjuer med insatta personer. Arbetet har i hög grad inriktats mot att ta fram olika nyckeltal för att belysa transporterernas kostnadseffektivitet, personalens belägningsgrad, planeringsrutiner, etc. Trender och tendenser i utvecklingen av olika indikatorer och nyckeltal har diskuterats och problematiserats.

En strävan har varit att i effektivitetsanalysen utgå från de kvantifieringar och bedömningar som presenteras i betänkandet Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7). Syftet har varit att verifiera och uppdatera de beräkningar och bedömningar som presenteras i betänkandet bl.a. rörande kostnaderna för trans-

portverksamheten. I den utsträckning som detta varit möjligt har effektivitetsanalysen också byggt vidare på de tidsserier som Statskontoret tidigare redovisat i rapporten Effektivitetsgranskning av Kriminalvården (2003:20). Skillnader i underlaget och tolkningen av det har belysts och utvecklingen, inklusive bakomliggande orsaker, diskuteras.

Fokus har i enlighet med uppdraget lagts på att analysera effektiviteten hos Kriminalvårdens Transporttjänst. Effektivitetsanalysen har dock vidgats till att även omfatta lokal transportverksamhet i Göteborg och Umeå för att illustrera hur Kriminalvården hanterar kortare transporter under skilda förutsättningar i fråga om bl.a. geografi och regionstruktur.

Som tidigare berörts har det kommit att bli en väsentlig del av effektivitetsanalysen att undersöka vilket underlag som finns tillgängligt hos Kriminalvården och att försöka komma fram till hur den statistik som produceras kan tolkas. Indirekt innebär detta också att det inom uppdraget ägnats betydande tid åt att fastställa vilken typ av uppgifter som skulle behövas för att genomföra en säkrare och mer fullständig effektivitetsanalys av Kriminalvårdens Transporttjänst och att identifiera vilka kunskaps- och informationsluckor som föreligger idag beträffande verksamheten och dess effektivitet.

## Konsekvensanalysen

Den ovan beskrivna effektivitetsanalysen, som framförallt utgår från förhållandena i den nuvarande organisationen, bildar utgångspunkt för en analys av konsekvenserna av förslagen i *Utredningen om transporter av frihetsberövade personer*. Utöver den effektivitetsanalys som redovisas i denna rapport baseras konsekvensanalysen även på de analyser som redovisats av utredningen samt beställarnas behov, vilka bl.a. har kartlagts genom ett antal intervjuer. Konsekvensanalysen tar särskilt sikte på att belysa aspekter som bedömts vara viktiga utifrån ett incitaments-, resursbehovs- och kostnadseffektivitetsperspektiv.

I konsekvensanalysen har t.ex. betydande uppmärksamhet ägnats åt hur incitamenten att välja en viss transportlösning kan förändras av utredningens förslag och hur detta exempelvis kan påverka risken för ett eventuellt överutnyttjande av Transporttjänsten. Ett annat huvudområde har varit att försöka belysa hur utredningens förslag påverkar möjligheterna att uppnå stordriftsfördelar i transportverksamheten och att effektivisera resursutnyttjandet beträffande t.ex. fordon, personal, lokaler och planeringsfunktioner. Även konsekvenser för den lokala transportverksamheten av att Transporttjänsten föreslås ta över viss lokal transportverksamhet diskuteras översiktligt. Vidare belyses konsekvenserna för beställarna med utgångspunkt i deras huvudsakliga behov av tjänster.

Enligt uppdraget skulle konsekvensanalysen emellertid genomföras med utgångspunkt från Kriminalvårdens Transporttjänsts perspektiv. Detta har medfört att såväl konsekvensanalysen som den underliggande effektivitetsanalysen har sitt fokus mot effektiviteten och konsekvenserna i ett utförarperspektiv, medan konsekvenserna för effektiviteten i ett beställarperspektiv behandlas mera översiktligt och i huvudsak i form av en kvalitativ diskussion. Konsekvenserna har kvantifierats i den utsträckning som det har bedömts vara möjligt. Dessa kvantifieringar måste dock anses vara särskilt osäkra, vilket naturligtvis även gäller den indikativa samhällsekonomisk bedömning som gjorts av utredningsförslagets samlade konsekvenser.

## **Källor och statistik**

### **LIFT**

Transporttjänstens planerings- och uppföljningssystem kallas LIFT. LIFT är ett transportplaneringssystem som Transporttjänsten använder för transporter av personer exempelvis mellan kriminalvårdsanstalter, häkten och domstolar. Systemet används för att söka information om en kommande transport eller när man behöver beställa en transport. Det används för planering av såväl inrikes- som utrikesresor. Systemet relaterar transporterna till särskilda transportkategorier. Det fungerar emellertid mer som ett registrerings- än ett planeringsverktyg och anses sedan länge vara föråldrat.

LIFT finns på Kriminalvårdens dataserver vilket innebär att beställarna inom Kriminalvårdens häkten och anstalter själva lägger in sina beställningar. De har även tillgång till systemet för att följa de transporter som berör den egna myndigheten. Polisen har däremot inte tillgång till Kriminalvårdens datanät, varför beställningarna från dem fortfarande kommer via fax. Planerarna lägger in dem i LIFT. En beställning kan generera en eller flera resor, beroende på hur lång transportsträckan är och vilka förutsättningar som gäller för den enskilda transporten.

Problem finns att få ut statistik från systemet. LIFT är den huvudsakliga källan till de uppgifter som publiceras under Kriminalvårdens statistikportal.

### **Levut**

I systemet Levut, Lokal Extern Verksamhet Under Tillsyn, redovisas tiden för de aktiviteter där klienterna befinner sig utanför anstalten eller häktet under tillsyn. Det gäller t.ex. domstolsförhandlingar, sjukhusbesök och vissa permisioner. De registrerade uppgifterna ligger till grund för planeringsförutsättningar

och ingår i regionernas budgetramar. Levut används även för att mäta vissa aktiviteter inne på anstalter och häkten, t.ex. omfattningen av domstolsförhandlingar via video och suicidbevakning.

I de fall Transporttjänsten sköter lokala transporter åt ett häkte eller en anstalt, registreras aktiviteten som en lokal aktivitet i Levut. Däremot sker ingen registrering i Transporttjänstens datasystem Lift. Det innebär att vissa av de här redovisade transporterna kan vara utförda av Transporttjänsten.

### **Statistikportalen**

I statistikdatabasen finns den senaste statistiken från Kriminalvården. Här redovisas månatlig och årlig statistik rörande verksamheten för anstalt, häkte, frivård och transporttjänst. Statistiken speglar de uppgifter som anstalter, häkten och frivårdskontor har registrerat i datasystemen.

Under Transporttjänst presenteras statistik om verksamheten vid Transporttjänsten. Det finns bl.a. statistik om inrikes och utrikes transporter med mera.

För inrikesresor finns

- Antal transporterade personer, transporterade med fängsel samt transportpass i inrikesverksamheten för valda år och månader

För utrikestransporter finns per månad och år.

- Antal transporterade personer i utrikesverksamheten inom Kriminalvårdens och Migrationsverkets ansvarsområde
- Transporterade per kategori och kontinent fördelat på Kriminalvårdens respektive Migrationsverkets ansvarsområde
- Antal transporterade personer och antal resor fördelat på Kriminalvårdens respektive Migrationsverkets ansvarsområde

Statistikportalen är tillgänglig under Kriminalvårdens hemsida.

### **Månadsrapporter**

Kriminalvården har två kanaler för statistikproduktion om transportverksamheten, dels statistikportalen (Statistikdatabasen på [www.kriminalvarden.se](http://www.kriminalvarden.se)), dels en "Månadsrapport" som används för operativ intern uppföljning. Denna typ av statistik har förts sedan maj 2009. Statistiken som publiceras i Statistikdatabasen, och månadsrapporterna som används för interna operativa syften, stämmer inte alltid överens. De två rapporteringsvägarna har olika ändamål och därmed olika körningsdatum och olika definitioner för olika variabler, vilket innebär att de inte alltid är jämförbara.

Förutom det som publiceras under Statistikportalen finns i månadsrapporterna uppgifter om

- Totala kostnader för inrikesverksamheten, utrikesverksamheten och migration uppdelat på personalkostnader, lokalkostnader, resekostnader, fordonskostnader och övriga kostnader.
- Nyckeltal som bevakningsgrad för utrikesverksamheten och migration, utnyttjandegrad av fordon, transporterade per pass, antal pass/månad, beställningar/snitt månad.
- Antal rymningar och allvarliga incidenter vid transport

### **Kriminalvårdens årsredovisning och budgetunderlag**

I Kriminalvårdens årsredovisning och budgetunderlag finns varje år begränsad statistik om Transporttjänstens verksamhet. Budgetunderlaget innehåller omvärldsanalyser för de närmaste åren och en prognos av framtida transporter redovisas tillsammans med antalet genomförda transporter från år 2000 och framåt.

I årsredovisningen redovisas verksamheten året innan och de frågeställningar som regeringen begärt ska tas upp särskilt. För Transporttjänsten innebär det redovisning av antal avvikelser i samband med transport och antal allvarliga incidenter.

### **Sammanfattande reflektion kring statistiken**

Utöver dessa källor har vi fått uppgifter från enskilda handläggare vid Transporttjänstens stab, planeringsfunktion och från Kriminalvården som bl.a. granskat fakturor för att få fram statistik. Anledningen är att det har funnits begränsade möjligheter till uttag från de olika statistikprogrammen.

Kriminalvårdens internrevision konstaterade i sin granskning kring förvarstagna i Kriminalvården att statistiken är otillräcklig vid både Kriminalvården och Migrationsverket. Det handlar om att ekonomisystemet inte kan urskilja kostnader som avser förvarstagna eftersom de inte särredovisas. Det är enligt revisionen svårt, för att inte säga omöjligt, att få en helhetsbild av förvarstagna i Kriminalvården med hjälp av IT-systemen. Det går inte att dra några långtgående slutsatser när det gäller antal personer, vistelser och kostnader. Förbättrad statistik är också en förutsättning för att Kriminalvården ska kunna redovisa exempelvis de kostnader som myndigheten har för hanteringen av förvarstagna. Internrevisionen rekommenderar bl.a. att berörda enheter vid Kriminalvårdens huvudkontor ska få ett uppdrag att förbättra statistiken när det gäller förvarstagna i Kriminalvården så att det är möjligt att följa upp verksamheten, både i fråga om kostnader och avseende övrig verksamhet.

Det bör påpekas att det inte bara är Kriminalvården och Migrationsverket som har otillräcklig tillgänglighet till statistiken. Även Polisen har svårigheter att få fram grunddata som antal handräckningar, transporter osv. Detta problem accentueras av att det finns 21 polismyndigheter som hanterar data av detta slag. Ekonomistyrningsverket<sup>4</sup> har även redovisat problem med statistik från Kriminalvården när de gjorde en jämförelse av statliga myndigheters lokalhyror och areor då uppgifter före 2001 saknades (gällde framför allt anstalter). Övriga myndigheter lämnade uppgifter från och med 1994.

## Intervjuer

Inom ramen för uppdraget har totalt 13 intervjuer genomförts, bl.a. för att komplettera statistik och övriga kvantitativa uppgifter med kvalitativ information och bedömningar av effektivitet och konsekvenser av organisationsförändringar.

Fem intervjuer har genomförts med personer från Kriminalvården/Transporttjänsten (stab, planerare, beställare) och fem intervjuer med befattningshavare inom Polisen (Rikspolisstyrelsen, två representanter från gräns-Polisen, två representanter från lokala polismyndigheter). Vidare har en intervju vardera genomförts med representanter för Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse och Sveriges Kommuner och Landsting. Därutöver har det förekommit omfattande löpande kontakter med olika berörda funktioner och befattningshavare.

## 1.5 Rapportens uppläggning

Utöver detta inledningsavsnitt har rapporten disponerats på följande sätt.

Kapitel 2 innehåller den effektivitetsanalys vars uppläggning har beskrivits under avsnittet *Metoder och angränsning* ovan. I kapitlet beskrivs bl.a. hur vi definierat effektivitetsanalysen, vilka olika steg som analysen bygger på och vilka verksamheter och tidsperioder den omfattar. Vidare redovisas nyckeltal och övriga resultat uppdelat på inrikestransporter, utrikestransporter, lösningar för den lokala transportorganisationen i Umeå och Göteborg samt för planeringsfunktionen i Arvidsjaur. I detta kapitel behandlas också prognoser över Transporttjänstens verksamhet.

I kapitel 3 redovisas huvuddelen av den konsekvensanalys, vars uppläggning också berörts tidigare i avsnittet *Metoder och avgränsning*. Kapitlet innehåller

---

<sup>4</sup> Ekonomistyrningsverket (2011), Statliga myndigheters lokaler – uppföljning av lokalhyror och areor; PM Rev A 2011-01-07

en redovisning av utgångspunkterna för konsekvensanalysen bl.a. i form av de utredningsförslag som ska belysas. Vidare redovisas bl.a. behov och förväntningar hos de beställande myndigheterna, vilka konsekvenser som kan förutses för Transporttjänstens del samt vilka konsekvenserna skulle kunna bli vid införandet av olika modeller för att integrera lokala/regionala och långväga transporter. Även konsekvenserna för frihetsberövade, personal, allmänhet etc. berörs översiktligt. Konsekvensanalysen avslutas med en samlad bedömning av de samhällsekonomiska effekterna av utredningsförslagen.

Kapitel 4 innehåller WSP:s slutsatser av de effektivitets- och konsekvensanalyser som genomförts inom uppdraget. Framförallt redovisas övergripande slutsatser om nuvarande effektivitet och kostnader i verksamheten och hur de skulle kunna förändras med utredningsförslagen. En bedömning görs av hur kostnaderna för olika aktörer påverkas och vilka incitament och drivkrafter som kan antas vara verksamma med nuvarande organisation och med en organisation enligt utredningsförslagen. Även möjligheterna att förändra incitamenten på olika sätt diskuteras.

## 2 Effektivitetsanalys

### 2.1 Vad står effektivitetsanalysen för?

En effektivitetsanalys syftar till att belysa vilken effekt en viss resursinsats får i en given verksamhet eller process. En sådan analys förutsätter att insatserna är väl definierade och beskrivna med avseende på inriktning och omfattning och att effekterna av insatserna dokumenteras och relateras till en given insats. Det har emellertid varit känt på förhand att uppgifterna om Kriminalvårdens transportverksamhet inte är så preciserade och heltäckande att det har ansetts vara möjligt att göra en fullständig och tillförlitlig effektivitetsanalys.<sup>5</sup>

Målsättningen i detta uppdrag har därför varit att försöka utnyttja den statistik som finns om verksamheten och andra uppgifter som samlats in genom intervjuer och tillgängligt skriftligt material för att skapa indikatorer och nyckeltal som kan ge en så bra belysning som möjligt av effektiviteten i verksamheten och hur den har utvecklats över tiden. Vi är dock medvetna om att materialet är ofullständigt, t.ex. ej fullständiga tidsserier, och att vissa av de mått som finns kan vara missvisande eller kan ha misstolkats. Ett sådant exempel är det grundläggande måttet antal transporterade personer som kan ge upphov till olika tolkningar beroende på vad man lägger i innebörden av detta mått (se diskussionen i avsnitt 2.2).

Det bör också sägas att i den mån som nyckeltalen och indikatorerna för effektiviteten i transportverksamheten faktiskt mäter utvecklingen på ett någorlunda riktigt sätt så utgör de framförallt ett mått på den inre effektiviteten i verksamheten, dvs. hur effektiv själva transportverksamheten är. Det som är viktigast i ett större samhällsperspektiv är emellertid den yttre effektiviteten, dvs. hur väl avvägda Transporttjänstens insatser är mot behoven i de verksamheter som den ska betjäna. Detta fångas primärt inte i effektivitetsanalysen men behandlas i högre grad i den konsekvensanalys som redovisas i kapitel 3.

Ytterligare en begränsning i effektivitetsanalysen är att underlagsmaterialet inte är av sådan kvalitet att det alltid går att säga att uppgifterna om samband mellan insats och effekt alltid kan betraktas som kausala samband. Under den period som effektivitetsanalysen omfattar har verksamhetsförutsättningarna för Transporttjänsten ändrats på olika sätt. Ibland har det handlat om rena omvärldsförändringar som legat utanför Kriminalvårdens eller Transporttjänstens kontroll. Dessa omvärldsförändringar kan ha påverkat utfallet av Transporttjänstens verksamhet på ett sätt som yttrar sig i en ändrad relation mellan insats och effekt, men utan att det i grunden rör sig om en förändrad effektivitet.

---

<sup>5</sup> Jämför t.ex. Transporter av frihetsberövade, SOU 2011:7, s. 254.

## 2.2 Olika analyssteg, analysperioder, verksamhetsgrenar och datakällor

Utgångspunkten för effektivitetsanalysen har varit att ta fram indikatorer/nyckeltal så långt bakåt i tiden som det går. Nästa steg är att bedöma hur utvecklingen för dessa nyckeltal ser ut och tolka denna. Kriminalvården/Transporttjänsten har faktagranskat den statistik som tagits fram.

Transporttjänstens verksamhet har delats in i inrikes- och utrikestransporter och fokus i effektivitetsanalysen har lagts på inrikestransporterna eftersom det i första hand är de transporterna som berörs av förslagen från utredningen om transporter av frihetsberövade personer (dir. 2009:14 och dir. 2011:7). I den utsträckning som det varit möjligt och tillämpligt har analysen också delats upp på långväga respektive kortväga (lokala) transporter samt efter vilken verksamhetsområde som transporterna betjänar.<sup>6</sup>

Transporttjänsten bildades 1994 och verksamheten har under åren varierat något i volym. Fram till år 2002 har verksamheten beskrivits genom de data som presenterades i Statskontorets rapport från 2003.<sup>7</sup> Den befintliga tidsserien har kompletterats med data för åren 2003-2010 hämtade från Kriminalvårdens statistikportal som finns på myndighetens hemsida. I bilaga 2 finns tidsserierna redovisade i tabellform. Hösten 2007 övertog Transporttjänsten transporterna vid Kriminalvårdens lokala verksamhetsställe i Göteborg. Dessa transporter registreras i databasen Levut och saknas i statistikportalen men ingår i Transporttjänstens kostnader. Transporterna i Göteborg behöver alltså läggas till övriga de transporter som redovisas i statistikportalen för att få en korrekt bild av hela verksamheten.

Begreppet transporterad person i Kriminalvårdens statistik kan behöva förklaras. En transporterad person är en person som finns registrerad som transporterad en viss delsträcka med ett visst fordon. Samma person kan därmed bli registrerad som flera transporterade personer under en och samma resa. Transporterade personer kan därför vara fler än antalet beställda transporter utan att detta nödvändigtvis innebär att flera personer medföljt i samma transport. Man kan göra en jämförelse med en vanlig arbetsresa: Först åker personen buss och byter sen till spårvagn och sedan till ytterligare en annan spårvagn. Enligt definitio-

---

<sup>6</sup> Förutom Kriminalvårdens transporter rör det sig om transporter för Migrationsverket, Polisen, Statens institutionsstyrelse, Landstinget, Kustbevakningen, Tullverket och Försvaret.

<sup>7</sup> Statskontoret (2003): Effektivitetsgranskning av Kriminalvården, Statskontoret 2003:20, sid 255.

nen i Kriminalvårdens statistik skulle det ses som tre transporterade personer trots att det bara rör sig om en person och en resa.

Skillnaden mellan transporterade personer och antal transporter består av två problem, dels att resan kan bestå av flera delar och då kan samma person räknas flera gånger. Antalet transporter är också problematiskt då Arvidsjaur ibland räknar en tur och returresa som två transporter. Båda måtten är alltså problematiska.

Detta leder till att det blir svårt att avgöra vad som ligger bakom förändringar i antalet transporterade personer. Om antalet ökar kan det t.ex. beror på att antalet utförda transporter faktiskt har ökat. Men det kan också bero på att genomsnittsresan blivit längre med fler uppehåll eller att Transporttjänsten ändrat organisation så att byte av fordon blivit vanligare.

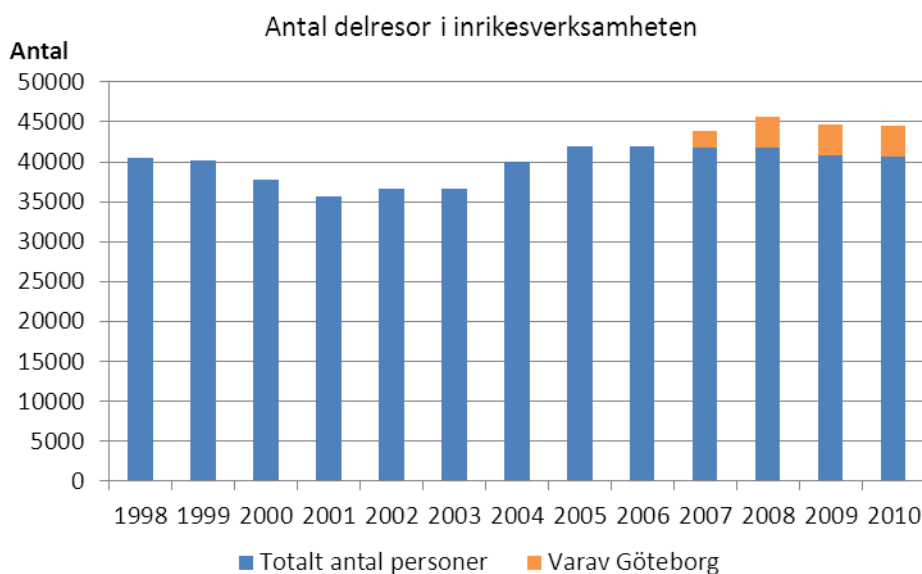
## 2.3 Inrikestransporter

### Resor och transporter

Som framgår av figur 2 har det totala antalet delresor<sup>8</sup> i inrikesverksamheten under en följd av år pendlat kring en nivå på 40 000 per år. Under de senaste åren har nivån höjts till ca 44 000 delresor per år. Orsaken är bl.a. att Transporttjänsten övertog transportererna i Göteborg under hösten 2007. Trenden är att antalet delresor ökar under den studerade tidsperioden med ca 650 per år. Från 2001 har antalet delresor ökat med 25 procent till 2010. En viktig faktor till ökningen 2007-2010 är Transporttjänstens övertagande av resorna i Göteborg (ca 3 850 per år).

---

<sup>8</sup> Vi använder här begreppet delresor som synonym till begreppet transporterade klienter i Kriminalvårdens statistik eftersom vi anser att det bättre speglar vad det faktiskt rör sig om.



Figur 2. Totalt antal delresor (transporterade personer) inrikes för åren 1998-2010, totalt och varav Göteborg

Transporterna i inrikesverksamheten kan delas upp i olika verksamhetsområden. Den största transportvolymen genereras inom det kriminalpolitiska området, som innehåller transporter av gripna, anhållna, häktade och fängelsedömda, samt transporter till och från domstolar. Vidare ingår transport av s.k. kontraktsvårdsdömda samt transporter med anledning av beslut av övervakningsnämnd.

Utanför det kriminalpolitiska området är transporter enligt bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716) den största gruppen. Det rör sig då om inrikestransporter enligt utlänningslagen, som t.ex. transporter mellan förvar, från förvar till häktet och omvänt.

Kriminalvårdens transporttjänst utför även ett stort antal transporter av tvångsvårdade personer. Dessa uppdrag utgör ca 10–15 procent av Transporttjänstens transporter. Flertalet av dessa transporter rör personer som vårdas enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) och lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM). Övriga transporter sker enligt lagen (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård (LRV).

Värdena i tabellen nedan är hämtade från Kriminalvårdens statistikdatabas och visar totala antalet delresor per ansvarsområde.<sup>9</sup> Det kriminalpolitiska området

<sup>9</sup> Kriminalpolitiska området = transporter av anhållna, efter beslut av övervakningsnämnd, fängelsedömda, gripna, häktade, hämtning till domstol samt kontraktsvårdsdömda. Tvångsvård = transporter av klienter lydande under LPT, LRV, LVM samt

står som synes för flertalet delresorna och har därmed stor betydelse för fluktuationerna i det totala antalet transporter.

Ansvarsområde	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Kriminalpolitiska</b>	23 858	23 812	23 391	25 054	27 037	28 834	29 379	30 628	29 944	29 541
<b>Tvångsvård</b>	6 706	6 115	5 200	4 900	5 761	6 058	5 857	5 610	4 611	4 462
<b>Utlänningslagen</b>	4 641	6 196	7 683	9 771	8 892	6 887	8 461	9 163	9 949	10 423
<b>Övrigt</b>	440	478	334	221	317	193	172	165	151	134
<b>Totalt</b>	35645	36 601	36 608	39 946	42 007	41 972	43 869	45 566	44 655	44 560

Tabell 1. Antal delresor (transporterade personer) summerade för de olika ansvarsområdena

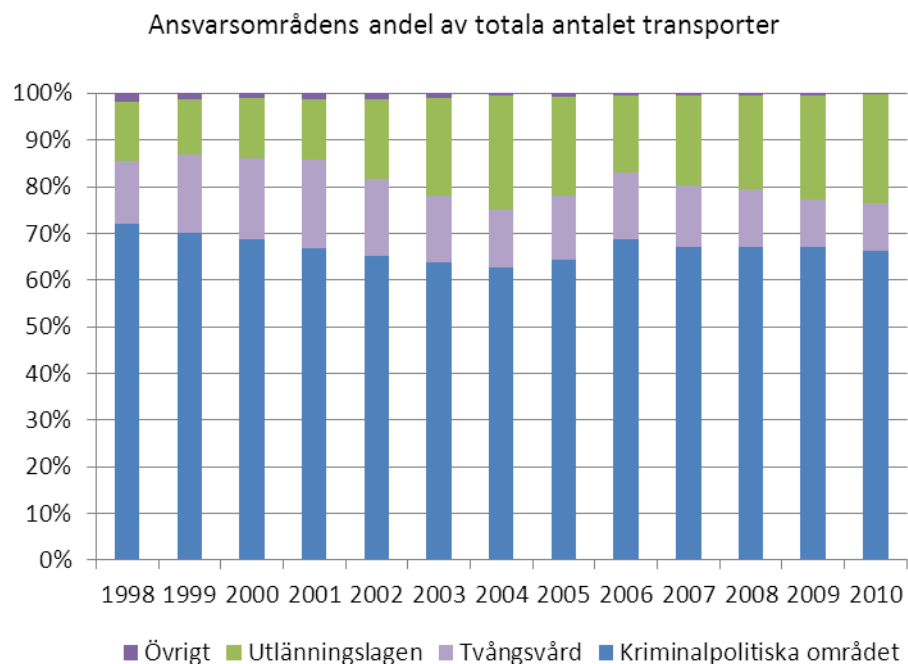
Minskningen inom området tvångsvård mellan 2009 och 2010 kan delvis förklaras av att Transporttjänsten under 2009 har fått allt flera utrikesuppdrag, som har medfört att resurser omfördelats från inrikesverksamheten. Till detta kan nämnas att Kriminalvårdens säkerhetsföreskrifter har ändrats på ett sätt som påverkar möjligheterna att stanna utanför s.k. skalskydd. Detta kan ha medfört längre transporter och mer komplicerade transportupplägg. En annan förklaring är att man införde en prioriteringslista 2010 som bl.a. ledde till att transporter enligt socialtjänstlagarna prioriterades ner jämfört med tidigare.<sup>10</sup> Det man kan säga är att transporter enligt utlänningslagen ligger högre än tidigare och att de kanske är mer resurskrävande än genomsnittet, t.ex. att varje transporterad person kräver mer i form av ianspråktagna transportpass.

Absoluttalen i tabell 1 har omvandlats till andelar i figur 3. Av figuren framgår att det kriminalpolitiska området svarar för merparten av delresorna. Dock har andelen minskat från 72 procent år 1998 till 66 procent till 2010. Andelen av delresorna har nästan fördubblats från 13 till 23 procent. Andelen delresor som gäller tvångsvårdade patienter har pendlat kring 15 procent, men har sjunkit till 10 procent för de två sista åren. Det finns även en övrig grupp som har minskat sin andel från 2 till närmare noll procent över tioårsperioden.

---

LVU. Utlänningslagen = transporterade enligt utlänningslagen. Övriga = militärer och övriga.

<sup>10</sup> Prioriteringslistan redovisas i bilaga 1.



Figur 3. Ansvarsområdets andel av totala transporter

## Transportpass

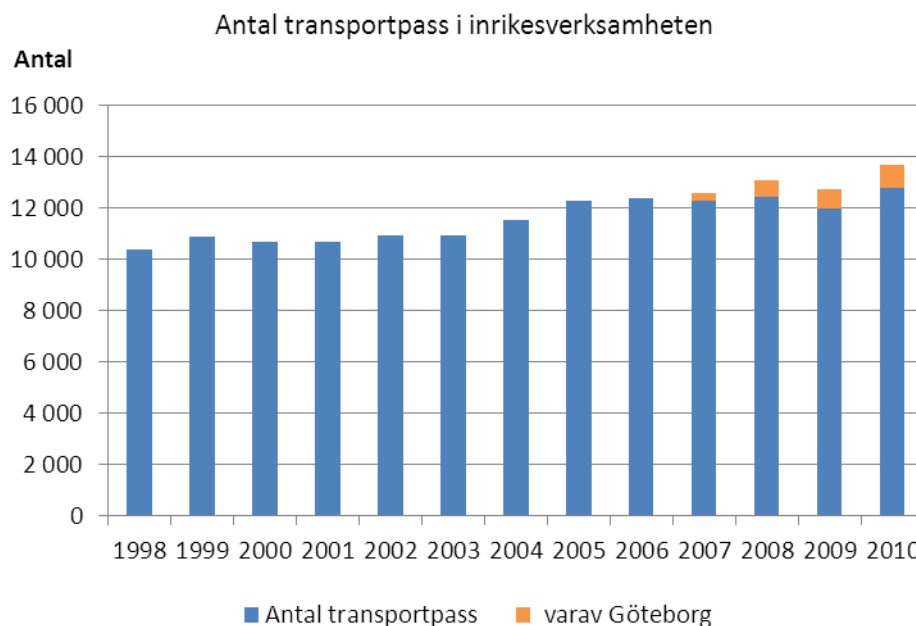
När det gäller inrikestransporter har Kriminalvården de senaste åren fört statistik även över antalet genomförda transportpass.<sup>11</sup> Ett transportpass är en sammanhängande tid under vilken en eller flera transporter genomförs. Det kan också definieras som den tid ett fordon är i trafik under en dag.<sup>12</sup> Enligt Kriminalvårdens statistikdatabas är definitionen av ett transportpass användande av en enskild transportbil under ett dygn. Normalt omfattar ett transportpass åtta timmar. Under ett transportpass/arbetsdag kan antalet resor variera beroende på om det är långväga eller kortväga resor som görs.

I följande figur visas antalet transportpass per år under tidsperioden 1998-2010. Antalet transportpass ökade relativt kraftigt till år 2005 och 2006 för att sedan stabiliserat sig på den högre nivån som etablerades 2005/2006. Därefter ökade antalet transportpass igen under 2010. Om man mäter den linjära trenden ökar antalet transportpass med 200 per år. Från 2001 har antalet transportpass ökat

<sup>11</sup> Kriminalvårdens statistikdatabas. Uppgifterna skiljer sig något från de uppgifter som presenteras i SOU 2011:7. Det gäller framför allt åren 2007-2008. Det är marginella skillnader som beror på att betänkandet fick uppgifterna direkt från databasen LIFT och att ett litet bortfall kan ha skett i samband därmed.

<sup>12</sup> SOU 2011:7, sid 243

med 20 procent till 2010. Tillväxten för antalet transportpass är något lägre än tillväxten av delresorna (antalet transporterade personer).

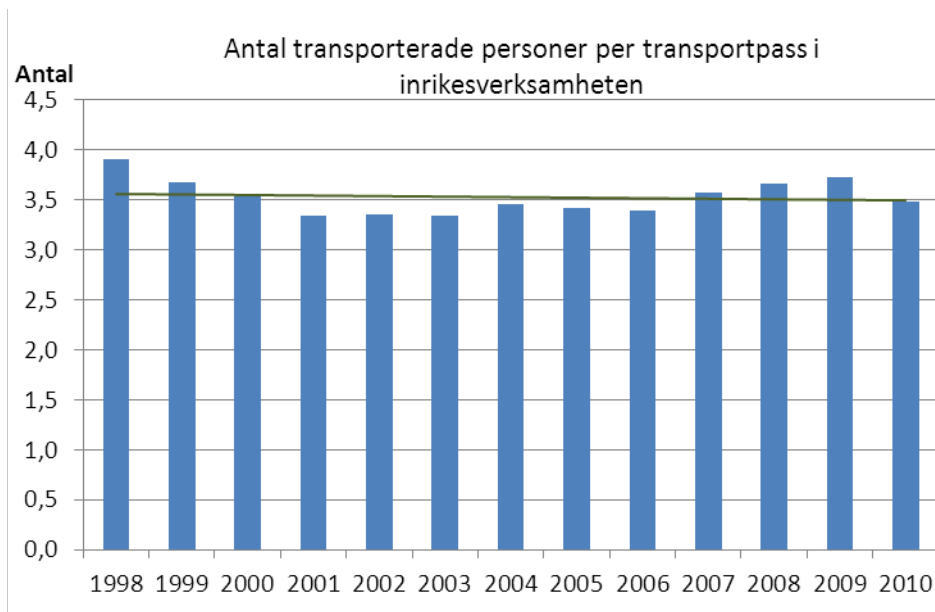


Figur 4. Antal transportpass per år i inrikesverksamheten under perioden 1998-2010 varav Göteborg (Levut)

#### Antal delresor per transportpass

Antalet delresor (dvs. transporterade personer enligt Kriminalvårdens statistik) per transportpass är ett intressant nyckeltal i detta sammanhang. Det visar antalet resor som i genomsnitt genomförs per fordon och dag (då bilen används). Nyckeltalet beräknas genom att dividera antalet transporterade personer i inrikesverksamheten med antalet transportpass.

Både antalet delresor och antalet transportpass har ökat över tiden. Som framgår av figur 5 var antalet delresor (transporterade personer) per transportpass högt under slutet av 1990-talet. Därefter sjönk antalet för att åter stiga under 2008 och 2009. Trendlinjen visar att antalet delresor per transportpass minskar svagt, vilket man kan tolka som att effektiviteten i stort är oförändrad. Under de senaste fyra åren kan en viss ökad effektivitet skönjas då antalet delresor per transportpass ökade. Utvecklingen de senaste 3-4 åren skulle kunna indikera att man har blivit bättre på att planera resorna och uppnå samordningsfördelar i verksamheten.



Figur 5 Antal transporterade/delresor per transportpass för åren 1998-2010

Det går inte att få antalet transportpass uppdelat på ansvarsområde på grund av redovisningstekniska skäl. En sådan uppdelning skulle annars kunna ge värdefullt underlag för att bedöma vad som förklarar den hittillsvarande utvecklingen och hur den kan värderas från effektivitetssynpunkt.

### Beställda transporter

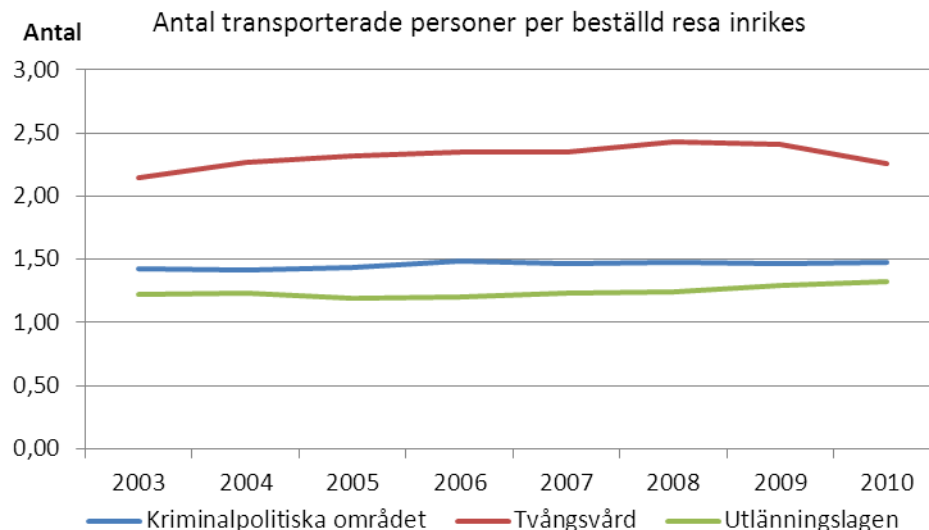
Uppgifter om beställda transporter finns från och med år 2005. För att göra en rättvis jämförelse har transporterna som är registrerade i databasen Levut för Göteborg exkluderats eftersom beställningarna av dessa inte ingår i statistikportalen.

Ett mått har beräknats för att jämföra hur antalet delresor per beställd resa har utvecklats över tiden och för olika verksamhetsområden. Måttet har beräknats för varje verksamhetsområde inom inrikesverksamheten genom att dividera antalet delresor med antalet beställda resor. Måttet har dock uppenbara brister på grund av att antalet transporterade personer, dvs. antalet delresor, omfattar flera osäkerhetsmoment.

En beställd resa avser en transport från dörr till dörr, vanligen gäller det dessutom tur- och returresor. En kort resa innebära att en beställning kan överensstämma med en delresa (transporterad person). En lång förflyttning med lunchuppehåll eller övernattning räknas också som en beställning, men kan utgöras av två eller flera delresor. Det registreras bara en beställning oavsett hur många lunchuppehåll eller övernattningar som sker under resans gång. Returresor kan ingå i första beställningen eller ligga som en separat beställning, bägge varian-

terna förekommer. Många av resorna avser rena flyttningar mellan två anstalter och då finns det inga returresor.

I genomsnitt ligger antalet delresor (transporterade personer) inom området tvångsvård över 2 medan transporter/antalet delresor enligt utlänningslagen och inom det kriminalpolitiska området ligger mellan 1 och 1,5. Detta ska inte tolkas som att det är fler personer per resa inom tvångsvården utan det kan lika gärna handla om att det är längre resor med fler uppehåll för lunch/övernattnig.



Figur 6. Antal transporterade personer per beställd resa

Transporter av socialtjänstens klienter är resurskrävande för Transporttjänsten, vilket inte framgår av figuren ovan. Lagar reglerar när transport måste ske, vilket många gånger minskar möjligheten till samordning. Många transporter avser förhandlingar i olika rättsinstanser där tid och plats är fastställt. Vid långa transporter kan flyg komma att vara den enda möjligheten att i tid fullgöra uppdraget. Transporttjänsten samarbetar i hög utsträckning med behandlingshemmen i dessa frågor för att nå så bra lösningar som möjligt.<sup>13</sup>

Vid behandlingshemmen är uppfattningen att klienterna stannar längre på behandlingshemmet än planerat, vilket till viss del indikeras av figuren ovan. Dessa klienter har prioritetklass 4 vilket kan innebära att de får vänta tills fler kan åka med samma transport. Typfallet kan vara att Stockholmspolisen har gripit en person på kvällstid som ska till ett behandlingshem i Göteborg. Polisen frågar närmaste behandlingshem om klienten får övernatta där. Det kan sedan dröja innan fortsatt transport kan ske till Göteborg.

<sup>13</sup> KV:s budgetunderlag 2008

## Personal

### Årsarbetare

Under 2009 och 2010 uppgick antalet årsarbetare inom inrikesverksamheten till omkring 295 stycken. Antalet årsarbetare som utför transporter inom inrikesverksamheten har pendlat omkring 230 stycken under perioden 2005-2010. Det går endast att få uppgifter om detta från och med 2005 enligt Kriminalvården.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Antal årsarbetare inrikes</b>	236,6	229,5	246,5	281,0	297,3	293,5
<b>-varav transportörer</b>	223,2	216,6	232,8	269,1	282,9	276,4

Tabell 2. Antal årsarbetare inom inrikesverksamheten

Ökningen av Transporttjänstens personalresurser mellan 2006 och 2007 kan härledas till en organisationsförändring av transportverksamheten i Göteborg. Denna förändring innebar att Transporttjänsten övertog lokala transporter som tidigare utförts av häktet Göteborg. Under år 2007 har transportplaneringsfunktionen tillfälligt förstärks inför verksamhetsflyttningen till Arvidsjaur.<sup>14</sup>

Ökningen av antalet årsarbeten mellan 2007 och 2008 berodde på att ytterligare personal övertogs för de lokala häktestransporterna i Göteborg, att det förekom en dubbelbemanning under 2008 som en följd av omlokaliseringen av Transporttjänstens planeringsfunktion till Arvidsjaur samt stabens flytt till Norrköping samma år. Transporttjänsten uppges också ha förstärkt sin organisation både vad gäller utrikes- och inrikestransporter för att klara av den ökade efterfrågan på resor.

### Personalutnyttjande i förhållande till tillgänglig tid

Kostnadseffektiviteten beror emellertid inte bara på kostnaden för den enskilda transporten. En annan viktig faktor är graden av personalutnyttjande i förhållande till tillgänglig tid. Transporttjänstens personal kan i normalfallet inte användas för andra arbetsuppgifter inom Kriminalvården.

Nyckeltalet beräknas genom att dividera antalet timmar som personalen utfört transporter med totala antalet timmar enligt normal arbetstid.

I begreppet tillgänglig tid ingår utbildning, dock inte längre utbildningar som sträcker sig över några månader. All giltig frånvaro ingår, dock inte långvarig sjukfrånvaro (längre än 2 månader).

<sup>14</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2007

Tyvärr går det bara att redovisa personalutnyttjande för åren 2009 och 2010 enligt nu gällande definitioner. Det innebär att värdena för perioden 2005 till 2008 inte är jämförbara med värdena för 2009 och 2010. Graden av personalutnyttjandet i förhållande till tillgänglig tid inom inrikes- och utrikesverksamheten har på grund av tekniska problem beräknats manuellt, vilket innebär att jämförelsetal med tidigare år inte är relevanta.<sup>15</sup> Tidigare räknades inte heller avstämningsovertid<sup>16</sup> in som beräkningsgrund för nyttjandegraden.

Antal utförda timmar är uppskattade och uppgiften är därmed inte exakt. Den uppskattning som gjorts innebär dock att personalutnyttjandet beräknas ha uppgått till 91,5 procent av tillgänglig tid år 2009. För 2010 är motsvarande utnyttjandegrad lika stor, 91,5 procent.

Totalt sett var man under dessa båda år något effektivare inom andra delar av Transporttjänsten än inom inrikesverksamheten. Det var framför allt utrikesverksamheten som bidrog till att personalutnyttjandet vid Transporttjänsten totalt ökade från 92,4 till 94,1 procent mellan 2009 och 2010. I Göteborg (Levut) sjönk personalutnyttjandet från 93,7 till 92,5 procent från 2009 till 2010. Personalutnyttjandegraden enligt tidigare beräkningsgrund har hämtats från årsredovisningarna för åren 2005-2008, uppdelad på inrikes och utrikes.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Utförda totalt:</b>					91,7%	92,1%
<b>Varav inrikes</b>	94%	96%	93%	93%	91,5%	91,5%
<b>Varav utrikes kv + mig</b>	92%	93%	91%	90%	92,4%	94,1%
<b>Varav Levut (Göteborg)</b>					93,7%	92,5%

Tabell 3. Personalutnyttjande

En orsak till att personalutnyttjandet minskade under 2007 anges vara att antalet transporter av personer enligt utlänningslagen ökade. Många av dessa transporter gäller utkörningar till flygplats och genomförs ofta under efternatten eftersom andra alternativ saknas. Dessa uppdrag, som tidsmässigt ofta är korta, är svåra att kombinera med andra uppdrag senare under dagen.<sup>17</sup> Utnyttjandegraden sjunker också när resor ställs in med kort varsel. Personalen frigörs då, samtidigt som det kan vara svårt att ge den nya uppdrag under samma avstämningsperiod.

<sup>15</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2009

<sup>16</sup> Avstämningsövertid är den arbetstid som en personal arbetar utöver ordinarie arbetstid under en viss period. Transportförare har flexibel arbetstid som räknas över en tre månaders period. Under den perioden ska de arbeta ett visst antal timmar. Om dessa timmar överstiger det som är avtalat utgår ersättning med övertid = avstämningsövertid

<sup>17</sup> Kriminalvårdens Årsredovisning 2007

Kriminalvården uppger att det är svårt att nå en högre utnyttjandegrad av personalen, främst beroende på de resor som med kort varsel blir inställda. Då har personalen blivit uppbokad, och även om den frigörs igen är det svårt att få ut den på ett annat uppdrag, särskilt under slutet av avstämningsperioden, dvs tre månadersperioden. Till viss del försvåras det genom att planeringen av transporter sker dagen innan de utförs. Det förekommer även planering av transporter samma dag som de utförs. Transporttjänsten genomför en resa som beställs samma dag om det finns tillgängliga resurser.

### **Kostnad**

Kostnaden för personal har varit relativt konstant under perioden 1998-2010. Ungefär 80 procent av den totala kostnaden för inrikesverksamheten har varit personalkostnader. Personalkostnader består av lönekostnader, kurser och konferenser för personal, intern representation m.m.

Under den studerade tidsperioden var andelen personalkostnader som högst 1998 (86 %) och lägst 2005 (75 %). Under två år steg personalkostnaden kraftigt relativt övriga år. Det var dels från 2006 till 2007, dels 2007 till 2008. Från 2006 till 2007 steg personalkostnaden från 85 Mkr till 101 Mkr. En anledning var att Transporttjänstens personalresurs ökade med 19 årsarbetskrafter till totalt 325 (gäller hela Transporttjänsten). Ökningen av antalet årsarbetskrafter kan härledas till organisationsförändring av transportverksamheten i Göteborg, som innebar att Transporttjänsten ombesörjer även lokala transporter som tidigare genomförts av häktet Göteborg. Under 2007 förstärktes transportplaneringsfunktionen tillfälligt inför verksamhetsförflyttningen till Arvidsjaur.<sup>18</sup>

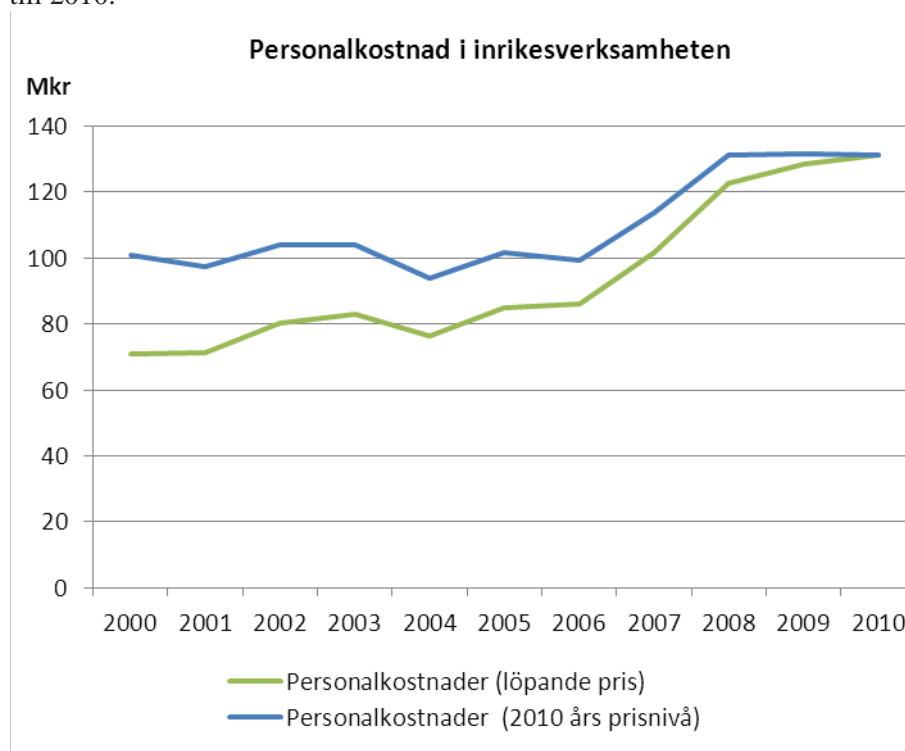
Transporttjänstens personalresurs har mellan 2007 och 2008 ökat med 43 årsarbetskrafter till totalt 368 (gäller hela Transporttjänsten). Antalet tillsvidareanställda har dock bara ökat med 28 till 347. Ökningen av tjänster kan härledas till ytterligare övertagande av personal från omorganisationen i Göteborg, den dubbelbemanning som har förekommit under 2008 som en följd av omlokaliseringen av Transporttjänstens planeringsfunktion till Arvidsjaur samt att stabens samtidigt flyttades till Norrköping. Transporttjänsten har också förstärkt sin organisation både vad gäller utrikes- och inrikestransporter för att klara av den ökade efterfrågan på resor.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Kriminalvårdens Årsredovisning 2007

<sup>19</sup> Kriminalvårdens Årsredovisning 2008

För att möjliggöra jämförelse av personalkostnaden mellan åren har kostnaden räknats om till 2010 års prisnivå med hjälp av SCB:s lönestatistik för åren 2004 till 2010.<sup>20</sup>



Figur 7. Personalkostnad inrikesverksamheten (Mkr)

### Personalkostnad per transporterad person/delresa

Nyckeltalet personalkostnad per transporterad person/delresa, anger Transporttjänstens nivå på löner och förmåner i relation till antalet transporterade. Detta nyckeltal styrs dock mycket av Kriminalvårdens definition av personalkostnader, löneutveckling och antalet transporterade. Andelen fastanställda i förhållande till timanställda påverkar möjligheten att styra personalresurserna efter efterfrågan på transportbehov.

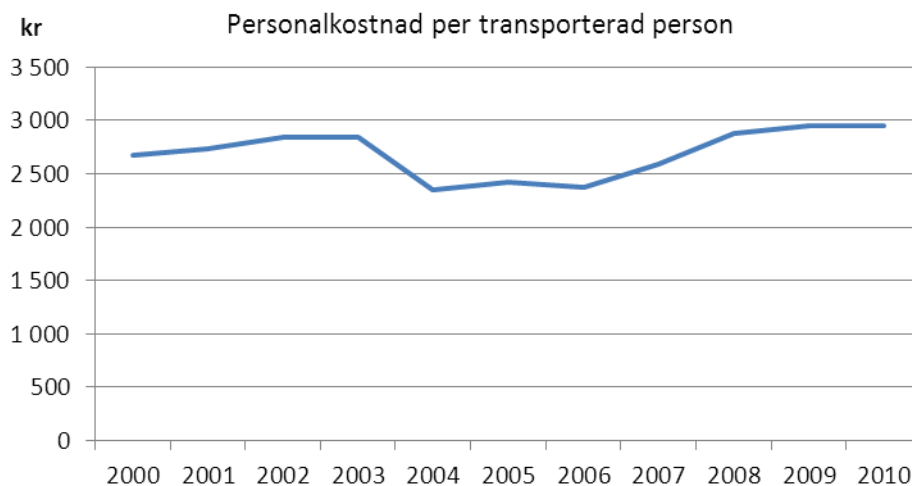
Nyckeltalet beräknas genom att personalkostnaderna i 2010 års prisnivå dividerats med antalet delresor (transporterade personer) inrikes.

Av figur 8 framgår att personalkostnaden per delresa har ökat totalt med 10 procent under perioden 2000 till 2010. Åren 2004-2006 utmärker sig genom lägre kostnader per delresa än under övriga år. Under denna period, framför allt under 2004, ökade både antal transporterade personer/delresor och transportpass samtidigt som personalkostnaden sjönk jämfört med året innan. Under denna period förefaller med andra ord effektiviteten ha ökat jämfört med tidigare år. Däremot

<sup>20</sup>Tabellen Genomsnittlig månadslön och grundlön inom statlig sektor efter yrke SSK.

förefaller effektiviteten ha minskat när man tog över transportererna från Göteborg då nyckeltalet återgick till samma nivåer som i början av den studerade tidsperioden. Denna tolkning måste dock omgärdas med stora reservationer eftersom statistiken är svårtolkad och det kan finnas andra orsaker än de vi känner till som förklarar svängningarna i nyckeltalet.

Om man jämför med andra verksamhetsområden inom Kriminalvården, som häktesverksamheten, kan man konstatera att personalkostnaden per producerat vårddygn har ökat med 25 procent under perioden 2005 till 2010 (dataserierna börjar först vid 2005 i statistikportalen). Motsvarande period har kostnaden per transporterad person ökat med 34 procent. Transporttjänsten uppvisar med andra ord en sämre effektivitetsutveckling än häktesverksamheten utifrån en översiktlig jämförelse per producerad enhet.



Figur 8. Personalkostnad per transporterad person (kr)

## Resor

Transporttjänsten strävar enligt Kriminalvården efter att utföra så många transporter som möjligt på det sätt och vid den tidpunkt som beställaren önskar. Antalet beställningar har varit relativt stabilt under perioden, vilket även gäller antalet delresor (transporterade personer). Att antalet delresor är fler än antalet beställningar beror på att en transport, som tidigare framgått, kan räknas som två eller flera transporterade personer vid lunch och övernattningsavbrott.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Beställningar inrikes</b>	25 396	27 928	28 937	27 816	27 968	27 932	27 527	27 300
<b>Antal transporterade personer</b>	36 608	39 946	42 007	41 972	41 692	41 724	40 805	40 643

Tabell 4. Antal beställda resor och antal transporterade personer/delresor

I årsredovisningen 2006 gjordes en bedömning av om uppdragen genomfördes i tid. Sedan början av januari 2006 har de beställningar som inte kunnat utföras efter önskemål markerats i särskild ordning. En sammanställning visar att Transporttjänsten lyckats nå målen för beställningar av transporter enligt utlänningslagstiftningen. Uppdragen från beställande polismyndighet utförs nästan alltid, eller till 96 procent, vid den tidpunkt som beställaren önskat. För beställningar från häkten och anstalter, dvs. inom Kriminalvårdens ansvarsområde, är resultatet sämre. Antalet transporter som inte utförs enligt beställarens önskan uppgår till 16 procent för både beställningar från häkte och anstalt.

Det finns enligt årsredovisningen från 2006 flera orsaker till att Transporttjänsten inte klarade det uppsatta målet för beställningar från häkte och anstalt. Den främsta anledningen var att resurserna inte alltid räcker till, och vid prioriteringar gick alltid personer enligt utlännings- och socialtjänstlagarna före Kriminalvårdens personer. Detta gällde fram till att man införde prioritetslistan för något år sedan då personer inom socialtjänstlagarna inte längre var prioriterade. Bristen på övernattningsplatser och svårigheten till transportbyten gör också att framförallt långväga transporter kan vara omöjliga att utföra efter önskemål. Dessutom sammanfaller inte alltid beställande myndighets önskemål om transport med mottagande myndighets möjlighet att ta emot personen, exempelvis vid ankomst sent på dagen. Transporttjänsten skjuter ibland på uppdrag av ekonomiska orsaker, främst vid flygningar och långväga transporter, då det finns möjlighet till samordning om man väntar någon dag.

Gällande den genomsnittliga tiden för ärendehantering är denna enligt Kriminalvården beroende på om Polisen har varit ute i god tid med en beställning eller inte. Enligt Kriminalvården är det med andra ord inte ett mått på om Transporttjänsten har varit effektiv eller inte. En lång handläggningstid innebär oftast att den planerade resan kan göras mer kostnadseffektiv. Detta med anledning av att det vid en längre framförhållning finns ett större utbud av resealternativ, vilket oftast innebär en lägre kostnad för resan. Uppgift om den genomsnittliga handläggningstiden finns inte i befintliga system. Kriminalvården anger att man har påtalat detta för departementet.<sup>21</sup>

### **Reskostnader**

I reskostnader ingår kostnader för charterflyg samt biljettkostnader för personal och klienter vid reguljära transporter. I nedanstående tabell visas de faktiska reskostnaderna. När alla kostnader summeras har omföringskostnader för mark-

---

<sup>21</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2008

transport subtraherats från resekostnaden.<sup>22</sup> Kostnaden har nästan halverats från 2003 till 2010. Nedgången har skett framför allt från år 2007 och framåt. Eftersom minskningen är så pass kraftig påverkar det även reskostnaden per transporterad person och per transportpass.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Resekostnader</b>	11	11	12	10		10	10	
<b>fast pris KPI</b>	716	137	564	783	9 694	440	281	7 411
<b>Reskostnad per transporterad person/delresa</b>	320	279	299	257	221	229	230	166
<b>Reskostnad per transportpass</b>	1069	964	1025	871	790	838	859	580

Tabell 5. Reskostnad totalt i fast pris (kkr) samt per transporterad person och per transportpass(kr)

Vi har data för antalet inrikes flygresor och antal transporterade personer för åren 2009 och 2010. Kriminalvården har utifrån fakturor räknat antalet flygresor för dessa två år. År 2009 genomfördes 211 flygresor som transporterade 638 personer till en kostnad på 6,6 miljoner kronor. Omfattningen sjönk till 2010 då 150 flygresor transporterade 442 personer till en kostnad av 4,4 miljoner kronor.

Resultatet per resa och transporterad person visar att kostnadseffektiviteten inom flygverksamheten har ökat. Flygkostnaden per transporterad person med flyg har sjunkit från 10 300 till 9 900 kr (löpande pris) medan antalet flygtransporterade personer per flygresa är oförändrad. Kostnaden per flygresa har sjunkit från 31 000 kr till 29 000 kr. Om man däremot slår ut kostnaden på alla transporterade personer, inklusive transporterade med bil, har kostnaden sjunkit från 230 kronor till 166 kronor per transporterad person mellan 2009 och 2010.

Detta tyder på att Transporttjänsten har styrt resande till billigare resor och därmed ett effektivare resursutnyttjande. Enligt uppgift från Kriminalvården var minskningen temporär, då volymen åter ökade under 2011. Ungefär 70 procent av de transporterade är häktade eller fängelsedömda och 20 procent är transporter enligt LVU och LVM förde två åren statistiken om flygresor omfattar.

## Fordonskostnad

Transporttjänstens fordonspark består främst av minibussar och eskortbilar. I en buss kan tre transportörer och maximalt fyra personer färdas. Transporttjänsten har idag tillgång till ett 60-tal fordon. Skillnaden mellan 2008 och 2009 förkla-

<sup>22</sup> Detta beror på en uppgörelse mellan Kriminalvården och Migrationsverket där den senare betalar ett á-pris per transport för att täcka administrativa omkostnader.

ras av dels att en del bilar som beställdes/inköptes 2008 levererades så pass sent att kostnaden bokfördes på 2009, dels att bilarna i den lokala transportverksamheten i Göteborg som startade hösten 2007 fördubblades år 2009.

År	Antal fordon
2007	56
2008	58
2009	69
2010	62

Tabell 6. Antal fordon inom Transporttjänsten

Kriminalvårdens fordon körs i genomsnitt 60 000-70 000 mil innan de byts ut. Omkring 20 procent av fordonen har gått 50 000 mil eller mer. Nackdelarna med en hårt utnyttjad fordonspark anges vara dels reparationskostnader och planeringsproblem när fordonen sätts ur drift, dels förhöjda säkerhetsrisker vid plötsliga driftstopp.<sup>23</sup> En del av dessa problem minimeras genom att vissa av de utrangerade fordonen blir reservbilar som utnyttjas vid problem med de ordinarie. Det innebär att man kan upprätthålla en kontinuitet i fordonsparken.

I normalfallet finns det 4 platser för personer i varje bil, vilket antas vara fallet i denna beräkning av antalet tillgängliga transportplatser i fordonen. Totala antalet fordonsplatser visas i tabell 7 nedan. En bil tillhör ett billag om 3 personer och är knuten till dem i verksamheten. Ett billag är i tjänst 5 dagar i veckan, oftast måndag-fredag. Detta är bl.a. en följd av att bemanningen är mindre på häkten och anstalter under helger, vilket innebär att man försöker undvika transporter under dessa tider. Det finns dock billag med scheman onsdag-söndag.

Enligt Transporttjänstens månadsrapporter uppgår utnyttjandegraden av fordonen till över 90 procent. Varje fordon får varje månad ett tänkt antal timmar som ska utföras utifrån ett schema där hänsyn tas till längre verkstadsbesök m.m. Varje månad lämnas sedan en körjournal på utförd tid. Utförd tid dividerat med tänkt tid blir fordonsutnyttjande. Det är således ett eget internt nyckeltal som inte säger något om beläggningsgraden. WSP har därför skapat ett eget nyckeltal som anger antalet transporterade personer per plats i fordonet.

En årsarbetare är verksam under 45 arbetsveckor.<sup>24</sup> Antalet tillgängliga transportplatser redovisas i tabell 7 nedan. Beräkningen bygger på att fordonens utnyttjande följer en årsarbetare. Följande tabell visar utnyttjandegraden i fordonsparken, dvs. antalet transporterade personer i inrikesverksamheten dividerat med antalet tillgängliga platser per år. Utnyttjandet uppvisar en minskande trend

<sup>23</sup> Kriminalvårdens budgetunderlag 2011, s 50.

<sup>24</sup> Enligt ESV:s definition av en årsarbetare. En transportförare har ca 208 arbetsdagar per år.

som skulle kunna påvisa en minskad effektivitet. En del förklaras av redovisningsproblem rörande antalet fordon, vilket borde innebära att utnyttjandegraderna 2008 skulle behöva justeras ner och upp för 2009 (se kommentar angående tabell 6 ovan). En osäker slutsats är att fordonsutnyttjandet har blivit sämre de senaste åren, vilket till viss del kan förklaras av att ett visst antal fordon över-togs 2008 av Transporttjänsten från lokala verksamhetsstället Göteborg.

	2007	2008	2009	2010
<b>Kalkylerat antal platser per dag</b>	224	232	276	248
<b>Kalkylerat antal platser per år</b>	50 400	52 200	62 100	55 800
<b>Antal transporterade personer/tillgänglig plats</b>	87%	87%	72%	80%

Tabell 7. Antal transporterade personer per tillgänglig plats

Fordonskostnaden fördelas på drivmedel, försäkringar, service/reparationer, däck, tvätt etc. Från Kriminalvårdens månadsrapporter har fordonskostnaden inhämtats för åren 2003 och 2010. Fordonskostnaden har räknats om till fast pris med ledning av KPI. I följande tabell har fordonskostnaden dividerats med samtliga delresor (transporterade personer) respektive transportpass. Det innebär att vi gör antagandet att samtliga transporter sker med bil, vilket inte är fallet i praktiken. Dock är andelen flygresor väldigt låg jämfört med andelen som transporteras med bil varför nyckeltalen inte påverkas nämnvärt av denna för-enkling.<sup>25</sup>

Fordonskostnaden per transporterad person har ökat med drygt 20 procent från 2003 till 2010. De tre senaste åren har dock kostnaden legat på en någorlunda stabil nivå. Detsamma gäller fordonskostnaden per transportpass som uppvisar en fordonskostnadsökning på knappt 30 procent för perioden 2003-2010. Antalet transportpass har ökat med 16 procent under perioden.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Fordonskostnad (kkkr) fast pris KPI</b>	7 472	7 447	9 113	9 587	9 747	11 206	11 389	11 032
<b>Fordonskostnad per transporterad person</b>	204	186	217	228	222	246	255	248
<b>Fordonskostnad per transportpass</b>	682	645	743	775	794	899	951	863

Tabell 8. Fordonskostnad totalt i fast pris (kkkr) samt per transporterad person (kr) och per transportpass (kr)

<sup>25</sup> För åren 2009 och 2010 (för vilka vi har data för flyg) förändras kostnaden med 5 kronor som mest om man subtraherar antalet klienter som flög.

En effektivitetsvinst som uppstått är omfördelningen från reskostnader (flyg) till kostnader för biltransporter. Summan av reskostnaden och fordonskostnaden har varierat i fast pris mellan 18 och 21 miljoner kronor per år. I stora drag bör man kunna konstatera Summan av res- och fordonskostnaden per transporterad person har varit sjunkande under perioden 2003-2010. Det tyder på att verksamheten har varit effektiv om man ser till färdmedelskostnaden (summan av res- och fordonskostnaden) totalt. Den har sjunkit från 524 kr per transporterad person år 2003 till 414 kr år 2010 om man lägger ihop res- och fordonskostnaden per transporterad person (tabell 5 och tabell 8).

## Lokaler

I begreppet lokalkostnad ingår kostnader för lokalhyra, köpta lokalvårdstjänster, el, vatten, uppvärmning och övriga lokalkostnader. Detta är till stor del fasta kostnader som inte går att påverka på kort sikt som t.ex. hyresavtal och liknande. Det har även pågått arbete att förnya lokalerna vilket påverkar kostnaderna på sikt.

Under 2000-talet har Transporttjänstens lokalkostnader fördubblats från 1,7 Mkr år 2001 till 3,5 Mkr år 2010. Även vid en indexering med KPI<sup>26</sup> har kostnaderna ökat kraftigt, i relativa tal rör det sig om en ökning med närmare 75 procent. En orsak till det höga värdet för 2009 är att lokalkostnaden för Arvidsjaur för 2008 delvis är förd som lokalkostnad för 2009. Differensen mellan 2008 och 2009 är alltså mindre i verkligheten än vad som framgår av Kriminalvårdens redovisning.

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Lokalkostnader i 2010 års prisnivå (kkr)</b>	2 507	2 360	2 565	2 687	2 768	2 848	3 885	3 545
<b>Lokalkostnad per transporterad person</b>	68	59	61	64	63	63	87	80
<b>Lokalkostnad per transportpass</b>	229	204	209	217	226	229	324	277

Tabell 9. Lokalkostnad totalt i fast pris (kkr) samt per transporterad person (kr) och per transportpass (kr)

Lokalkostnaden per producerad delresa (transporterad person) har pendlat kring 60-65 kronor per resa, men steg kraftigt 2009 och 2010. Detsamma gäller om man ställer lokalkostnaderna i relation till antalet transportpass. Detta beror på att lokalkostnaderna ökade kraftigt samtidigt som antalet transporterade personer sjönk under 2009 och 2010. En orsak kan vara lokalkostnader för Arvidsjaur som tillkom under dessa år och som uppgick till ca 680 000 kr 2010. Mer om

<sup>26</sup> Konsumentprisindex (KPI) årsmedeltal, efter varu-/tjänstegrupp 04 Boende.

etableringskostnaderna i Arvidsjaur beskrivs i avsnitt 2.6. Nyckeltalen visar att effektiviteten i Transporttjänstens lokalanvändning varit i stort sett oförändrad i början av 2000-talet, men att den sjunkit för åren 2009 och 2010. Huvudförklaringen förefaller vara att lokalkostnaderna för den nyetablerade planeringsfunktionen i Arvidsjaur ännu inte har kompensrats med besparingar i andra delar av verksamheten.

### **Transportuppehåll**

Utöver lokaler för administration, personal etc. har Transporttjänsten även ett behov av lokaler för klienter i samband med övernattningar och andra uppehåll i transporter. Transporttjänsten har inte några egna lokaler till förfogande för sådana behov. De lokaler som används ingår i övriga Kriminalvårdens normala drift. Övriga delar av Kriminalvården har i uppdrag att bistå med platser då Transporttjänsten har behov i syfte att främja ett maximalt utnyttjande av Kriminalvårdens platser. Vidare används andra lokaler än Kriminalvårdens lokaler vid transporter, exempelvis polisarrester, behandlingshem, förvar o dyl.

Enligt Kriminalvårdens statistikportal är definitionen av ett transportuppehåll att det sker när en klient är inskriven i ett häkte och transporteras t.ex. till ett annat häkte för förflyttning, till rättegång eller sjukhus och man behöver göra ett uppehåll i transporten för att exempelvis äta eller sova. Sådana uppehåll försöker man göra vid ett häkte och klienten skrivs då tillfälligt in på det häktet under måltiden eller sovtiden. Transportuppehållen påverkar antalet resor eftersom personal ibland byts vid uppehållen, vilket leder till att den fortsatta resan räknas som en ny transport.

Enligt statistikportalens data minskade antalet transportuppehåll som gjordes på landets häkten under perioden 2005 till 2010. Det är emellertid svårt att tolka dessa uppgifter. Under sommaren 2010 var t.ex. häktet i Jönköping stängt på grund av reparationer och övernattningarna skedde då i polislokaler som inte omfattas av statistiken.

Statistiken över antalet transportuppehåll avser enbart häktade klienter som är hämtat från Kriminalvårdens statistikportal. Den visar att antalet transportuppehåll har halverats från 2005 till 2010, från 0,7 till 0,35 transportuppehåll per transporterad person.<sup>27</sup> Det innebär att man under de senaste åren har försökt hålla klienterna på resande fot istället att göra uppehåll. En anledning kan vara det arbete som Kriminalvården i stort har lagt på säkerhetsarbetet. Vissa av uppehållen har skett i lokaler som inte har det skalskydd som erfordras idag. Anta-

---

<sup>27</sup> För år 2010 har värdena nedan korrigerats med antalet övernattning som gjordes i häktet i Jönköping sommaren 2009 (ca 500).

let transporter av häktade har ökat från 7 300 till 9 400 samtidigt som antalet transportuppehåll har minskat från 5 000 till 3 300.

## Övrigt

I övriga driftkostnader ingår bl.a. kostnader för telefon, post, förbrukningsartiklar osv. Dessa kostnader har ökat med 25 procent i fast pris sedan 2003. Utvecklingen de två senaste åren är med största sannolikhet effekt av att Transporttjänsten har byggt upp en ny verksamhet i Arvidsjaur.

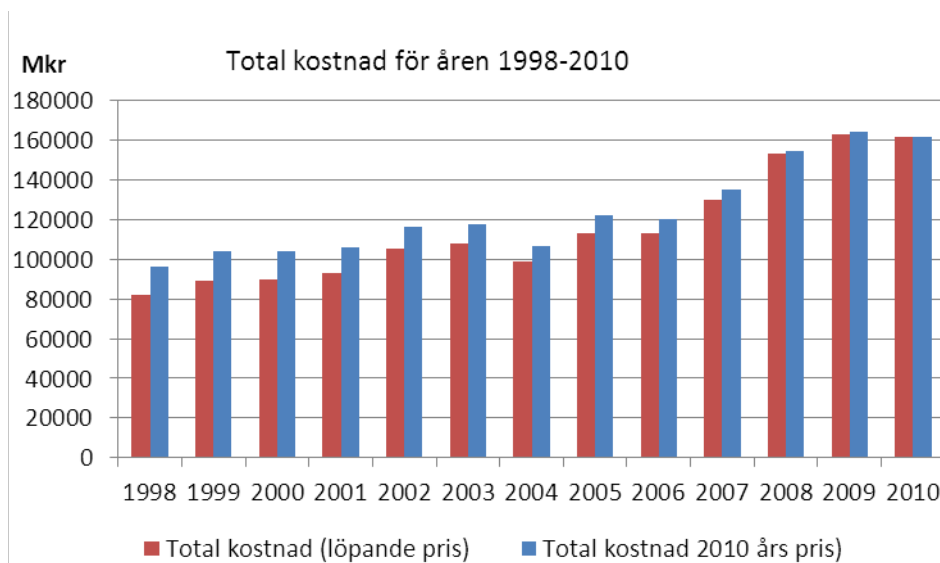
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Övriga driftkostnader (2010 års pris kkr)</b>	4 537	2 942	4 880	3 784	4 321	2 782	5 506	5 696
<b>Övriga driftkostnader per transporterad person</b>	124	74	116	90	98	61	123	128
<b>Övriga driftkostnader per transportpass</b>	414	255	398	306	352	223	460	446

Tabell 10. Övriga kostnader totalt i fast pris (kkr) samt per transporterad person (kr) och per transportpass (kr)

## Sammanvägning av kostnaderna

Totala kostnaden för inrikesverksamheten har indexerats till 2010 år prisnivå med hjälp av KPI för att möjliggöra en jämförelse med början 1998, dvs. då Statskontorets serie börjar. Indexeringar av personalkostnader, lokalkostnader och övriga kostnader har alltså gjorts med KPI och inte med indexeringsserier för de olika kostnadsslagen.

Totala kostnaden för Transporttjänstens inrikesverksamhet har i fast prisnivå ökat med knappt 70 procent sedan 1998 (knappt en fördubbling i löpande prisnivå). I kostnaderna i följande diagram ingår även finansiella kostnader och avskrivningar (3-6 procent av totalkostnaden beroende på år) och omföring av marktransporter (se reskostnader). Verksamhetens kostnader har stigit successivt under hela perioden från 1998, men åren 2007 till 2009 utmärks av en accelererande kostnadsutveckling. En stabilisering tycks ha skett år 2010.

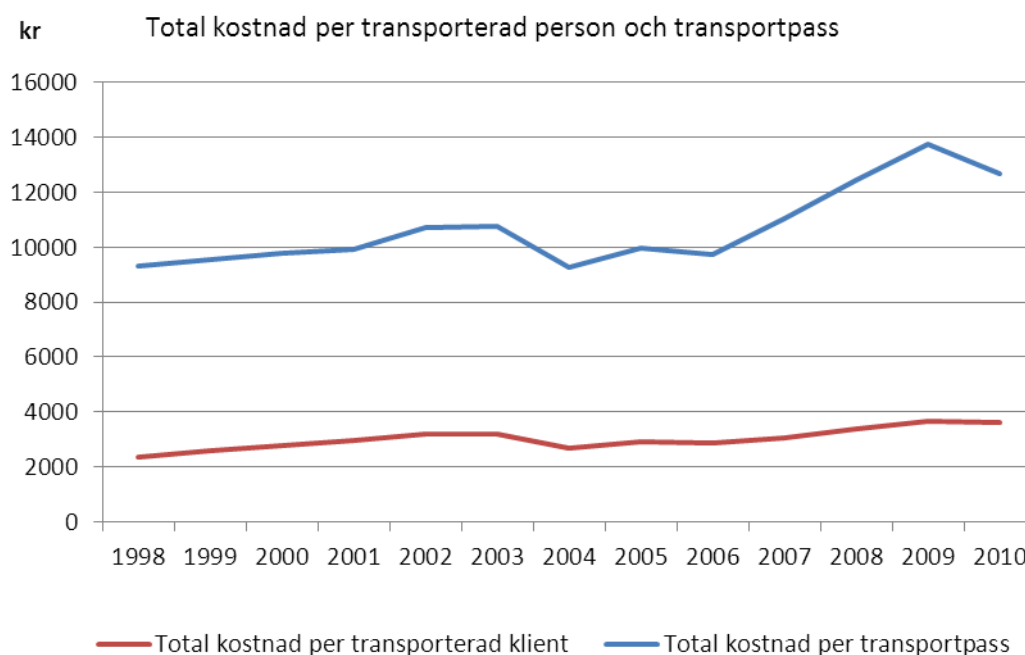


Figur 9. Total kostnad för åren 1998-2010 (Mkr)

#### Total kostnad per transporterad person och transportpass

I genomsnitt har kostnaden per delresa (transporterad person) ökat med 80 kronor per år medan kostnaden per transportpass har ökat med 290 kr per år.

Det är personalkostnaderna som har störst påverkan på totalkostnaden. I följande diagram visas totala kostnaden fördelat på delresa (transporterad person) och transportpass. Kostnaden per transportpass har ökat sedan Transporttjänsten övertog transportererna från lokala verksamhetsstället i Göteborg samt genom att planeringsfunktionen flyttades till Arvidsjaur. Detta är två förändringar som försämrat kostnadseffektiviteten åtminstone på kort sikt. Det är förmodligen inkörningsproblem som medfört ökade kostnader. Kostnaden sjunker för 2010, vilket tyder på att utvecklingen mot försämrad effektivitet stoppats upp. De närmaste åren framöver får utvisa om den rationaliseringspotential som bedömts ligga i de genomförda omorganisationerna kommer att kunna infrias.



Figur 10. Total kostnad per transporterad person och per transportpass (kr)

### Total kostnad per årsarbetare

Kostnaden per årsarbetare inom inrikesverksamheten har varit relativt stabil de senaste åren och legat på ca 550 000 kr med undantag för 2006. Att den totala kostnaden per årsarbetare är i stort sett oförändrad visar framför allt att lönekostnaderna (87 % av totala kostnaden 2010) utvecklats i takt med inflationen (oförändrade i fast pris) och att andra kostnadsposter som lokaler och fordon inte utvecklats så starkt i positiv eller negativ riktning att det påverkar nyckeltalet.

Huvuduppgiften för Transporttjänsten är att transportera frihetsberövade och ett sammanfattande mått över Transporttjänstens kostnadseffektivitet är att studera den totala kostnaden per delresa (transporterad person). Från 2006 till 2009 ökade nyckeltalet med knappt 30 procent. Med största säkerhet har de omorganisationer som genomförts inom Transporttjänsten påverkat nyckeltalet. En marginell förbättring kan ses mellan 2009 och 2010. Det är för tidigt att säga om inkörningsproblem som alltid följer vid större organisationsförändringar klingat av.

För beställningar som rör transporter enligt socialtjänstlagarna, lag om vård av unga (LVU), lag om vård av missbrukare (LVM), lag om psykiatrisk tvångsvård (LPT) och lagen om rättspsykiatrisk vård (LRV) finns restriktioner gällande tid för förvarstagning som inte får överskridas. På grund av begränsningar när det gäller övernattning på häkte utförs sådana längre transporter ofta med taxiflyg,

vilket påverkar kostnaderna negativt. Antalet flygresor minskade 2010 jämfört med 2009, vilket kan vara en delförklaring till den förbättrade kostnadseffektivitet som noteras mellan dessa båda år.

## **WSP bedömning om inrikestransporter**

### **Personal**

Inrikesverksamheten har ett högt personalutnyttjande som med den definition Kriminalvården använder uppgår till knappt 92 procent. I personalutnyttjandegraden ingår enligt Kriminalvårdens definition även kortare utbildningar och sjukfrånvaro. Enligt årsredovisningen 2010 har särskilda utbildningar genomförts för bilförare och transportledare. Under 2010 har antalet deltagare i dessa utbildningar varit 264 respektive 118 vilket påverkar utnyttjandegraden. Den totala sjukfrånvaron i förhållande till den tillgängliga arbetstiden var 4,6 procent år 2010 för Kriminalvården som helhet (inte enbart Transporttjänsten). Långtidsfrånvaron var 2,0 procent men den ingår inte i beräkningen av resursutnyttjandegraden. Sammantaget gör WSP den bedömningen att personalen utnyttjas på ett effektivt sätt och att arbetstidsavtalet och möjligheten till att låna personal mellan inrikes- och utrikesverksamheten bidrar till detta.

Personalkostnaden per delresa (transporterad person) har legat relativt stabilt med undantag för några år i mitten på 2000-talet. Då verkade effektiviteten öka mätt som personalkostnad per delresa. En förklaring var att delresor ökade utan att personalinsatserna ökade i samma omfattning. Utvecklingen av nyckeltalet bröts 2007 då några omorganisationer påbörjades. Det brukar ta några år innan nya omfattande organisationsändringar ger resultat i form av ökad effektivitet och detta tycks vara fallet även för Transporttjänsten. Utifrån nyckeltalet personalkostnad per transporterad person/delresa har effektiviteten försämrats sedan 2007. Personalkostnaden ökade mer mellan 2007 till 2008 än antalet transporterade personer/delresor. Under perioden 2008-2010 kan ingen förändring i effektiviteten utläsas.

### **Reskostnader**

Om man slår ihop reskostnader (biljetter) och fordonskostnader märks en ökad kostnadseffektivitet mätt i kostnad per delresa (transporterad person) och per transportpass. Biljettkostnaderna per delresa har halverats sedan 2003. En minskad användning av flyg som transportmedel kan vara förklaringen. Det har medfört en överflyttning från flyg till bil, vilket innebär att den totala reskostnaden (biljett- och fordonskostnad) har sjunkit per delresa (transporterad person). Bedömningen är att Transporttjänsten har blivit kostnadseffektivare genom att

välja färre resor med flyg. Detta verkar dock vara av tillfällig karaktär då antalet flygresor ökat under 2011 enligt kontakt med Kriminalvården.

## **Fordon**

Antalet delresor (transporterade) per tillgänglig plats har sjunkit från 87 procent år 2007 till 80 procent 2010. Bakom denna utveckling ligger sannolikt att fler fordon tillförts verksamheten genom övertagandet av lokaltransporterna i Göteborg som skedde hösten 2007. WSP:s bedömning är att nyckeltalet indikerar att fordonsutnyttjandet har blivit sämre även om en utnyttjande grad på 80 procent är högt<sup>28</sup>. Med tanke på att personalutnyttjandet är högt kan det dock vara svårt att öka fordonsutnyttjandet utan att öka antalet transportörer. Antalet körda mil uppgår till i genomsnitt 8000 mil per år<sup>29</sup>. En privatperson kör ca 1 500 mil per år. Mot bakgrund av att Transporttjänstens fordon används i den dagliga transportverksamheten året om bedöms körsträckan som relativt låg.

## **Lokaler**

Lokalkostnaden har i fast prisnivå ökat med 75 procent från 2001. Dock är kostnaden förhållandevis stabil om man slår ut lokalkostnaden på delresor eller transportpass. En märkbar ökning av kostnaden per delresa sker under 2009 och 2010. En orsak är att flytten av planeringsfunktionen till Arvidsjaur innebar att Transporttjänsten fick mer lokaler, vilket på kort sikt påverkar kostnadseffektiviteten negativt.

## **Sammantaget**

På det stora hela bedöms Transporttjänsten förvalta sina resurser relativt effektivt. Personalutnyttjandet är högt även om viss utbildning och sjukfrånvaro ingår. Valet av transportmedel har blivit mer effektivt utifrån ett kostnadsperspektiv. Lokalkostnaderna har dock ökat i och med flytten av planeringsfunktionen till Arvidsjaur. Totala kostnaden per transportpass minskade under perioden 2001 till 2006 för att därefter öka. En förklaring till detta är just flytten till Arvidsjaur som medfört extra utbildning och dubbel lokalyta som ökar kostnaden per transportpass.

Vid en jämförelse med häktesverksamheten inom Kriminalvården har båda verksamhetsområden ökat totalkostnaden med 34 procent per producerad enhet i löpande pris (vård dygn respektive transporterad person). Trots en snabbare

---

<sup>28</sup> Som jämförelse kan nämnas att tomkörningsandelen i en logistisk bransch som lastbilstrafiken är tomkörningsandelen 40 procent (Energimyndigheten 2011).

<sup>29</sup> Antalet körda mil år 2009 var 550 000 mil och antalet bilar 69 stycken.

utveckling av personalkostnaden har Transporttjänsten samma utveckling som Kriminalvården i stort på totalnivån. En förklaring bör vara att reskostnaderna har minskat och vägt upp de ökade personalkostnaderna.

## 2.4 Utrikestransporter

Kriminalvården utför ett stort antal utrikestransporter. Flertalet av utrikestransporterna har sin grund i utlänningslagen (2005:716) och innebär transporter i samband med verkställighet av avvísings- eller utvisningsbeslut. Ett exempel härpå är transporter som avser ärenden som Migrationsverket överlämnat till polismyndigheten enligt utlänningslagen.

Andra typer av transporter som Kriminalvården utför i utlänningsärenden sker i samband med verkställighet av polismyndighets beslut om avvísning samt allmän domstols beslut om utvisning på grund av brott. En ytterligare kategori är transporter vid verkställighet av Säkerhetspolisens beslut om avvísning eller utvisning i säkerhetsärenden. Kriminalvården utför även utrikestransporter inom ramen för internationellt straffrättsligt samarbete samt av tvångsvårdade personer.

Vid utrikestransporter utser Transporttjänsten transportpersonal och transportledare för varje resa. Inom Europa består bemanningen av två personer. Vid resor till Asien, Afrika och Amerika är det normalt tre medföljande per resa. När det gäller chartrade utrikesresor varierar bemanningen från en till tre personer per klient. I bemanningen kan såväl kriminalvårdspersonal som polispersonal ingå. Polis medverkar enbart om det finns behov av förhandling med mottagande land. Alla Dublinärenden<sup>30</sup> sker t.ex. utan polismedverkan. Om möjligt ska en av tjänstemännen vara av samma kön som den som ska transporteras. Personalen är normalt civilklädd.

Transporter inom landet i samband med utrikestransporter i verkställighetsärenden, däribland transporter till flygplats, redovisas i ekonomiskt hänseende som utrikestransporter, men i övrigt vanligen som inrikestransporter.

### Antal transporterade

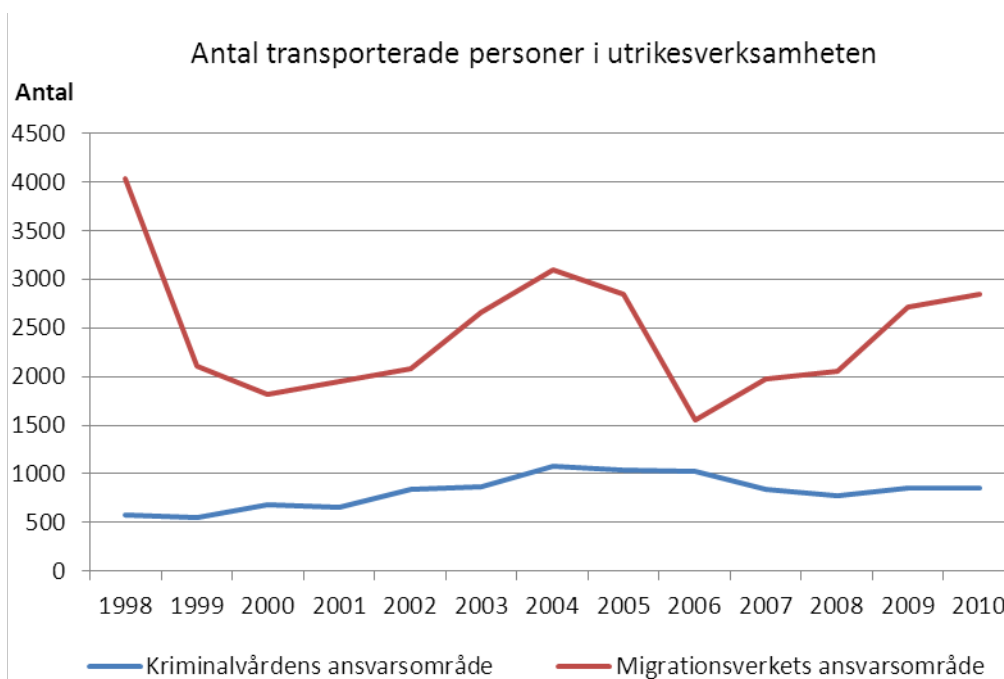
Det bör betonas att en transporterad person inom utrikesverksamheten avser resa från dörr till dörr till skillnad från definitionen av en transporterad person i inrikesverksamheten.

---

<sup>30</sup> Ett s.k. Dublinärende innebär att om en person har sökt asyl i ett annat land än Sverige, ska det landet fortsätta att pröva asylärendet

Kriminalvårdens statistiska underlag<sup>31</sup> beträffande antalet personer transporterade inom utrikesverksamheten kategoriseras utifrån hur transporterna finansieras. Transporttjänstens utrikestransporter finansieras dels via Migrationsverkets anslag, dels via Kriminalvården. Migrationsverkets anslag bekostar utresa ur Sverige för utlänningar som avvisats eller utvisats enligt beslut av regeringen, Migrationsverket, migrationsdomstolarna, Migrationsöverdomstolen eller polismyndighet med stöd av utlänningslagen. Övriga transporter bekostas av Kriminalvården, dvs. transporter vid utvisning på grund av brott, i säkerhetsärenden samt transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete.

Följande figur visar att inom Kriminalvårdens ansvarsområde kan en svag ökning i antalet transporterade personer skönjas (25 stycken per år). Det är framför allt resor klassade som överföring av straffverkställighet som har ökat under tidsperioden. Inom Migrationsverkets ansvarsområde pendlar antalet transporterade personer väldigt mycket. Med tanke på att utvecklingen runt om i världen påverkar efterfrågan, kan dessa fluktuationer uppstå. En svag nedåttrend kan skönjas för perioden 1998-2010 medan trenden är starkt stigande för perioden 2006-2010 (minskning med 20 personer per år vid en linjär trendberäkning).



Figur 11. Antal transporterade personer i utrikesverksamheten

<sup>31</sup> Kriminalvårdens statistikportal. Uppgifterna skiljer sig något från de uppgifter som redovisas i betänkandet. Anledningen härtill synes vara att kategoriseringar och terminologi inte är enhetliga.

Anledningen till den kraftiga minskningen år 2006 var att en tillfällig asyllag trädde ikraft den 15 november 2005. Syfte var att ge framförallt barnfamiljer som vistats länge i Sverige utan att avvisningsbeslut kunnat verkställas en chans till en ny prövning av asylansökan. Tidigare uppgick antalet klienter som sökt men inte beviljats asyl till i snitt 200 per månad. Under tiden som den tillfälliga lagen var i kraft avvisades i snitt 60 personer per månad.

## Personal

### Antal

Antalet årsarbetare inom utrikesverksamheten uppgår till 122 år 2010, varav 99 är transportörer. Av dessa arbetar 27 inom Kriminalvårdens ansvarsområde och 95 inom Migrationsverkets ansvarsområde.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Antal årsarbetare utrikes</b>	76,4	76,5	78,5	87,0	112,7	121,5
<b>- Kriminalvården</b>	17,3	24,1	20,6	21,5	24,5	26,7
<b>- Migrationsverket</b>	59,1	52,5	57,9	65,5	88,2	94,8

Tabell 11. Antal årsarbetare i utrikesverksamheten uppdelat på ansvarsområde

I tabellen ovan har vi fördelat administratörer på Kriminalvårdens och Migrationsverkets ansvarsområde med hjälp av deras andel av totala kostnaden. Antalet anställda transportörer har ökat kraftigt under de två senaste åren, vilket framgår av följande figur. Antalet årsarbetare ökade från drygt 87 till 113 styckena mellan åren 2008 och 2009, vilket motsvarar en ökning med 30 procent. Ökningen skedde inom Migrationsverkets ansvarsområde och motsvarar en relativ tillväxt på 35 procent. Ökningen av antalet årsarbetskrafter kan härledas till den förstärkning av utrikesverksamheten som har varit nödvändig för att klara av beställningarna av resor från Polisen och Migrationsverket.<sup>32</sup>

Arbetet som transportör är relativt attraktivt. Detta gäller speciellt utrikesverksamheten. Personalomsättningen är låg, särskilt jämfört med personalomsättningen vid häkten och anstalter.

### Personalutnyttjande

Personalutnyttjande är ett nyckeltal som används för att jämföra personalens arbetade timmar i produktion under ett år i förhållande till den totalt tillgängliga tiden. Det senare måttet beräknas utifrån antalet tillgängliga timmar för trans-

<sup>32</sup> Årsredovisningen 2010, sid 61

porter och är hämtat från kriminalvårdens personaladministrativa system Hero-ma.

I följande tabell redovisas antalet utförda och tillgängliga timmar för åren 2009 och 2010. Beräkning av antalet utförda timmar finns inte för åren före 2009. Däremot finns utnyttjandegraden redovisade i årsredovisningen.<sup>33</sup> Det bör påpekas att värdena för åren 2005-2008 inte är jämförbara med 2009 och 2010 års värden. Graden av personalutnyttjandet i förhållande till tillgänglig tid inom inrikes- och utrikesverksamheten har på grund av tekniska problem beräknats manuellt, vilket innebär att jämförelser med tidigare år inte blir rättvisande.<sup>34</sup> Anledningen är att från och med 2009 ingår även avstämningsövertiden i beräkningen. Enligt Kriminalvården har avstämningsövertiden markant sjunkit de sista åren men fortfarande har avstämningsövertiden en viss påverkan och därför kan man inte direkt jämföra åren.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Antal utförda timmar</b>					152 731	153 668
<b>Antal tillgängliga timmar</b>					165 294	163 303
<b>Grad av personalutnyttjande (%)</b>	92	93	91	90	92,4	94,1

Tabell 12. Personalutnyttjande

Utnyttjandegraden för personalen inom utrikesverksamheten är något högre än inom inrikesverksamheten. Personalutnyttjandet har som framgår av tabellen stigit från 92 till 94 procent mellan 2009 och 2010. Mellan dessa två år har verksamheten blivit effektivare trots att antalet avbokade/avbeställda resor har ökat med nästan 30 procent. Detta medför att personalen som är uppbokad frigörs. Det är i dessa fall svårt att hinna få ut personalen på ett nytt uppdrag under avstämningsperioden.<sup>35</sup>

Nackdelen enligt Kriminalvården med nyckeltalet personalutnyttjandet är att det egentligen ingenting om effektiviteten hos Transporttjänstens transportörer. En dag med lågt utnyttjandegrad (en kort arbetsdag) kan de köra dubbelt så många klienter som en lång arbetsdag där de kanske bara har förflyttat 2 st klienter.

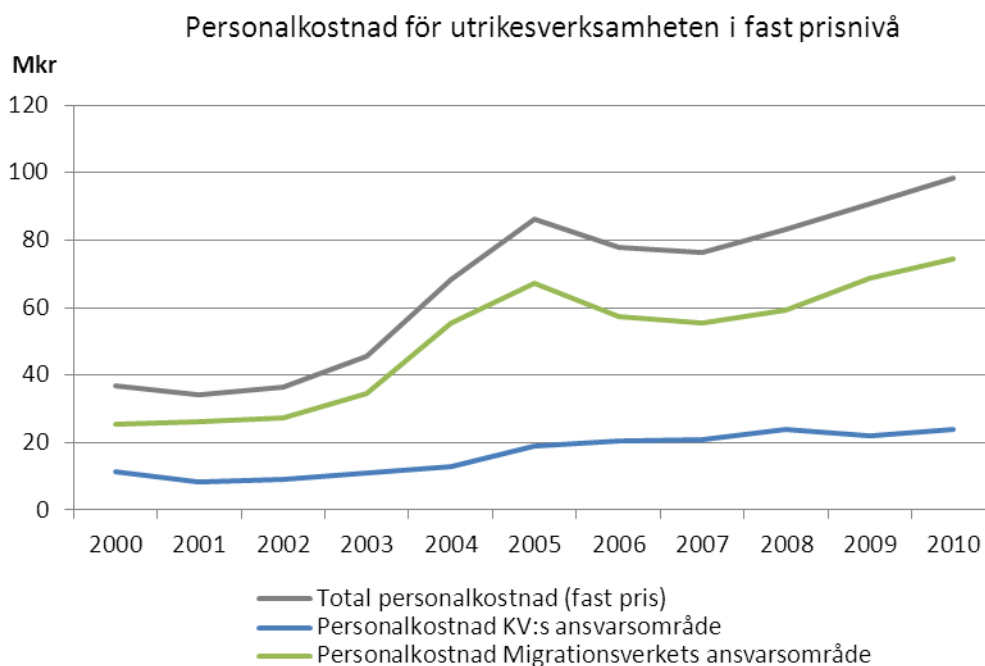
<sup>33</sup> Årsredovisningen 2005 och 2008, tabellen "Graden av personalutnyttjande i förhållande till tillgänglig tid"

<sup>34</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2009

<sup>35</sup> Kriminalvårdens årsredovisning 2009, sid 40

## Personalkostnad

Personalkostnaden för utrikesresor ökade kraftigt 2005. Ökningen inträffade inom Migrationsverkets ansvarsområde. En anledning till denna ökning var en ökad andel resor till destinationer utanför Europa.<sup>36</sup> I genomsnitt har den totala personalkostnaden ökat med 10 procent per år sedan 2000. I följande figur har personalkostnaden räknats om till fast pris (2010).



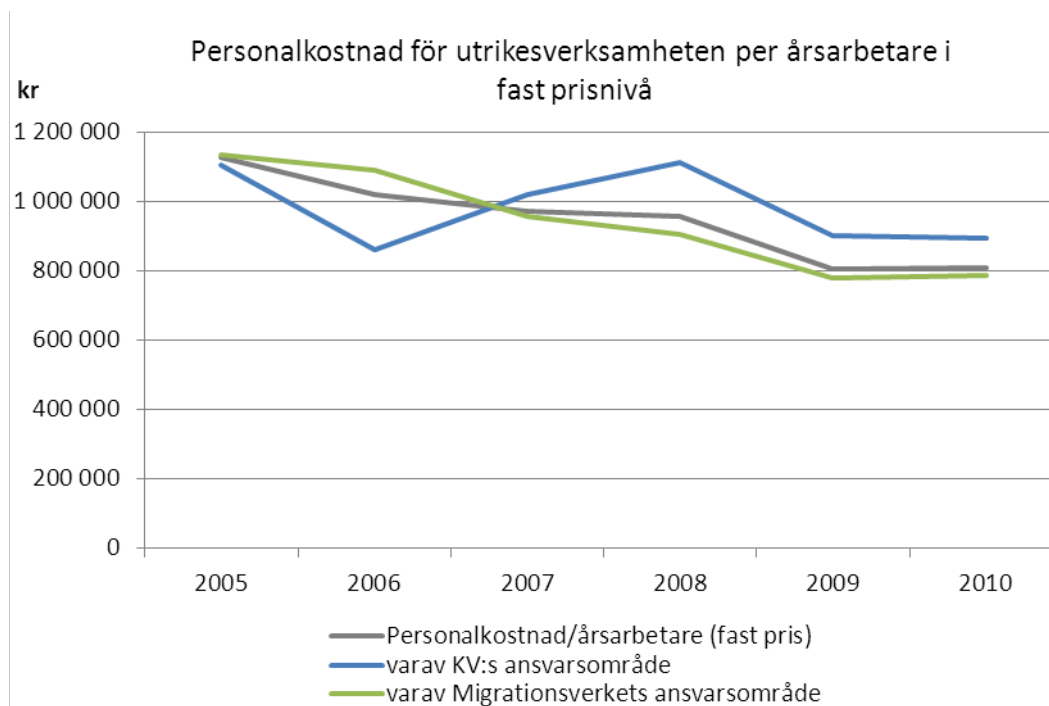
Figur 12. Personalkostnad i utrikesverksamheten (Mkr i fast prisnivå)

## Personalkostnad per årsarbetare

Nyckeltalet personalkostnad per årsarbetare beräknas genom att dividera personalkostnaden med antalet årsarbetare. Utifrån den kan man se om personalkostnaden (i fast prisnivå) för en genomsnittlig årsarbetare ökar.

Inom Migrationsverkets ansvarsområde och på totalnivå har kostnaden successivt sjunkit fram till 2009 för att plana ut mellan 2009 och 2010. Däremot har kostnaden fluktuerat inom Kriminalvårdens ansvarsområde.

<sup>36</sup> Årsredovisningen 2005. En annan orsak var inflation, dock stod personalkostnaden för den stora ökningen.



Figur 13. Personalkostnad per årsarbetare (kr i fast prisnivå)

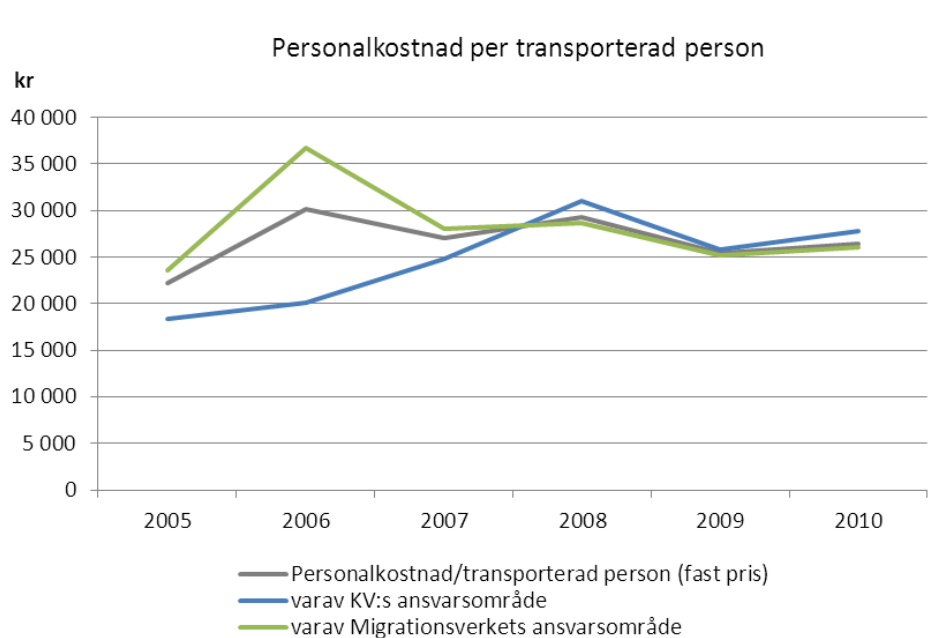
Bakom ökningen 2008 ligger att personalkostnaden steg med närmare 3 miljoner kronor jämfört med 2007 samtidigt som antalet årsarbetare ökade med en årsarbetare. Att personalkostnaden ökar 2008 beror delvis på dubbelbemanningen i Arvidsjaur, det var ett stort antal planerare från Göteborg under många månader uppe i Arvidsjaur för undervisning. Även Staben var dubbelbemannad, Norrköping och Göteborg, under en lång tid år 2008. Till kostnadsökningen bidrog även avvecklingskostnader av planeringskontoret i Göteborg.

### Personalkostnad per transporterad person

Utrikesverksamheten utmärks av stora volymfluktuationer som är svåra att påverka eftersom det är händelser runt om i världen som styr transportbehovet. För att undersöka hur Kriminalvården har lyckats effektivisera personalutnyttandet studeras istället personalkostnaden per transporterad person, vilket kan ge en indikation på hur väl man lyckas parera de fluktuationer som förekommer. Nyckeltalet beräknas genom att personalkostnaden divideras med antalet transporterade personer. Ju lägre kostnad måttet visar desto bättre bör man ha förmått att anpassa kostnaderna till efterfrågan.

Utvecklingen av nyckeltalet visar att personalkostnaden per transport har utjämnats mellan de två ansvarsområdena. Effektiviteten var högre inom Kriminalvårdens ansvarsområde 2005-2006. Effektiviteten i transporter inom Kriminalvårdens ansvarsområde har därefter minskat medan effektiviteten har varit

konstant eller till och med svagt ökande inom Migrationsverkets ansvarsområde. I genomsnitt ökade den totala personalkostnaden per transporterad person med 275 kr per år.

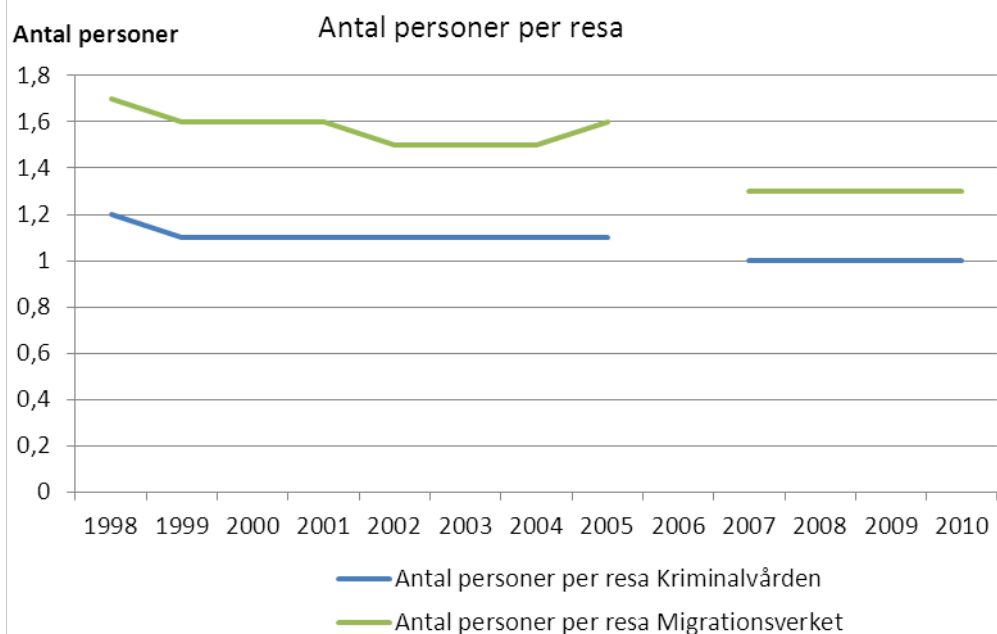


Figur 14. Personalkostnad per transporterad person (kr i fast prisnivå)

## Resor/biljetter

### Antal transporterade personer per resa

Under Kriminalvårdens statistikportal kan man hitta antalet fysiskt transporterade personer per resa 2007-2010 inom utrikesverksamheten. För åren 1998-2005 har vi fått kompletterat data från Kriminalvården. Däremot har det inte varit möjligt att få fram uppgifter för år 2006. Inom båda ansvarsområdena är trenden avtagande genom att antalet transporterade personer minskar per resa. Detta indikerar att effektiviteten i samordningen har sjunkit något genom att det blir färre och färre personer per resa. För resor inom Migrationsverkets ansvarsområde har antalet personer sjunkit från 1,7 till 1,3 personer per resa. En delförklaring till trenden kan vara att antalet familjer som transporteras blir färre. Inom Kriminalvårdens ansvarsområde har antalet personer sjunkit från 1,2 till 1 person per resa, dvs. samordningen av olika förrättningar har helt upphört.



Figur 15. Antal personer per resa

### Handläggningstid

Ett mått på effektivitet är den genomsnittliga handläggningstiden, som är tiden från att en beställning kommer in till att transporten genomförs. I dagsläget medges uttag av statistik om utrikesresor. Inför arbetet med årsredovisningen 2009 tog planeringsfunktionen i Arvidsjaur fram data för åren 2008 och 2009. Data för 2010 har kompletterats inom ramen för detta projekt. Statistiken i följande tabell avser september månad 2008-2010.

Redovisningen visar på sjunkande handläggningstid mellan 2008 till 2009, varefter handläggningstiden åter ökar under 2010. Anledningen till denna ökning är en konsekvens av bättre framförhållning mellan tidpunkten för beställningens registrering till planerat avresdatum.

	2008	2009	2010
<b>Totalt antal genomförda resor</b>	115	120	156
<b>Totalt antal personer</b>	143	148	180
<b>Totalt antal dagar för handläggning</b>	990	923	1458
<b>Genomsnittligt antal dagar</b>	8,61	7,69	9,35

Tabell 13. Handläggningstid

## Flygtransporter

WSP har från Kriminalvården fått uppgifter om antal flygresor som gjorts genom granskning av antalet fakturor, antalet personer samt kostnaden för flygtransporter för åren 2009 och 2010. Följande tabell avser charterflyg. Kriminalvården fakturerar Frontex för vissa av flygresorna. År 2009 var beloppet 4 mkr och för 2010 10 Mkr. I nedanstående tabell redovisas nettokostnaderna.

	2009	2010
<b>Antal flygresor (charter)</b>	90	110
<b>Antal personer (charter)</b>	610	649
<b>Flygkostnad (kr)</b>	26 749 005	29 544 448
<b>Antal personer per flygresor</b>	6,8	5,9
<b>Kostnad per flygresor</b>	297 211	268 586
<b>Kostnad per transporterad person</b>	43 851	45 523

Tabell 14. Antal flygresor och personer samt kostnad per flygresor (kr) och per transporterad person (kr)

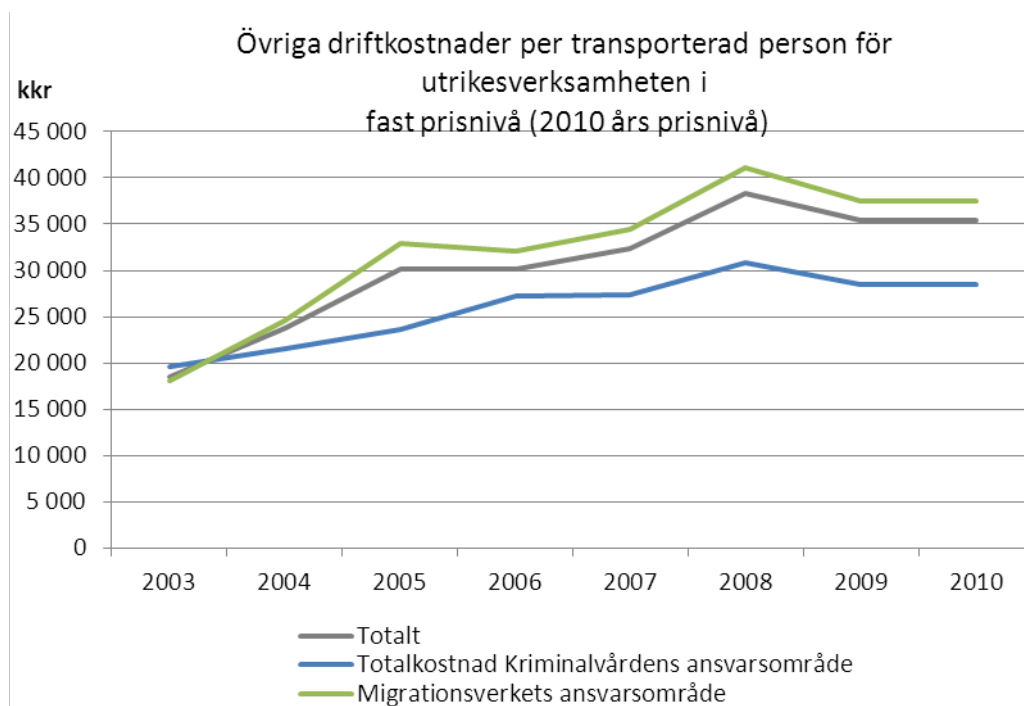
För 2010 har man genomfört flygresor till en lägre snittkostnad. Däremot har antalet personer per resa sjunkit och kostnaden per transporterad person ökat.

När det gäller reguljärflyg har vi bara haft tillgång till kostnaden för flygresorna. För att räkna ut kostnaden per flygresor totalt inom utrikesverksamheten måste vi beräkna antalet flygresor som sker reguljärt. Det får vi genom att anta att alla utrikesresor sker med flyg<sup>37</sup>, och dra av antalet charterresenärer från det totala antalet resande inom Migrationsverkets ansvarsområde. Flygkostnaden per transporterad person totalt i utrikesverksamheten uppgår då till 30 000 kr per transporterad person för år 2009 och 27 500 kr år 2010. Det tyder på en ökad effektivitet när det gäller användningen av flyg men framför allt inom reguljärflyg.

## Övriga driftkostnader

I övriga driftkostnader ingår allt utom personal-, lokal- och finansiella kostnader. En stor andel av kostnaden är biljettkostnader. Följande figur visar hur utvecklingen av denna kostnadspost har utvecklats under perioden 2003-2010.

<sup>37</sup> Ungefär 4 procent av utrikestransporterna avser Norden.



Figur 16. Övriga driftkostnader per transporterad person i utrikesverksamheten (kkr i fast prisnivå)

## Fordonskostnad

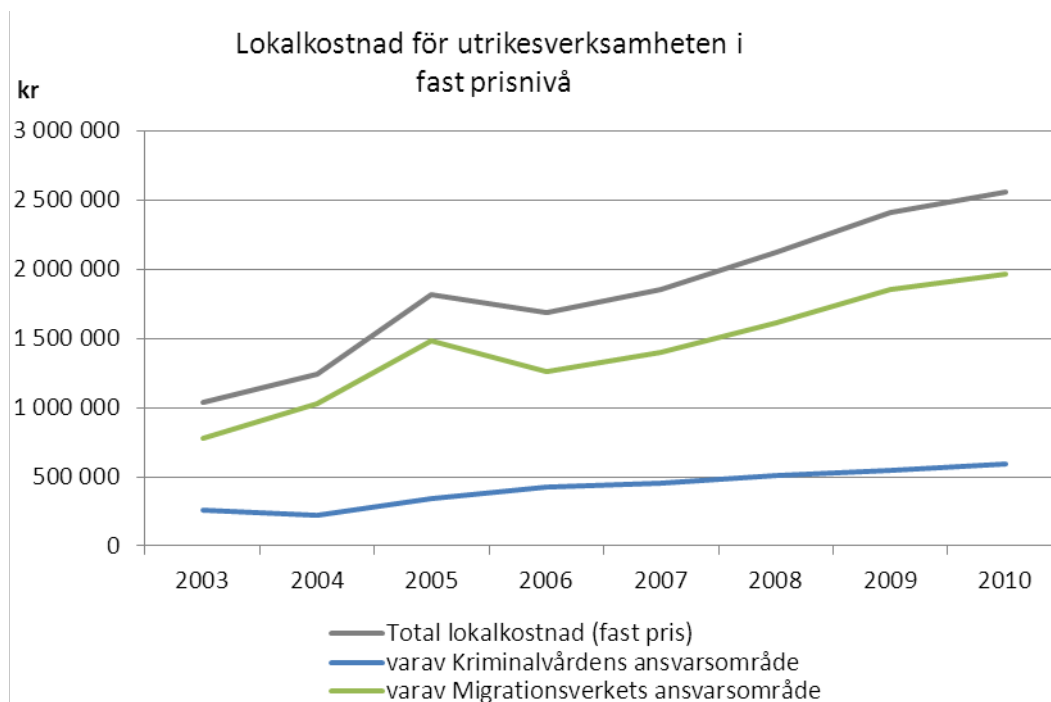
Inom utrikesverksamheten är det inte aktuellt med fordonskostnader eftersom alla transporter sker med flygplan. Transport till flygplatsen kan ske med bil men ”bokförs” då under inrikestransporter.<sup>38</sup>

## Lokaler

I princip har inte Transporttjänsten några lokaler till förfogande utöver de som används för personal och egen administration. Övriga lokaler som används ingår i Kriminalvårdens normala verksamhet. Övriga verksamheter inom Kriminalvården har i uppdrag att bistå med platser då Transporttjänsten har behov. Detta för få ett maximalt utnyttjande av Kriminalvårdens platser. Vidare används andra lokaler än Kriminalvårdens lokaler vid transporter, exempelvis polisarrester, behandlingshem, förvar o dyl. Det saknas således uppgift om antalet lokaler varför det inte varit möjligt att studera lokalutnyttjandet.

Utvecklingen av de lokalkostnader som bokförs är likartad mellan de två ansvarsområdena. Ökningen är ca 14 procent per år för Migrationsverkets och 12 procent för Kriminalvårdens ansvarsområde.

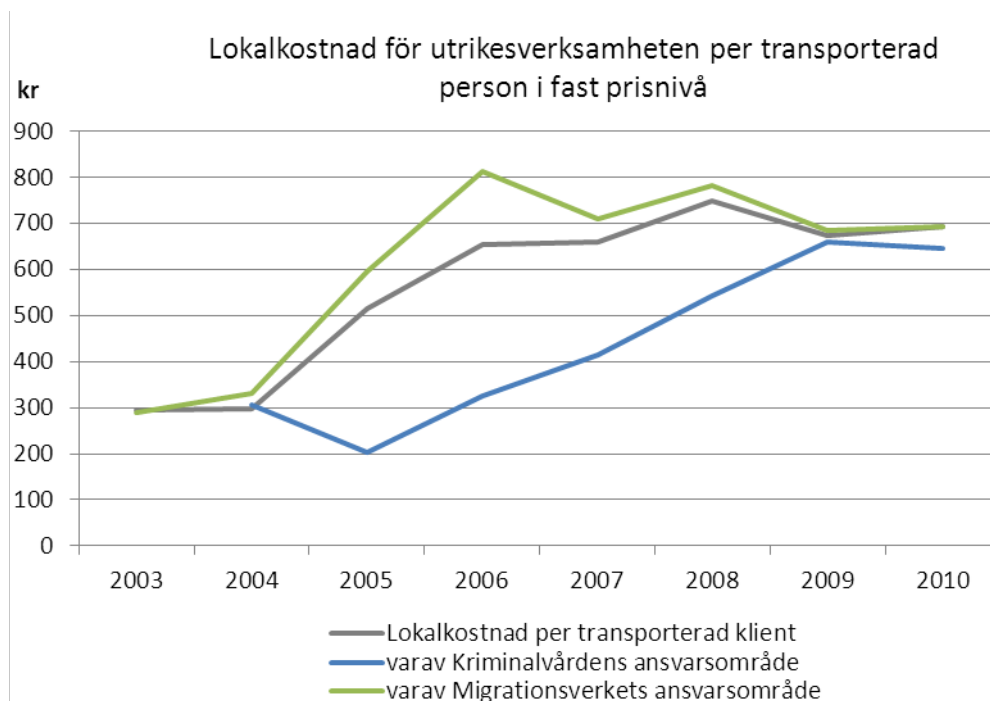
<sup>38</sup> Se t.ex. Kriminalvårdens budget underlag 2009 sid 56



Figur 17. Lokalkostnad i utrikesverksamheten (kr i fast prisnivå)

### Lokalkostnad per transporterad person

Genom att slå ut lokalkostnaden per transporterad person kan man se hur väl man anpassar lokalerna till transportbehovet. Kostnaden per transporterad person har totalt sett fördubblats under perioden 2003-2010. I början och slutet av den studerade perioden är det ingen större skillnad mellan de två ansvarsområdena. Under perioden 2005-2008 är däremot kostnaden avsevärt högre inom Migrationsverkets ansvarsområde. En anledning uppges vara att antalet transporterade personer inom Migrationsverkets ansvarsområde var lågt dessa år. Detta är i så fall en indikation på att förmågan att anpassa verksamheten till variationer i efterfrågan har varit låg under dessa år.



Figur 18. Lokalkostnad per transporterad person (kr i fast prisnivå)

Detta kan delvis förklaras av att lokalkostnader inte på kort sikt kan påverkas i någon större utsträckning då de kan vara fastlåsta av hyresavtal. Det bör dock finnas vissa möjligheter att utnyttja lokalerna inom andra verksamhetsgrenar.

Precis som för inrikesresor har lokalkostnaderna ökat kraftigt. En anledning är omlokaliseringen av planeringsfunktionen till Arvidsjaur som medförde ökade lokalbehov temporärt. På sikt bör lokal användningen bli kostnadseffektivare eftersom lokalerna som tidigare användes av planeringsfunktionen i Göteborg kan anpassa till den nya situationen. Att kostnaden per transporterad person från 2008 till 2010 blir något lägre kan vara en indikation på detta.

## Bevakning

När ett ärende har färdigberetts gör polismyndigheten en beställning av transporten hos Kriminalvårdens transporttjänst. Säkerhetsbedömningen ska ligga till grund för ett beslut om hur verkställigheten ska genomföras och om den ska ske med eller utan bevakning (eskort) samt, i förekommande fall, antalet bevakare. I vissa fall ska verkställigheten alltid ske med bevakning, bl.a. om den berörda personen visar tydliga tecken på ovilja att medverka vid verkställigheten eller om denne bedöms utgöra en säkerhetsrisk under flygningen.

Från Transporttjänstens verksamhetsuppföljning (månadsrapport) finns bevakningsgraden redovisad. En hög bevakningsgrad ger höga biljett- och personal-

kostnader. Antalet bevakare per resa har ökat vilket påverkar kostnaderna. Bevakningsgraden inom Kriminalvårdens ansvarsområde har legat stabilt kring 70 procent med undantag för år 2009. Bevakningsgraden av avvísningar av asylsökande har sjunkit bl.a. som en följd av att avvísningarna via stora charterresor har ökat i omfattning. Detta har medfört att kostnaden per avvísning sjunker.<sup>39</sup> Från att ha legat på 70 procent 2006 var bevakningsgraden inom Migrationsverkets ansvarsområde nere på 54 procent 2010.

	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Kriminalvårdens ansvarsområde</b>		68%	68%	52%	71%
<b>Migrationsverkets ansvarsområde</b>	70%	63%	61%	57%	54%

Tabell 15. Bevakningsgraden

Detta mått säger inget om effektiviteten men påverkar totalkostnaden.

## Övrigt

Destinationen är en faktor som påverkar kostnaderna för utrikesverksamheten. Det är billigare att flyga inom Europa än utanför. Från Kriminalvårdens statistikportal har vi hämtat antalet transporterade personer per kontinent för de år som finns tillgängliga, dvs. åren 2007-2010. Antalet transporterade personer inom Kriminalvårdens område är ca 850 stycken per år med undantag för 2008. Inom Migrationsverkets ansvarsområde visar uppgifterna för det totala antalet transporterade personer på en stigande trend.

<sup>39</sup> Budgetunderlag 2011

Ansvarsområde	Destination Kontinent	2007	2008	2009	2010
<b>Kriminalvården</b>	Afrika	7%	8%	8%	7%
	Asien	6%	8%	7%	7%
	Europa	66%	61%	61%	60%
	Nord- och Centralamerika	0%	0%	1%	0%
	Norden	11%	10%	12%	10%
	Oceanien	0%	0%	0%	0%
	Sverige	6%	9%	8%	10%
	Sydamerika	4%	3%	4%	5%
	<b>Antal Kriminalvården</b>		844	771	854
<b>Migrationsverket</b>	Afrika	11%	11%	9%	8%
	Asien	24%	27%	41%	43%
	Europa	54%	52%	43%	44%
	Nord- och Centralamerika	1%	1%	1%	1%
	Norden	3%	5%	2%	2%
	Oceanien	0%	0%	0%	0%
	Sverige	0%	0%	0%	0%
	Sydamerika	7%	6%	4%	2%
	<b>Antal Migrationsverket</b>		1974	2062	2719
<b>Totalsumma</b>		2818	2833	3573	3706

Tabell 16. Andel resor till olika kontinenter

Andelen resor utom Europa inom Kriminalvårdens ansvarsområde ligger stabilt runt 20 procent. Några förändringar mellan kontinenterna kan inte skönjas. Inom Migrationsverkets ansvarsområde har andelen resor utanför Europa ökat från 43 procent till 54 procent. Det är avvisningar till Asien som är orsaken.

Bilden av dagens resor jämfört med resor genomförda före 200 är att resmönstret har förändrats.<sup>40</sup> Tidigare gick merparten av resorna inom Europa, många var s.k. Dublin-ärenden med återvändande till Tyskland eller Danmark. Under 2003 gick 82 procent av resorna till länder inom Europa mot endast 65 procent under 2005. Avvisningar till länder utom Europa är generellt sett kostnadskrävande. Det gäller särskilt avvisningar till de afrikanska länderna där det till flera länder inte går att verkställa avvisningarna med reguljärflyg.

<sup>40</sup> Årsredovisningen 2005

Antal avbeställda och avbrutna resor inom utrikesverksamheten har ökat de senaste tre åren vilket påverkar kostnaderna negativt. Med avbruten resa avses en resa som blir avbruten i nära anslutning till avgång eller under transport. Dessa medför att förutsättningarna att utnyttja personalen försämras då det blir för kort tid att planera om med nya resor för berörd personal. En avbruten resa kan handla om att personen blir våldsam vilket medför att flygkapten vägrar ta med personen på transporten. Detta kan även inträffa under transportens gång eller vid byte av flyg. Vidare kan mottagande land neka att ta mot personen vilken medför att verkställigheten avbryts. Kostnaderna som uppstår är personalkostnader för planerare, medföljande personal, administrativa kostnader för om- och avbokning av flyg etc.

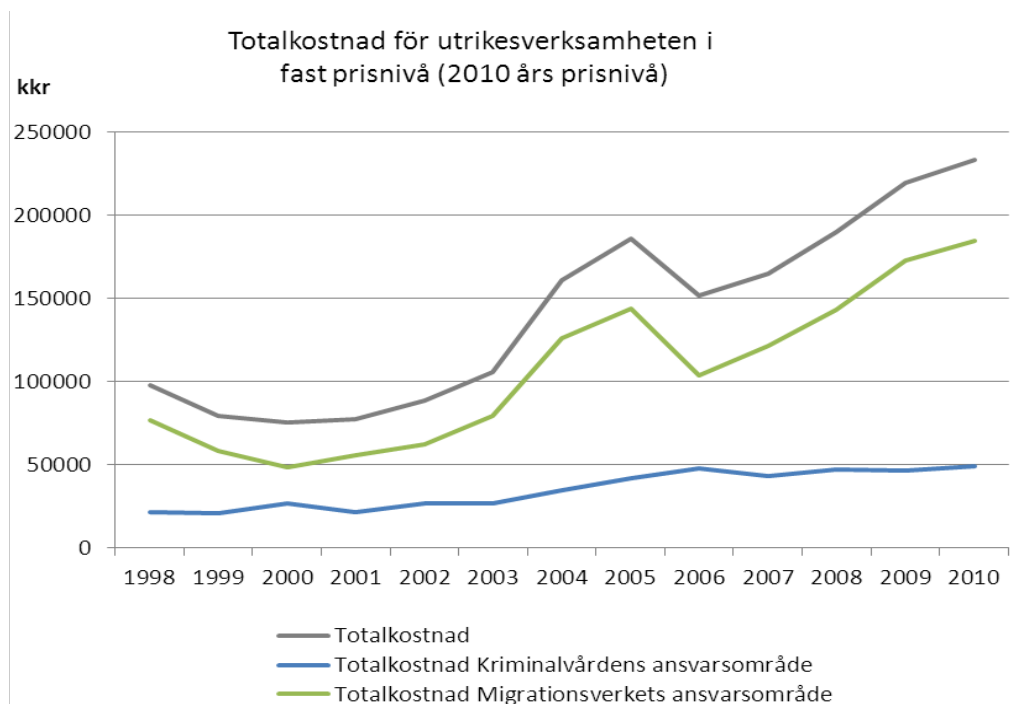
År 2010 ökade antalet avbrutna resor/antal resande vid avbrutna resor med närmare 30 procent jämfört med året innan. Det bidrar till de sämre resultaten för vissa nyckeltal för år 2010.

	2008	2009	2010
<b>Antal avbrutna resor</b>	473	471	607
<b>Antal resande vid avbrutna resor</b>	630	662	841

Tabell 17. Antal avbrutna resor och antal resande

### Sammanvägning av kostnader

Transporterna inom Migrationsverkets ansvarsområde är av större omfattning än inom Kriminalvårdens ansvarsområde. Det innebär att Migrationsverkets resor har störst påverkan på totalkostnaden inom utrikesverksamheten, vilket kan ses i följande figur. I genomsnitt ökar Migrationsverkets transporter med 10 miljoner kronor per år medan Kriminalvårdens transporter ökar med 2,7 miljoner kronor per år.

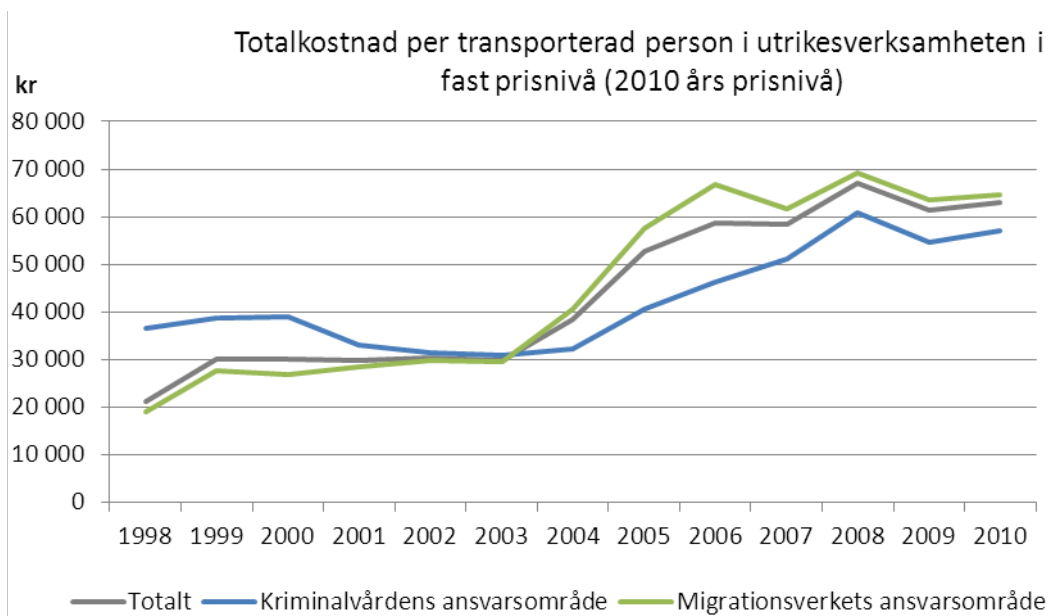


Figur 19. Total kostnad för utrikesverksamheten (kkr i fast prisnivå)

Ökningarna år 2004 och 2005 beror på höga personalkostnader och övriga driftkostnader inom Migrationsverkets ansvarsområde. Det är även dessa kostnader som ökar den totala kostnaden under perioden 2006 till 2010.

#### Total kostnad per transporterad person

Totalkostnaden per transporterad person visar upp ett intressant mönster. Före 2003 var den totala kostnaden per transporterad person/delresa inom Kriminalvårdens ansvarsområde högre än inom Migrationsverkets ansvarsområde. Efter 2003 har den totala kostnaden per transporterad person/delresa varit högre inom Migrationsverkets ansvarsområde.

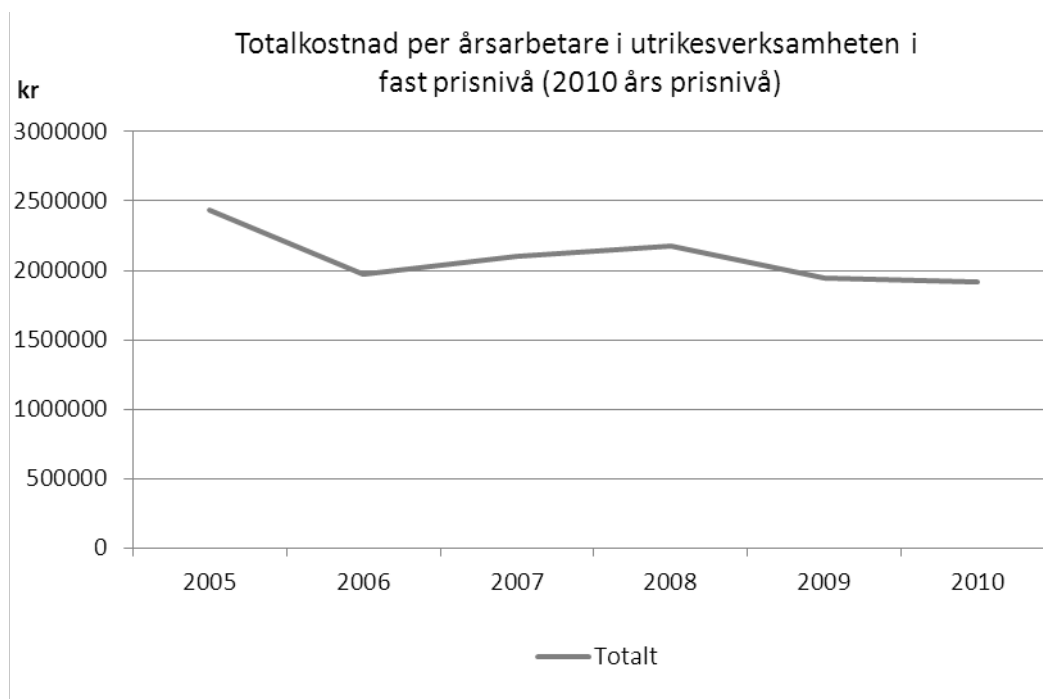


Figur 20. Total kostnad per transporterad person i utrikesverksamheten (kr i fast prisnivå)

Kostnaderna för avvisningarna inom Migrationsverkets ansvarsområde är beroende av framförallt tre faktorer: Om resan sker med bevakning, hur många bevakare som medföljer samt destinationen för avvisningen. Kostnaden för en genomsnittlig avvisning ökade t.ex. kraftigt från 29 600 under 2003 till 57 700 under 2005. Detta beror på att samtliga tre kostnadsdrivande faktorer har samverkat till att driva på kostnadsutvecklingen. Bevakningsgraden har ökat från 53 procent 2003 till 68 procent under 2005. Samtidigt ökade antalet bevakare vid varje resa från i normalfallet två bevakare per resa till att endast hälften av resorna genomfördes med två bevakare under 2005. Vid ca 25 procent av de bevakade resorna uppgick antalet bevakare till tre personer samt vid resterande 25 procent fanns fyra eller fler bevakare med. Ofta följer även polis, läkare, sjuksköterska och/eller tolk med på resorna.

#### **Totalkostnad per årsarbetare**

Den totala kostnaden per årsarbetare har trendmässigt sjunkit från 2005 till 2010. Den totala kostnaden har därmed stigit mindre än antalet årsarbetare, vilket kan tyda på ett effektivare utnyttjande av resurserna. Av den totala kostnaden står personalkostnaden för drygt 40 procent medan övriga driftkostnader står för knappt 60 procent.



*Figur 21. Total kostnad per årsarbetare inom utrikesverksamheten (kr i fast prisnivå)*

### **WSP:s bedömning**

Utrikesverksamheten har växt under de två senaste åren och denna tillväxt har skett inom Migrationsverkets ansvarsområde. Detta kan vara en anledning till att personalutnyttjande är högt. För att lösa efterfrågan på transporter har man varit tvungen att låna in personal från inrikesverksamheten vilket är en indikation på att utrikespersonalen inte har räckt till och haft en hög utnyttjande grad.

Personalkostnaden per transporterad person har varit stabil de senaste fyra åren trots att personalkostnaden har ökat med 28 procent under perioden 2007 till 2010. Detta indikerar att personalen åtminstone inte har använts ineffektivt.

Under de senaste fyra åren har totalkostnaden per transporterad person varit stabil vilket indikerar att Transporttjänsten har hanterat sin verksamhet på ett kostnadseffektivt sätt. Antalet resor utanför Europa, som är kostnadsdrivande, har ökat på senare år. Samtidigt har bevakningsgraden sjunkit, vilket kan innebära att två av de viktigaste faktorerna för kostnadsutvecklingen har tagit ut varandra.

En försiktig slutsats är att utrikesverksamheten är effektiv genom att totala kostnaden har varit stabil senaste åren samtidigt som personalkostnaden ökat kraftigt och andelen resor till mer kostnadskrävande destinationer ökat.

## 2.5 Lokala transportlösningarna i Umeå och Göteborg

Hur transportverksamheten i praktiken fördelas mellan Kriminalvårdens Transporttjänst och Kriminalvårdens olika verksamhetsställen varierar i olika delar i landet. Statskontoret vill veta hur effektiviteten ser ut för de lokala transportlösningarna i Göteborg och Umeå.

I Göteborg har Transporttjänsten tagit över den transportverksamhet som häktespersonal tidigare bedrev. Även personalen har förts över till Transporttjänsten. Verksamheten omfattar därmed såväl häktesnära transporter som fjärtransporter. Systemet syftar till att uppnå stordriftsfördelar och ökad flexibilitet. Ett annat skäl har varit att skilja transportverksamheten från häktesverksamheten, för att transporterna inte ska inkräkta på de gemensamhetsaktiviteter som de frihetsberövade har rätt till.

Även i norra Sverige bedrivs till stor del en traditionell transportverksamhet av såväl Transporttjänsten som häkten och anstalter. I detta område är de geografiska avstånden relativt stora och det finns färre häkten och anstalter. Dessutom är såväl Transporttjänstens som de lokala enheternas organisation i området av liten omfattning. I Luleå och Umeå ska Transporttjänsten även ombesörja vissa häktes- och anstaltnära transporter. I praktiken får emellertid de lokala verksamhetsställena utföra de transporter som Transporttjänsten inte har möjlighet att genomföra, och tvärtom.

### Jämförbarhet

Transporttjänsten i Göteborg genomför alla lokala resor (Levut-transporter) men några av transporterna utförs av häktet själva. Det går inte att spåra vad resor kostar som häktets utför. Därför ingår inte dessa resor i totalkostnaden. I dessa kostnader ingår däremot administrationskostnader för planeringssamordnarna placerade i Göteborg.

I Umeå sköter Transporttjänsten alla Levut-transporter med destination utanför Umeås upptagningsområde medan häktet och anstalten sköter transporterna inom upptagningsområdet. Planeringsfunktionen i Arvidsjaur står för planeringen av dessa transporter och för kostnaden för detta. Kostnaderna avseende Umeå i följande tabell avser Transporttjänstens kostnader för lokaltransporter (Levut) och fjärtransporter.

Det har påtalats från flera håll inom Kriminalvården att jämförelsen mellan Göteborg och Umeå inte går att göra på ett rättvisande sätt. Det går inte att få fram statistik i dagens Levut för att göra en rättvisande analys mellan orterna enligt Kriminalvården.

Plats	Antal transporter	Kostnad
Häktet Göteborg	67	?
Avd Halmstad	211	?
TPT Göteborg	3 850	23 119 432
Häktet Umeå	285	Ingår nedan
Anstalten Umeå	303	Ingår nedan
TPT Umeå	362	Ingår nedan
<b>Totalt Umeå</b>	<b>950</b>	<b>3 844 085</b>

Tabell 18. Antal transporter vid häkten, anstalter och transporttjänst vid Göteborg och Umeå samt kostnad (kr) för Transporttjänsten i Göteborg och Umeå (inkl häkte och anstalt)

## Transporter

Det är stor skillnad mellan Göteborg och Umeå. Det är en storstad och en norrlandsstad, vilket påverkar efterfrågan på transporter och transportavstånden. År 2010 transporterades 3 917 personer (3 850 år 2009) i Göteborg vilket innebär 11 transporter per dag, vilket motsvarar att 7 procent av antalet häktesplatser transporterats (149 häktesplatser). I Umeå genomfördes år 2010 950 transporter, vilket motsvarar 3 transporter per dag och 10 procent av antalet häktesplatser (30 häktesplatser). I dessa transporter som TPT i Umeå gjorde ingår även fjärrtransporter.

	Umeå	Göteborg
<b>Antal transportpass</b>	450	991
<b>Antal transporterade personer/aktiviteter (resa)</b>	952	3 917

Tabell 19. Antal transportpass och transporterade personer

Antalet transportpass i Göteborg är dubbelt så stort som för Umeå. Baserat på antalet häktes- och anstaltsplatser är det ett rimligt förhållande. Däremot transporterats det fler personer per transportpass i Göteborg än i Umeå.

	Umeå	Göteborg	Riket (exkl Göteborg/Umeå)
<b>Antal transporterade personer per transportpass</b>	2,1	4,0	3,5

Tabell 20. Antal transporterade personer per transportpass

En anledning kan vara att transporterarna i genomsnitt är längre i Umeå än i Göteborg. Antalet mil per transportpass var 2010 i Umeå 27 mil medan motsva-

rande var 12 mil i Göteborg. Eftersom antalet mil per transporterad klient var i genomsnitt 13 mil i Umeå och 3 mil i Göteborg innebär det att man hinner med fler transporter på ett transportpass i Göteborg.

## Personal

Det faktum att det är blandade transporter i Umeå och enbart lokala i Göteborg får betydande följder för antalet personaltimmar. Vid en Levut-transport (lokal transport) kan personen bli skjutsad till en tingsrätt, varpå två transportörer följer med personen under hela dagen. När förhandlingen är klar kommer det en bil och hämtar upp. Vid en fjärrtransport är man normalt tre i personalen (transportledare, transportör samt bilförare) med en beläggningsgrad på 3,4 personer som riksgenomsnitt. Det innebär att vid en lokaltransport är det normalt två transportörer per person, även om det kan förekomma samtransporter.

	Umeå	Göteborg
<b>Personaltimmar 2010</b>	7 301	47 951

Tabell 21. Antal personaltimmar 2010

Totalkostnaden per personaltimme är 540 kr i Umeå och 500 kr i Göteborg. I Göteborg uppger man att man fått ner antalet övertidstimmar tack vare omorganisationen, vilket möjligen kan förklara skillnaden.

Slår man ut antalet personaltimmar per transporterade person/delresa blir det 7,6 timmar per transporterad person/delresa för Umeå och 12,2 timmar för Göteborg.

## Kostnader

I den totala kostnaden för Umeå i tabellen nedan ingår Transporttjänstens kostnader för transporter genomförda åt häktet och anstalten i Umeå. För Göteborg ingår enbart Transporttjänstens kostnader. Skillnaden mellan de båda kostnaderna är att kostnader för fjärrtransporter ingår i Umeå men inte i Göteborg. Personalkostnaden är den absolut största kostnadsposten för båda verksamhetsställena.

	Umeå	Göteborg
<b>Totalkostnad</b>	3 944 920	23 980 550

Tabell 22. Total kostnad 2010 (kr)

I följande tabell visas total kostnad per transportpass och totalkostnad per delresa (transporterad person). En del av förklaringen till den stora skillnaden i kostnad per transportpass är att i Göteborg utförs dubbelt så många transportpass.

Skillnaden minskar något när man jämför kostnaden per delresa (transporterad person).

	Umeå	Göteborg	Riket (exkl Göteborg/Umeå)
<b>Total kostnad/transportpass</b>	8 766	24 198	11 782
<b>Total kostnad/transporterad person</b>	4 144	6 122	3 365

Tabell 23. Total kostnad per transportpass och per transporterad person(kr)

Under 2010 hade Transporttjänsten i Umeå mest övertid av alla verksamhetsställen i Region Nord. De hade 138 timmar avställningsövertid totalt under året samt 324 timmar vanlig övertid. Detta kan jämföras med Härnösand som har dubbelt så många transportörer, men som endast kom upp 202 timmar vanlig övertid under samma period. I Göteborg har man i princip fått bort alla övertidstimmar genom omorganisationen. Avställningsövertid är den tid som personalen arbetar utöver den tid som tjänstgöringen ska omfatta under året. Normal övertid är den tid som utförs på tider som ligger utanför den tidsram som körningarna planeras inom.

### WSP:s bedömning

Det kan vara svårt att jämföra de studerade orternas verksamhet eftersom statistiken för Umeå avser både fjärrtransporter och lokalresor medan uppgifterna för Göteborg enbart avser lokala resor. Det medför att genomsnittsresan är längre i Umeå, även om man bortser från skillnaderna i ortstrukturen. Det innebär att resurserna är mer låsta i Umeå och antalet uppdrag per transportpass blir lägre än i Göteborg. Verksamheten i Göteborg hinner i sin tur klara av uppdragen fortare och hinner därmed ta ytterligare uppdrag innan transportpasset är slut. Frågan är hur mycket detta påverkar jämförelsen då avstånden generellt är längre i Norrland.

Om man beräknar kostnaden per transporterad mil uppgår den till 326 kr/mil<sup>41</sup> i Umeå och 2 106 kr/mil i Göteborg. I Umeå körde man 27 mil per transportpass och i Göteborg 12 mil. Å andra sidan är totalkostnaden per personaltimme lägre i Göteborg (500 kr respektive 540 i Umeå), även om den skillnaden är mindre än 10 procent. Observera att kostnadsjämförelsen blir skev då administrationskostnader ingår i Göteborg medan motsvarande kostnader för Umeå redovisas under kostnader för planeringsenheten i Arvidsjaur.

<sup>41</sup> I Umeå kördes det 12 097 mil år 2010, i Göteborg 11 384 mil

Vi bedömer dock att man ska vara försiktig med att dra långtgående slutsatser om vilken organisationsmodell som är effektivast utifrån denna jämförelse eftersom de geografiska förutsättningarna spelar stor roll för resultaten. En eventuell slutsats skulle kunna vara att det inte är någon nackdel att integrera fjärrtransporter med lokaltransporter som man gör i Umeå men inte i Göteborg. De regionala förutsättningarna är olika vilket påverkar valet av modell.

Det är mer än enbart transportavstånden som skiljer sig mellan Umeå och Göteborg. Det finns fler inrättningar i Göteborgsregionen. I Umeå finns det inte så många platser att hämta/lämna på. Det innebär att själva upptagningsområdet genererar mer personer för Göteborgsbilarna. Det finns t.ex. inget förvar i Umeå. I Göteborg hjälper Transporttjänsten till med att köra personer till och från vårdinrättningar i mån av resurser. Därför kan Göteborg "fylla" ut beläggningen de dagar som det är lite körningar medan man i Umeå blir stillastående utan något att köra.

Ett sätt att öka effektiviteten skulle kunna vara att samla ihop personer för ökad samkörning. Det skulle dock medföra stort behov av övernattningsplatser och kunna leda till att det blir fullt på tillgängliga övernattnings- och rastplatser utefter norrlandskusten. Transporttjänsten skulle därmed inte få de nattplatser de behöver för nuvarande transportbehov. Detta skulle i sin tur kunna leda till att man blev tvungen att chartra plan för att flyga förbi stoppen. Enligt företrädare för Transporttjänsten gäller det att hålla igång flödet utefter kusten och utnyttja de platser de har alla dagar i veckan.

Enligt Transporttjänsten fungerar Umeå/Luleå också som en ändhållplats i transportsystemet, vilket genererar mindre antal resor jämfört med Göteborg, som trafikeras av alla slags klienter.

Effektivitetsanalysen visade att totalkostnaden/delresa var högre i Göteborg med totalkostnaden per personaltimme var lägre. Det tyder på slutsatser kring effektiviteten mellan Umeå och Göteborg är osäkra. Intervjuerna indikerar att Göteborgsmodellen har varit lyckad. Göteborgsmodellen innebär en ökad flexibilitet med växling mellan Levut-transporter, fjärr och utrikestransporter. En effekt har blivit som nämnts ovan att övertidstimmarna har i princip försvunnit. Dessutom har vården inom häktet blivit bättre då kriminalvårdarna kan fokusera på de intagna istället för att ha fokus på både förare och vårdare.

## 2.6 Planeringsfunktionen i Arvidsjaur

En transportplaneringsgrupp är sedan 2007 lokaliserad i Arvidsjaur. Detta av regionalpolitiska skäl. Tidigare fanns den i Göteborg. Planeringen sker utifrån en sammanvägning av vilken klientgrupp transporten rör och vikten av att

transporten kommer till stånd vid viss tidpunkt. Generellt sett är det dock numera ett riktmärke att klienter som transporteras inom ramen för Kriminalvårdens direkta verksamhetsområde ska gå före transporter åt exempelvis Statens institutionsstyrelse. Transportplaneringsgruppen i Arvidsjaur har viss planeringsberedskap (jour) utanför kontorstid, vardagar kl. 17.00–21.00 och helgdagar kl. 07.00-15.00.

Planerarna är uppdelade i inrikes- och utrikestransporter. Antalet årsarbetare var 2010 totalt 26,4 varav 11,5 inrikes respektive 14,9 utrikes. Antalet årsarbetare har ökat med 13 procent totalt (3 årsarbetare) mellan 2008 och 2010. Hela ökningen har skett inom utrikesverksamheten. Anledningen är att antalet beställda transporter har ökat kraftigt från 2 278 beställningar år 2008 till 3 109 beställningar år 2010. Inom inrikesverksamheten har antalet beställningar legat kring 27 000, där är dock trenden fallande.

Det är mer arbete med att planera en utrikesresa jämfört med en inrikes. Antalet beställningar per årsarbetare var 209 stycken medan motsvarande mått var 2 366 för inrikesverksamheten. Om man slår ut det per dag (225 arbetsdagar på ett år) planerar varje årsarbetare inom utrikesdelen en beställning per dag medan motsvarande inom inrikesdelen planerar varje årsarbetare 10 resor per dag.

Inom utrikesverksamheten finns statistik om antal avbeställda och avbrutna resor samt motsvarande för antal resande. Inrikes har tyvärr ingen sådan funktion. De resor som inte gått som planerat en dag går i regel senare, dvs. en annan dag. Därmed går det endast att studera andelen avbrutna/avbeställda resor för utrikesverksamheten.

Det är svårt att jämföra kostnaderna mellan åren eftersom lokalkostnaden för 2008 delvis är förd som lokalkostnad för 2009. Kostnaden per beställd transport har legat stabilt kring 410-415 kr om man beaktar fördelningen av lokalkostnaden.

	2008	2009	2010
<b>Antal beställda transporter</b>	27 932	27 527	27 300
<b>Antal årsarbetare planeringsfunktionen</b>	11,31	11,88	11,54
<b>Antal beställningar/årsarbetare</b>	2470	2317	2 366
<b>Antal beställningar/årsarbetare och dag</b>	11,0	10,3	10,5

*Tabell 24. Antal beställningar och antal beställningar per årsarbetare inom inrikesverksamheten*

	2008	2009	2010
<b>Antal beställda transporter</b>	2 278	2 935	3 109
<b>Antal årsarbetare planeringsfunktionen</b>	11,99	12,38	14,89

<b>Antal avbeställda/avbrutna resor</b>	473	471	607
<b>Antal avbeställda/avbrutna resande</b>	630	662	841
<b>Antal beställningar/årsarbetare</b>	190	237	209
<b>Antal beställningar/årsarbetare och dag</b>	0,8	1,1	0,9
<b>Antal beställningar/årsarbetare och timme</b>	0,1	0,1	0,1
<b>Andel avbeställda resor/beställd transport (utrikesresor)</b>	21%	16%	20%
<b>Andel avbeställda resande/beställd transport (utrikesresor)</b>	28%	23%	27%

Tabell 25. Antal beställningar, avbeställda resor samt beställda/avbeställda resor per årsarbetare inom utrikesverksamheten

	2008	2009	2010
<b>Lönekostnad</b>	12 886 664	10 998 500	11 860 121
<b>Lokalkostnad</b>	35 683	1 072 698	683 796
<b>Totalkostnad</b>	12 922 347	12 071 198	12 543 917
<b>Lönekostnad/årsarbetare</b>	553 166	453 397	448 737
<b>Totalkostnad/årsarbetare</b>	554 698	497 618	474 609
<b>Total kostnad/beställning</b>	428	396	413

Tabell 26. Kostnader för in- och utrikesverksamheten (kr) samt kostnader per årsarbetare och beställning (kr)

Etableringen av planeringsfunktionen i Arvidsjaur kostnader år 2007 ca 1,2 miljoner kronor och bestod främst av utbildningskostnader (0,7 Mkr) och rekrytering (0,4 Mkr). År 2008 var etableringskostnaden 10,5 miljoner kronor och bestod av omställning personal (5,3 Mkr), utbildning (4,7 Mkr), utrustningskostnader (0,4 Mkr).

## 2.7 Prognoser över Transporttjänstens verksamhet

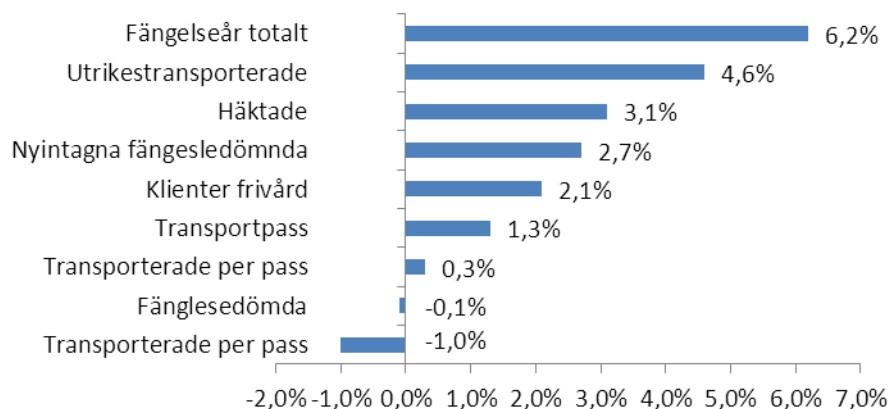
I Kriminalvårdens budgetunderlag för 2010 redovisas utförligt klientutvecklingen och prognoser för bl.a. antalet häktade, intagna på fängelseanstalt, i frivården samt för Transporttjänsten.

### Efterfrågan på transporttjänster - ett komplicerat problem

Efterfrågan på Kriminalvårdens transporttjänst beror i hög grad på hur antalet anhållna, häktade, intagna, samt antalet utvisade, sjuka och antalet fängelseår per intagen utvecklas. Utvecklingen av de olika klientgrupperna är svår i sig att uttala sig om och tydliggör hur komplext och svårt det är att bedöma den framtida utvecklingen vad gäller efterfrågan på dessa transporttjänster. Några väsentliga iakttagelser kan göras, baserad på de historiska trenderna för åren 1998 - 2008:

- Det totala antalet fängelseår har ökat med 6,2 % per år
- Antalet utrikes transporterade har ökat med 4,6 % per år (avser perioden 2000-2009)
- Antalet häktade har ökat med 3,1 % per år
- Antalet nyintagna fängelsedömda har ökat med 2,7 % per år
- Antalet klienter inom frivården har ökat med 2,1 % per år
- Antalet transportpass har ökat med 1,3 % per år
- Det totala antalet transporterade har ökat med 0,3 % per år. Dock har tillväxttakten ökat till 1,5 % per år för perioden 2001-2010
- Det totala antalet fängelsedömda har minskat med 0,1 % per år
- Antalet transporterade per transportpass har minskat med 1 % per år

#### Långsiktstrender 1998-2008 för 9 parametrar för Transporttjänsten

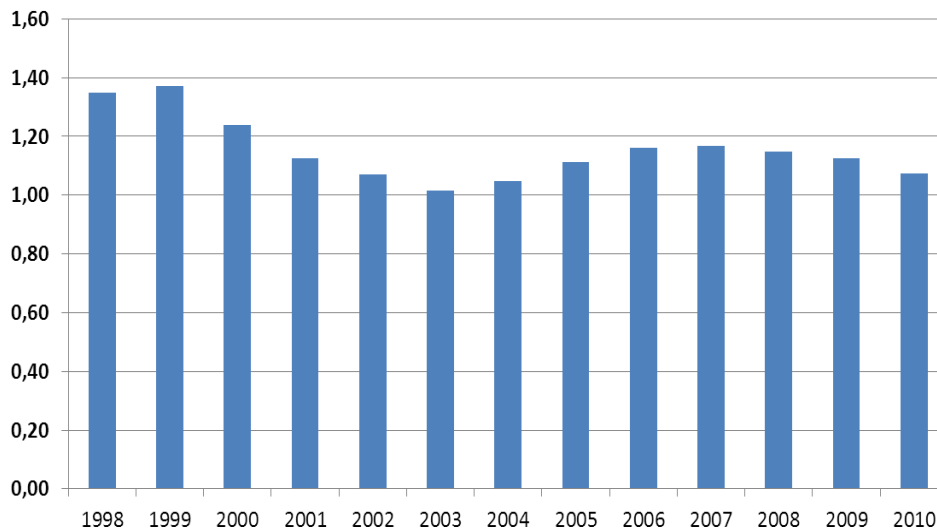


Figur 22. Långsiktstrender 1998-2008

Figuren ovan visar på en betydande spännvidd i tioårstrenderna för de nyckeltal som påverkar Transporttjänsten.

De transporterade personerna utgör en sammansatt grupp som består av de olika klientgrupperna enligt ovan. Utvecklingen av antalet personer inom dessa klientgrupper varierar högst påtagligt, varför det är i det närmaste ogörligt att producera trovärdiga prognoser över antalet transporterade. En ”kontroll” skulle dock kunna bestå av att studera sambandet mellan utvecklingen av summan av alla klientgrupper och av antalet transporterade/delresor. En sådan kvot, dvs. mellan antalet transporterade/delresor och summa klienter, visar följande mönster för åren 1998 – 2010:

### Antal delresor per klient 1998 - 2010

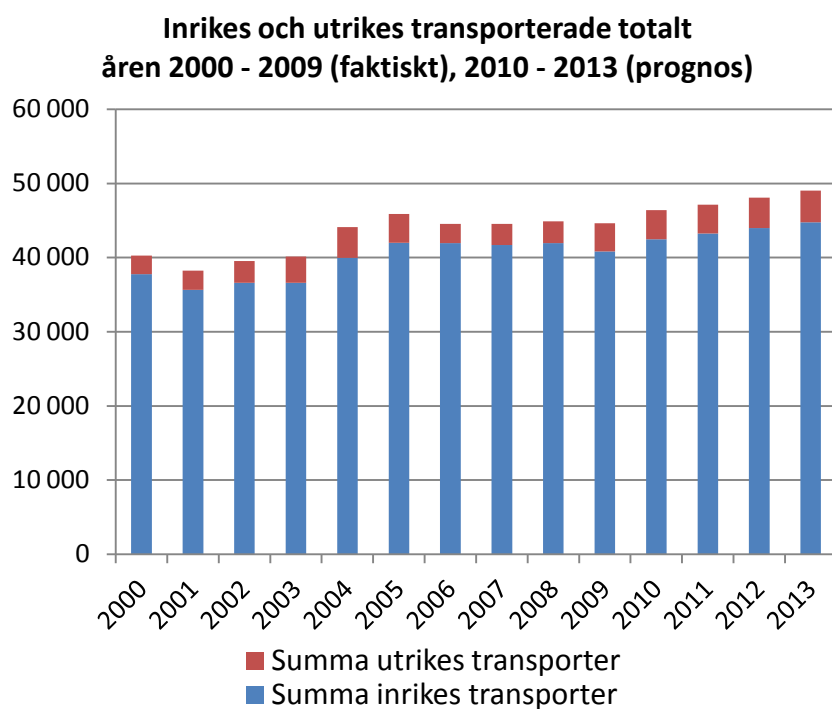


Figur 23. Antal transporterade per klient

Antalet delresor ”per klient” sjönk från 1,35 år 1998 till 1,0 år 2002. Därefter steg kvoten till 1,17 år 2007 för att under de senaste två åren ligga på 1,12. Detta innebär att varje klient i genomsnitt transporterats 1,12 gånger per år. Det handlar troligen om delresor och dessa varierar sannolikt delvis oberoende av antalet klienter, t.ex. som följd av transportorganisationen.

Antalet transportpass har vuxit med 1,3 % per år samtidigt som antalet transporterade har vuxit med 0,3 % per år under 12-årsperioden 1998 – 2010. För närvarande transporterats i genomsnitt 3,4 personer per transportpass, och detta antal har varit stabilt sedan år 2000. En grov bedömning av efterfrågan på antalet transporterade (egentligen delresor) kan göras genom att basera uppskattningen av antalet transporterade på den ovan redovisade kvoten 1,12 transporterade per klient. Kvoten multipliceras med summan av prognoserna för de fem klientgrupperna (häktade, fängelsedömda totalt resp. nyintagna), frivårdsklienter och utrikes transporterade). En viktad prognos över dessa fem grupper ger en genomsnittlig tillväxt på 2,4 % per år. För den del av hela perioden då kvoten antal delresor per klient har varit som mest stabil, d.v.s. åren 2003-2010, blir den viktade trenden i stället så låg som 0,7 % per år. Metoden visar således på en relativt svag tillväxt i antalet transporterade (delresor) vid rådande regelverk.

Med utgångspunkt från data som redovisats i budgetunderlaget för år 2011 kan följande utvecklingstendenser skönjas:



Figur 24. Antal transporterade personer i inrikes och utrikes varav prognos 2010-2013

Den årliga trenden för perioden 2000 – 2009 har visat på en ökning med 1,4 % för inrikes transporterade och till 4,6 % för utrikes transporterade. Andelen utrikes transporterade har således ökat från 6,2 % år 2000 till 8,5 % år 2009. Det totala antalet transporterade har således ökat från ca 40 270 år 2000 till 44 620 år 2009.

En ren trendframskrivning till år 2013 skulle medföra 50 430 delresor, varav 44 360 inrikes och 6 070 utrikes. Kriminalvårdens egen prognos antyder en något lägre total volym på 49 050 transporterade. Av dessa beräknas 44 750 utgöras av inrikes transporterade, och 4 300 utrikes. WSP:s prognos innebär således en viss ökning av antalet inrikes transporterade med ca 1 % eller ca 390 personer jämfört med trendframskrivningen. Å andra sidan bedömer Kriminalvården att antalet utrikes transporterade blir ca 1 380 färre personer år 2013 än vad en ren trendframskrivning skulle medföra.

### Sammanfattande bedömning av Kriminalvårdens prognoser

Till bilden hör en lång rad komplicerande fakta som påverkar den verkliga efterfrågan på Kriminalvårdens transporttjänster. Här skall några viktigare iakttagelser noteras:

1. Kriminalvården konstaterar att platsbehovet ökar med ytterligare 1 311 fängelsedömda, 348 häktade och 1 545 frivårdsklienter fram till år 2012 jämfört med år 2008.
2. Prognosmetoderna har ändrats i "Rättsväsendets kapacitetsbehov 2009 – 2012, centrala prognoser för polis, Åklagarmyndigheten, domstolarna och Kriminalvården" från tidigare mer avancerade statistiska prognosmodeller<sup>42</sup> till enklare trendframskrivningar. Det framgår inte av "Budgetunderlag 2010" av vilken orsak de mer avancerade prognosmetoderna har övergivits.
3. År 1997 minskade antalet fängelsedömda genom införandet av de s.k. fotbojorna (IÖV; d.v.s. intensivövervakning med elektronisk kontroll).
4. Under perioden 1995 – 2007 har inflödet av fängelsedömda varit relativt stabilt med 12 000 – 14 000 dömda per år.
5. År 1996 var den genomsnittliga utdömda strafftiden 218 dagar (0,6 år), medan den år 2007 var 331 dagar (0,9 år), d.v.s. en ökning med 52 % på 11 år.
6. Medelantalet häktade har ökat från 1 066 år 1998 till 1 455 år 2008, d.v.s. en ökning med 36 %.
7. Prognosen för antalet fängelsedömda är gjord i två steg; först en ren trendframskrivning från perioden 2003 – 2007 (d.v.s. en relativt kort period). Därefter har Kriminalvården gjort manuella påslag med hänsyn till kända omvärldsfaktorer. Exempelvis bedömer Domstolsverket att antalet avgjorda brottmål förväntas öka från 73 900 år 2007 till 104 000 avgjorda brottmål år 2012. Straffnivåutredningen bedömer att antalet utdömda fängelseår ökar med 620 år, varav två tredjedelar kommer att avtjänas i fängelse (410 år). Medelantalet fängelsedömda beräknas av ovan redovisade skäl öka från 5 230 år 2005 till 6 225 år 2012, d.v.s. en ökning med 19 %.
8. Antalet häktade beräknas som en fast andel (29 %) av antalet fängelsedömda. Eftersom antalet fängelsedömda beräknas öka med 19 % kommer även prognosen för antalet häktade att öka i ungefär samma omfattning, eller med 20 % (från 1 499 år 2005 till 1 800 år 2012).
9. Den nya och förenklade prognosmetodiken innebär att bedömningarna av antalet fängelsedömda enligt 2009 års budgetunderlag nu har skrivits ned till 6 % (dvs. en minskning med 4 %) för åren 2009 – 2010, men justerats upp för år 2011 med drygt en procent. Det är dock ogörligt för utomstående att ifrågasätta denna typ av uppgifter.

---

<sup>42</sup> Av typen regressions- och Arima-modeller.

## **WSP:s bedömning**

I SOU2009:13 konstaterades med avseende på långtidsprognoserna att det inte är möjligt att göra tillförlitliga prognoser eftersom modeller inte kan ta hänsyn till trendbrott. WSP:s bedömning av Kriminalvårdens prognoser över antalet fängelsedömda är att de är utförda med hög grad av professionalism, även om prognosmetodiken har bytts ut från avancerade statistiska modeller till enklare trendframskrivningar. Under de senaste åren har prognoserna överskattat behovet. När det gäller behovet av transporter styrs det till viss del av genomförda och planerade regelförändringar, samt andra kriminalpolitiska initiativ som kanske ännu inte kan förutses. Effekterna av dessa låter sig svårigen beräknas.

### 3 Konsekvensanalys

I detta kapitel belyses olika aspekter av konsekvenser till följd av de huvudsakliga förslag som lämnats i utredningsbetänkandet *Transporter av frihetsberövade*. Konsekvensanalysen bygger på resultatet från effektivitetsanalysen i kapitel 2 och har särskilt inriktats mot att belysa konsekvenser vad gäller incitament, resursbehov och kostnadseffektivitet. Ett viktigt underlag för konsekvensanalysen har varit de intervjuer som genomförts med företrädare från Kriminalvården, Polisen, Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse (SIS) och Sveriges kommuner och landsting (SKL). Ett viktigt inslag i intervjuerna har varit att få en bedömning av konsekvenserna utifrån olika myndigheters och funktioners perspektiv samt att inhämta de berörda myndigheternas och funktionernas syn på de specifika frågeställningar som Statskontoret formulerat i sitt uppdrag (jfr. kapitel 1).

I den utsträckning som detta varit möjligt med hänsyn till datatillgången har konsekvenserna av utredningsförslagen kvantifierats och deras påverkan på de nyckeltal som har tagits fram i effektivitetsanalysen beräknats. Då statistiktillgången generellt har varit bristfällig och de intervjuade personerna främst kunnat ge principiella bedömningar om konsekvenser är analysen dock till stor del av kvalitativ karaktär.

Inledningsvis i kapitlet redovisas de huvudsakliga förslag om ändrade ansvarsförhållanden som konsekvensanalysen bygger på. Därefter beskrivs övergripande de förväntningar och krav som transportbeställande aktörer har på Kriminalvårdens Transporttjänst utifrån förslagen, samt vilken eventuell incitamentsbild som finns hos dessa. Bedömningen av konsekvenserna för Transporttjänsten bygger på utredningens slutsatser, resultat från intervjuer samt bedömningar av förslagets påverkan på relevanta nyckeltal som redovisats i effektivitetsanalysen (kapitel 2). Även konsekvenser för den lokala transportverksamheten inom Kriminalvården samt för beställarmyndigheterna redovisas översiktligt liksom konsekvenser för de frihetsberövade.

### 3.1 Utgångspunkter – förslag om ändrade ansvarsförhållanden

Konsekvensanalysen tar sin utgångspunkt i de tre huvudförslag som *Utredningen om transporter av frihetsberövade personer* lämnade i sitt betänkande *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7). Dessa huvudförslag kan sammanfattas i följande punkter:

- Kriminalvårdens ansvar för transporter gentemot andra beställande huvudmän tydliggörs och utökas.
- Transporttjänsten föreslås ta över transporter från de lokala verksamhetsställen inom Kriminalvården,
- Alla transporter, även de som beställs av externa huvudmän och beställare, exempelvis Migrationsverket och Statens institutionsstyrelse, ska finansieras via Kriminalvårdens förvaltningsanslag och egen personal ska följa med.

Utredningen menar att transportverksamheten ska anordnas utifrån rättssäkerhet och effektivitet.

Det första huvudförslaget<sup>43</sup> innebär att Kriminalvården får ett formellt ansvar för transporter åt andra myndigheter, till skillnad från idag då uppdraget bygger på frivillighet. Transporttjänsten har alltså i nuläget rätt att neka eller skjuta på en beställning av transportuppdrag.

Vidare bygger förslaget bl.a. på att Kriminalvården ska avlasta Polisen i så stor utsträckning som möjligt. När frihetsberövanden ska verkställas, t.ex. i samband med gripanden, omhändertaganden och återföranden krävs Polisens särskilda tvångsbefogenheter. Tvångsbefogenheterna kan exempelvis omfatta att Polisen fastställer identitet samt genomför husrannsakan och kroppsvisitation. Följaktligen är det Polisen som står för de flesta inledande transporter i samband med frihetsberövanden.

Att Kriminalvården får ett tydligare ansvar innebär att myndigheten – i stället för Polisen – genom sin transporttjänst ska biträda vid handräckningsärenden i situationer då en person redan är frihetsberövad, men där det ändå kan befaras att transporten inte kan utföras utan att tvång behöver tillgripas. Detta medför att myndigheter som begär handräckning i vissa fall ska kunna vända sig direkt till Kriminalvården utan att gå via polismyndigheterna. Utöver dylika handräckningsärenden ska även Polisen i större utsträckning kunna lämna över egna transportuppdrag till Transporttjänsten om Polisen finner det tidsbesparande samt lämpligt rent logistiskt och säkerhetsmässigt.

---

<sup>43</sup> Se vidare *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7), kapitel 8.

Det andra huvudförslaget<sup>44</sup> innebär att Transporttjänsten tar över en större del av de lokala transporter som häkten och anstalter inom Kriminalvården idag själva utför. Förslaget medför följaktligen ett utökat verksamhetsansvar för Transporttjänsten (TPT) även för Kriminalvårdens egna transporter, då Transporttjänsten idag främst ansvarar för myndighetens fjärtransporter. Förslaget syftar till att utjämna geografiska variationer i organisationsupplägget för transporter inom Kriminalvården samt att undvika parallella system inom en och samma myndighet.

Det tredje huvudförslaget<sup>45</sup> lämnas mot bakgrund av att det funnits signaler om obefogade begäran om handräckning vid transporter av frihetsberövade. Om exempelvis vålds- eller rymningsrisk inte föreligger ska den ansvariga myndigheten själv utföra transporten. Förslaget innebär att personal från en myndighet som begär handräckningen bör medverka vid transporten. Detta gäller särskilt vid handräckning av frihetsberövade personer enligt LVU (vård av unga), LVM (vård av missbrukare), LPT (vård av psykiskt sjuka), LRV (rättspsykiatrisk vård) och LSU (sluten ungdomsvård). På så sätt motverkas en eventuell risk för överutnyttjande av handräckningsinstitutet. Det ska dock finnas utrymme för individuella hänsynstaganden och i särskilda fall kan därför transporten genomföras utan medverkan från ansvarig myndighet.

Utredningen bedömer vidare att Transporttjänstens verksamhet, inklusive transporter åt andra myndigheter, även fortsättningsvis bör finansieras genom Kriminalvårdens anslag. Utredningen anser att ekonomiska incitament beträffande transporter av frihetsberövade inte skulle innebära besparingar för samhället i stort, utan bl.a. medföra alltför stora transaktionskostnader mellan myndigheterna. Därtill menar utredningen att transportverksamheten torde vara relativt okänslig för ekonomisk styrning då det transporterna ofta är betingade av lagstadgade frister.

### **3.2 Behov och förväntningar hos transportbeställare**

Utredningen Transporter av frihetsberövade bedömer att myndigheten Kriminalvården ska behålla Transporttjänsten, men att denna ska profileras utifrån att verksamheten inte omfattar endast Kriminalvården. Utredningen menar vidare att transportverksamheten, i sin roll som nödvändig stödfunktion, i möjligaste mån bör anpassas till behoven hos de samhällsfunktioner som är beroende av den. Ett viktigt underlag till konsekvensanalysen för Transporttjänsten (avsnitt 3.3) är följaktligen de behov, förväntningar och incitamentsstrukturer som finns hos beställare av transporter av frihetsberövade. Därför redovisas nedan resultat

---

<sup>44</sup> Se vidare Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7), kapitel 10.

<sup>45</sup> Se vidare Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7), kapitel 13 och 17.

från intervjuer med företrädare från Polisen, Migrationsverket, Statens Institutionsstyrelse, Sveriges Kommuner och Landsting samt Kronobergshäktet. Vidare redovisas analyser kopplat till konsekvenser för beställarna till följd av förslagen främst i avsnitt 3.3 *Konsekvenser för Transporttjänsten*, avsnitt 3.6 *Samhällsekonomisk bedömning* samt kapitel 4 *Slutsatser*.

## **Polisen**

Fyra företrädare inom Polisen har intervjuats. Deras verksamhetsområden omfattar Rikspolisstyrelsen, Gränspolisen samt Polismyndigheterna i Stockholm respektive Gävleborgs län.

### **Större behov finns än vad Transporttjänsten idag kan möta**

Intervjuerna visar att Polisen upplever att samarbetet med Kriminalvården och dess Transporttjänst i många sammanhang fungerar relativt bra, särskilt transporter med god framförhållning. Formaliserad samverkan mellan aktörer tycks dock vara mindre vanligt förekommande. Vad som fungerar mindre bra med dagens ordning uppges vara att Transporttjänsten bl.a. inte klarar av att möta de skyndsamhetskrav som finns för t.ex. transporter enligt LVU och LVM. Detta gör att Polisen i stället själva måste utföra en stor del av dessa transporter. Även Transporttjänstens tjänstgöringstid, som främst är kontorstid, möter heller inte det transportbehov som kan finnas kväll- och nattetid. Enligt Polismyndigheten i Gävleborgs län finns även en särskild problematik vad gäller geografiska avstånd och glesbygdsinfrastruktur i Norrland som gör att Transporttjänsten kapacitet inte fullt ut möter Polisens behov. Beträffande handräckningstransporter indikerar intervjuerna att det inom Polisen finns en gängse uppfattning om att Polisen i viss mån används som en "taxirörelse" av andra myndigheter. Exempelvis anser Gränspolisen att Migrationsverket har större egna befogenheter än vad verket i praktiken utnyttjar gällande transporter. I vissa fall uppges det även förekomma bristande information om klienten, otydliga kontaktvägar hos ansvarig myndighet och sena beslut som medför att transporter ställs in. Problem med bristande förvarsmöjligheter uppges också generera fler och längre transporter av frihetsberövade, vilket kräver en komplex logistik.

### **Polisen positiv till förslagen, men effekter svårbedömda**

Förslagen att tydliggöra och utöka Kriminalvårdens ansvar för transporter ses överlag som positiva av de intervjuade polisföreträdarna. Att vissa handräckningsärenden kan gå direkt till Transporttjänsten uppges avlasta Polisen såväl administrativt som transportvolymmässigt. Som en följd av förslaget att Polisen i större utsträckning ska kunna överlämna egna transporter till Transporttjänsten, anges att Polisen kan frigöra resurser för sin kärnverksamhet. De intervjuade har inte kunnat uppge några sammantagna bedömningar om vad en sådan

avlastning volymmässigt skulle innebära, men däremot har vissa exemplifieringar erhållits.

Rikspolisstyrelsen uppger att Kriminalvården utförde totalt 14 870 inrikestransporter åt Polisen år 2009, varav transporter av anhållna uppgick till endast 330 stycken. Rikspolisstyrelsen uppger att Polisen eventuellt kan ha ett större behov av avlastning från Kriminalvården än vad denna statistik visar. Polismyndigheten i Gävleborg län och Gränspolisen ser stora möjligheter med avlastning av transporter av anhållna, särskilt till/från häktesförhandlingar. Polismyndigheten i Stockholm ser däremot inte att behovet av Transporttjänsten kommer att öka på det kriminalpolitiska området. Polisen i Gävleborg betalar i dag arrestantkostnader (inhyrd bevakning) på 10 mkr årligen, vilket motsvarar ca 20 årsarbetskrafter. Totalt lägger den regionala myndigheten ca 7 000-8 000 arbetstimmar på inrikestransporter av frihetsberövade, vilket motsvarar 4-5 årsarbetskrafter. Polisen i Gävleborg uppskattar även att resursåtgången för transporter av frihetsberövade hos deras gränspolis motsvarar ca 1 årsarbetskraft. Frigjorda resurser hos Polisen skulle enligt intervjuerna främst användas till kärnverksamhet som polisärt arbete i yttre tjänst (t.ex. synlighet och brottsförebyggande arbete). Hos Gränspolisen skulle det främst användas till verksamhetshandläggning, utredning och inre kontroller som i sin tur kan leda till fler verkställigheter.

En av de intervjuade poängterar dock att Polisen alltid kommer att behöva genomföra vissa transporter, dvs. Transporttjänsten kommer aldrig att helt kunna avlasta Polisen. Även om Polisen i stort är positiv till de förslag som lämnas i utredningen, anges också tveksamheter till om Transporttjänsten verkligen kommer att kunna uppbringa den kapacitet som förslagen förutsätter. Förslagen ställer även stora krav på logistik och planering hos Transporttjänsten.

### **Förslagen kan bidra till ökad kostnadseffektivitet**

Principiellt anges att Transporttjänstens tydliggjorda ansvar för transporter torde bidra till förbättrade planerings- och samordningsmöjligheter och ett enhetligare arbetssätt, vilket totalt sett leder till en effektivare transportverksamhet. Bokningssystem, samverkan och anpassade fordon anges också som viktiga faktorer för kostnadseffektiviteten i transportverksamheten. Ett exempel på kostnadsbesparande samverkan (mellan länder) är s.k. Frontexresor till Irak med chartrade flygplan. Här transporteras alltså flera personer samtidigt istället för att enskilda personer transporteras med reguljärflyg. Inom Polisen pågår även utvecklingsarbete för att minska Polisens transporter t.ex. genom mobila avrapporteringssystem och mobila arrester. För att organisera kostnadseffektiva transporter anges också att behovet av övernattnings- och lunchplatser bör analyseras, eftersom även minsta ”upphakning” i transportkedjan påverkar. Vad gäller transportkost-

nader gör man bedömningen att Polisens kostnader för transporter sannolikt är högre än hos Kriminalvården. En ökad kostnadseffektivitet ska dock inte tas för given av förslagen utan kräver, enligt en av de intervjuade, en omfattande detaljanalys av inblandade myndigheter.

Polisen är också positiv till att vissa beställare ska medverka med egen personal vid transporter, inte minst vid LVU-ärenden. Dels möter den enskilda personen personal som har kompetens inom det särskilda verksamhetsområdet, dels kan det minska risken för obefogade handräckningar.

Vad gäller planering av transporter framkom synpunkter på att ett nytt IT-system bör införas, och då med koppling till Polisens egna system. Polisen faxar idag in sina beställningar. Gränspolisen har dock haft ett fördjupat samarbete med Transporttjänsten i Arvidsjaur kring utrikesresor där beställningsrutiner, blankettstöd och prioriteringsordningar förbättrats. Dock uppges att vissa ”flaskhalsar” kvarstår. Kopplat till samverkansuppdrag framkom att det finns viss problematik med olika arbetstidsavtal inom Polisen och Kriminalvården. För att förbättra effektiviteten i resursplaneringen föreslogs därför att myndigheterna i större utsträckning skulle kunna använda särskilda gemensamma avtal som träder in i vissa sammanhang. Inom Polisen finns sådana gemensamma avtal mellan landets 21 polismyndigheter vad gäller förstärkningsorganisation, dvs. resursförstärkning mellan olika geografiska organisationsenheter vid händelser.

## **Migrationsverket, SIS och Landstinget**

Tre intervjuer har genomförts med transportbeställande myndigheter och organisationer utanför Kriminalvården; Migrationsverket, Statens institutionsstyrelse (SIS) samt landstinget. Tanken var att intervjua Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), men på grund av personalförändringar har WSP istället ombetts att intervjua en företrädare för rättspsykiatrisk verksamhet inom landstinget (nedan benämnt *landstinget*).

### **Beställarmyndigheter upplever sig ha låg prioritet hos Polis och TPT**

Enligt intervjuerna menar företrädarna att när de beställda transporter genomförs fungerar detta oftast bra. Landstinget framhåller även den goda kompetensen hos transportörerna. Samtidigt ger intervjuerna en enhetlig bild av att transportverksamheten i vissa avseenden inte fungerar, vilket också medför att verksamheten inom respektive myndighet blir lidande. De externa myndigheterna anser sig vara lågt prioriterade hos såväl Polis som Transporttjänsten. Företrädarna menar att deras personal ofta bemöts av Polisens ifrågasättande av handräkningsbegäran samt även avslag – trots att Polisen inte ska göra någon be-

dömning i sak. Personalen får höra exempelvis att Polisen inte bedriver någon "taxirörelse" eller på andra sätt möter attityder som upplevs testa gränser.

SIS och Landstinget menar även att transportverksamheten har försämrats de senaste åren, bl.a. sedan Transporttjänstens planeringsfunktion omlokaliserades och de tidigare kontaktytorna försvann. Migrationsverket menar att det finns ett utpräglat revirtänkande mellan utförare och beställare av transporter av frihetsberövade.

Av intervjuerna framgår även att funktionaliteten i samverkan mellan aktörer är mycket olika på olika platser och att det i många fall är person- eller distriktsberoende. På vissa håll fungerar samverkan kring transporter mycket bra och på andra inte. Myndigheterna uppger att Transporttjänsten sällan eller aldrig helt ställer in en transport, men däremot så skjuts transporter på i tiden. Både SIS och Landstinget exemplifierar med att en patient kan, när den är packad och resklar, få vänta i flera dagar på transport. Detta uppges vara olyckligt för verksamheten och den enskilde då det inte sällan handlar om personer med psykisk instabilitet eller som är utåtagerande. Akuta transporter hos myndigheterna är enligt intervjuerna heller inte högre prioriterade än mindre akuta transporter.

### **Beställarna positiva till utredningens förslag, men effekter svårbedömda**

Företrädarna är positiva till utredningens förslag om lagstöd för tydliggörande av Kriminalvårdens ansvar, och detta tros kunna bidra till exempelvis ökad enhetlighet, förbättrad logistik genom stordriftsfördelar och att Transporttjänsten får bättre överblick över helheten. Att direkt kunna vända sig till Transporttjänsten med vissa handräckningar kan minska administrationen samt bidra till rakare kommunikation mellan beställare och Transporttjänsten. Myndigheterna uppger dock att det är svårt att sja om effekterna av förslagen och vilka genomslag de får i praktiken. Landstinget påpekar också att det pågår en rad parallella utredningar, med följd för transporter, som bör beaktas sinsemellan.

Samtliga företrädare ser en tydlig potential att minska behovet av transporter genom en ökad användning av videokonferensutrustning. Sådan utrustning finns redan installerad på flera institutioner i landet. Några av företrädarna ser även att kravet på att ha medföljande personal samt att i större utsträckning använda egna fordon kanske kan få en viss återhållande effekt på benägenheten att vända sig till Transporttjänsten, trots behov av tvångsmedel eller specialanpassade fordon. Incitamenten att välja en viss transportlösning kommer dock på det stora hela inte att ändras.

### **Otydliga kriterier för krav på medföljande personal**

Vad gäller förslaget om egen medföljande personal så ser både Migrationsverket och Landstinget fördelar med en sådan lösning, för såväl den enskilde som transportörerna, men att det inte är nödvändigt i samtliga fall. Migrationsverket nämner även att det kan vara en fördel för deras klienter att i större utsträckning möta civil personal och civila fordon, då myndigheten bedriver civil verksamhet. SIS ser däremot inte behov av att ha egen medföljande personal under Transporttjänstens transporter, utan menar att myndigheten är restriktiv med att använda handräckning vid transporter och utför transporterna i första hand själv. Även Landstinget menar att man i första hand försöker lösa transporterna själv.

Ingen av myndigheterna ser att det i stort finns ett överutnyttjande inom handräckning av transporter. Migrationsverket medger dock att det i vissa fall kan finnas inslag av slentrian att begära handräckning av transporter, då myndigheten inte har en stor transportorganisation att tillgå internt. Samtliga företrädare bedömer att förslaget skulle medföra ökade kostnader för respektive myndighet, men endast Landstinget bedömer att kostnaderna torde vara hanterbara inom ramen för nuvarande budget. Landstinget påtalar också en praktisk aspekt som bör tas hänsyn till, nämligen den medföljande personalens behov av återresa till vårdinrättningen.

Det är oklart i betänkandet under vilka förutsättningar personalen från beställarmyndigheterna ska medfölja. Man pratar om särskilda skäl, men det framkommer inte vem som ska göra denna prövning. Det är därför svårt att studera hur beställarnas kostnader påverkas. Det saknas statistik över hur många transporter som beställarna idag utför i egen regi. Det är ofrånkomligt att det blir merkostnader eftersom personal ska följa med vilket innebär att personalresurser blir låsta och extra personal måste kallas in (även stå stand by). De kostnader som uppstår är lön, traktamenten och återtransport. I viss mån kan det krävas utbildning för att kunna hantera transporter på ett säkert sätt. Redan idag sker många transporter med egna fordon som inte är säkerhetsutrustade på samma sätt som Transporttjänstens fordon, varken för personal eller för patienter. Om även egna fordon ska användas kan myndigheterna behöva köpa in fordon.

### **Större krav på skyndsamhet i transporterna förväntas**

För vissa typer av transporter kommer myndigheterna fortsatt också behöva vända sig till Polisen, t.ex. vid avvikanden från behandlingshem. Samtidigt uppger företrädarna att större krav, t.ex. vad gäller skyndsamhet, kommer att ställas på Transporttjänsten om dess ansvar utökas, och man förväntar sig att nuvarande prioriteringslista försvinner. I Migrationsverkets fall föranleds ökade krav av JO-kritik om förvarstider. Landstinget pekar även på kommande lag-

stiftning inom psykiatri som kan komma att öka transportvolymerna. Landstinget bedömer även att myndighetens behov av handräckning är större än vad dagens minskande trend gällande Transporttjänstens transporter av LPT och LRV visar. Detta mot bakgrund av att landstingen i många fall inte har fått skyndsamt transport via Polisen/Transporttjänsten och att transporten då sannolikt genomförs i egna fordon, vilka inte är anpassade säkerhetsmässigt för personal och patienter.

Myndigheterna anger att de försöker vara ute i så god tid som möjligt med transportbeställningar. Ökade möjligheter att kunna beställa och få transporten genomförd välkomnas. SIS och Migrationsverket uppger att de främst begär handräckning för planeringsbara resor. SIS menar samtidigt att deras institutioner är utspridda över landet, vilket försvårar planeringen logistiskt, men att lagfrister och vårdbehov är styrande för myndighetens transportbehov. Förslagen ställer enligt Landstinget höga krav på Transporttjänstens organisation för att den ska bli effektiv i sin nya ansvarsroll. Landstinget anger vidare att de inte vill ha in privata aktörer i transportverksamheten på grund av kompetensskäl.

### **Potential att förbättra planering, samverkan och kostnadseffektivitet**

Vikten av ett nytt bokningssystem, behovsanpassade resurser och minimering av tomkörning är exempel på viktiga faktorer för kostnadseffektiviteten enligt intervjuerna. Även samverkan och kommunikation mellan aktörerna anses vara viktigt för såväl den enskildes bästa som för kostnadseffektiviteten i transporterna. Vad gäller övernattning kan behovet visserligen minska med ökad videokonferensanvändning, men företrädarna pekar på att det finns ett generellt problem med platsbrist. SIS påtalar också att det ofta händer att gästande klienter blir "strandade" på övernattningsstället i några dagar på grund av att Transporttjänsten skjuter på hämtningen ("saltar" beställningen).

Intervjuerna indikerar att graden av samverkan mellan aktörer varierar över landet och att informell samverkan är vanligast. Vissa exempel finns även på att det kan vara svårt att få till stånd dialog trots att myndigheten tagit initiativ till detta. Beträffande informationsöverföring ser både SIS och Landstinget att det kan finnas viss förbättringsmöjlighet från myndigheternas sida. Landstinget menar att de kan ha varit lite väl sparsamma med information om patienten med hänsyn till sekretess, och att det troligen finns möjligheter till förbättrad information inom ramen för nuvarande lagstiftning.

### **Kronobergshäktet**

En företrädare för Kronobergshäktet i Stockholm har intervjuats.

### **Problem med uppskjutna transporter och platsbrist – men flertalet beställningar fungerar bra**

Kriminalvårdens lokala verksamhetsställen, dvs. häkten och anstalter, ansvarar på många ställen i landet själva för egna lokala transporter. Dessa kan t.ex. utgöra transporter till och från domstolar i upptagningsområdet eller transporter mellan häkten/anstalter och sjukhus. Vad gäller fjärrtransporter av Kriminalvårdens häktade och förvarstagna gör de lokala verksamhetsställena en beställning till Transporttjänsten. Häkten och anstalter har i den bemärkelsen även en beställarroll vad gäller transporter. Hur den lokala transportverksamheten inom Kriminalvården är organiserad varierar över landet. I Stockholm har en regional transportorganisation inrättats som organisatoriskt ligger under Kronobergshäktet. Häktespersonalen på Kronobergshäktet utför följaktligen inga transporter utan är renodlade beställare.

Enligt Kronobergshäktet fungerar flertalet beställningar till Transporttjänsten bra och det upplevs att aktörerna hjälps åt för att få transporter att fungera. Däremot anses inte ansvarsfördelningen vad gäller LVU, LVM etc. vara tillräckligt klar. Transporttjänsten sköter till stor del dessa transporter i Stockholm, men problemet är att Transporttjänsten skjuter på genomförandet i tid. Häktet får då bevaka dag för dag om transporten kommer till stånd eller inte.

Vid längre transporter är det främsta problemet brist på övernattningsplatser, och finns ett glapp i transportkedjan måste Transporttjänsten skjuta på transporten i tid. Vidare uppges att platsbrist är ett generellt problem som leder till onödiga transporter, men att Kriminalvården vid omplaceringar eftersträvar att placera de som inte kommit så långt i rättsprocessen så nära förhandlings- eller rättegångsorten som möjligt. En ökad möjlighet till videokonferenser vid häktningförhandlingar och rättegångar anges som en viktig åtgärd för att kunna minska antalet transporter.

### **Både för- och nackdelar med att TPT tar över transporter från häkten**

Vad gäller förslaget att Transporttjänsten ska ta över transporter från Kriminalvårdens lokala verksamhetsställen, så ser man fördelar såsom större flexibilitet och att i högre grad kunna parera efterfrågetoppar. Med en utveckling mot en ökad renodling av roller finns det enligt den intervjuade dock även risk för vissa negativa konsekvenser. Bland annat antas förståelsen för varandras arbete att minska vid specialisering samtidigt som risken för informationsglapp ökar. Även möjligheterna att utnyttja personal mellan olika verksamheter bedöms minska.

En farhåga som nämns kopplat till att Kriminalvårdens Transporttjänst föreslås ta över vissa handräkningsärenden är att Polisen kan komma att ”lämpa över”

ärenden på Kriminalvårdens närmaste även om det inte är befogat att anstalten övertar ärendet. En sammanslagning av den regionala Transporttjänsten i Stockholm med den nationella Transporttjänsten skulle, enligt intervjun, eventuellt också kunna medföra att rättegångstransporter prioriteras framför häktes-transporter, vilket i sin tur skulle inverka negativt på den häktade.

En viktig aspekt kopplat till förslagen är också om Kriminalvårdens Transporttjänst verkligen klarar att axla ett sådant ansvar, särskilt vad gäller platstillgång. Transporttjänstens verksamhet bedöms sannolikt behöva byggas ut.

### 3.3 Konsekvenser för Transporttjänsten

Fyra företrädare från Transporttjänsten har intervjuats inom uppdraget. Därtill har kontakter kring statistiska underlag tagits med Kriminalvården. Intrycket rent generellt från intervjuer med samtliga företrädare för de olika aktörerna är att förslagen inte är diskuterade/analyserade i någon större grad inom organisationerna (betänkandet har inte varit på remiss). Av denna anledning har det därför varit svårt att få konkreta bedömningar om konsekvenser och volymkattningar. Man ser inte tydligt vad det är för transporter som avses eller hur utredningsförslagen kommer att slå på den egna verksamheten.

Vi har strukturerat avsnittet enligt följande områden:

- Volymmässiga konsekvenser
- Planeringsmässiga konsekvenser
- Personalmässiga konsekvenser
- Materiella konsekvenser
- Ekonomiska konsekvenser

Varje delavsnitt omfattar en redovisning av slutsatser från utredningen, en analys av intervjuerna samt WSPs bedömning.

#### Volymmässiga konsekvenser

Förslagen som utredningen har lämnat innebär såväl en höjd ambitionsnivå som ökade transportvolymen för Kriminalvården. Utredningen gör en sammantagen bedömning av att förslagen medför en ökning av antalet handräckningar för Kriminalvårdens transporttjänst med omkring 5 000 inrikestransporter.

När det gäller utrikestransporter drar utredningen slutsatsen att förslagen inte innebär några särskilda förändringar för Transporttjänsten då denna redan idag utför flertalet av dessa transporter. WSP gör i huvudsak samma bedömning, bl.a. med hänsyn till att inrikes- och utrikestransporterna har olika förutsättningar och karaktär och att vi därför inte ser några stora samordningsmöjligheter dem emellan. När det gäller utnyttjande av personal och lokaler borde

dock en ökning av inrikesverksamhetens volym ge vissa ökade samordningsmöjligheter som kan medföra effektiviseringar även i utrikesverksamheten. Om en ökad flexibilitet i personal- och lokalutnyttjandet kunde uppnås genom en totalt sett större verksamhetsvolym skulle det således kunna vara värdefullt med hänsyn till de stora fluktuationer i transportvolymen som förekommer för vissa utrikesärenden.

### **Konkretisering av förslagen efterfrågas för konsekvensbedömning**

Av intervjuerna framgår att även om flertalet företrädare är positiva till förslagen, så är man inte helt på det klara med vilka transporter som avses, hur dessa ska genomföras osv. Företrädarna har därför heller inte kunnat ge några konkreta bedömningar om konsekvenser för transportvolymen. Flera företrädare påtalar behovet av en noggrann konkretisering och analys inom och mellan de berörda myndigheterna. Konkretiseringen bör bl.a. omfatta:

- vilka handräckningar som beställande myndigheter kan vända sig direkt till Transporttjänsten med, och hur dessa ska genomföras
- vilka egna transporter som Polisen i större utsträckning kan överlämna
- möjligheter för olika geografiska områden att integrera de lokala verksamhetsställets transporter i Transporttjänsten

### **Potential att minska antalet transporter med ny teknik**

Utredningen pekar särskilt på behovet av att minska antalet transporter av frihetsberövade, inte minst mot bakgrund av kostnadsbilden, säkerhetsrisker, möjlig oro hos den enskilde samt miljöhänsyn. Bland annat lyfts möjligheten fram att i större utsträckning använda videokonferensutrustning vid domstolsförhandlingar och rättegångar. Flertalet intervjuade företrädare ser mycket positivt på möjligheten att använda videoutrustning och de transportbeställande myndigheterna har i stort utsträckning tillgång till sådan utrustning i sina lokaler. Däremot uppges ett stort hinder vara att de flesta domare vill att personen närvarar fysiskt. En grov skattning av Transporttjänstens planeringsfunktion, som framkom vid intervjuerna, är vidare att tre fjärdedelar av alla transporter gällande förhandlingar som involverar LVU och LVM skulle kunna ersättas med videokonferens.

Flera intervjuer pekar på att vissa komplexa och resurskrävande transporter skulle kunna ersättas med videokonferens. Exempel på en sådan transport är långväga resor vid förhandlingar. 1 timmes förhandling genererar inte sällan en komplex reskedja på tre dagar för vilken logistik kring olika personallag, fordon/transportslag samt övernattning/raster skall samordnas.

### Skiftande syn på hur förslagen påverkar incitamentsstrukturer

Intervjuerna visar vidare att det finns väldigt olika syn mellan aktörerna på huruvida handräckningstjänsten för transporter av frihetsberövade överutnyttjas eller inte. Transporttjänsten i Göteborg uppger att Transporttjänsten sannolikt kommer att ställa högre krav för godkännanden av handräckningsbegäran än vad de upplever att Polisen gör idag. Vidare kan incitamenten för beställarna att använda en annan transportlösning än Transporttjänstens påverkas av ett eventuellt krav på medföljande personal eller tillhandahållande av fordon/transportansvar. De intervjuade beställande myndigheterna påstår dock att ett överutnyttjande inte sker i stort utan att handräckningen begärs på grund av ett ärende har ett särskilt behov av tvångsbefogenheter.

### WSP:s bedömning

WSP kan konstatera att det i utredningen tycks föreligga en definitionsförvirring kring Kriminalvårdens statistiska mått "antalet transporterade". Detta mått redovisar egentligen antalet delresor med avseende på färdmedel och uppehållstillfällen. Detta innebär att antalet genomförda transporter uppgår till lägre nivåer än vad som framgår av Kriminalvårdens nämnda statistiska mått. WSP tolkar alltså inte, såsom utredningen, att en handräckningsbegäran motsvarar måttet "antal transporterade" inom Kriminalvårdens. Så vitt WSP har kunnat förstå så motsvarar däremot Kriminalvårdens statistikmått "antal beställda transporter" normalt en persons totala transporter inom ett och samma ärende, och kan då omfatta antingen en tur och returresa eller en enkelresa om så är fallet.<sup>46</sup> Tabellen nedan redovisar de ovan nämnda statistikmåten för år 2010 samt betänkan-dets uppgifter om Polisens totala antal inkomna handräckningar.

	TPT Antal transporterade år 2010	TPT Antal beställda transporter år 2010	Polisen Antal handräckningar (inkl TPTs) *
<b>INRIKES, TOTAL</b>	<b>40 600</b>	<b>27 300</b>	<b>20 000</b>
<b>Kriminalpolitiska området</b>	25 600	17 351	0
<b>Tvångsvård</b>	4 500	1 980	15 000
<b>Utlänningslagen</b>	10 400	7 872	5 000
<b>Övrigt</b>	100	97	0

Tabell 27. Volymen avseendetransporterade personer, beställda transporter samt handräckningar

<sup>46</sup> Kriminalvården har dock uppgett att tur- och returresor kan bli registrerade som två beställda transporter och att tillämpningen i detta fall kan variera.

\* Betänkandet anger 20 000 handräckningar, varav 10 000 LPT och resterande 10 000 övrig tvångsvård och utlänningsärenden. I brist på data har WSP i tabellen antagit en fördelning på 50-50 mellan de sistnämnda ärendena tillämpats.

WSP bedömer, liksom utredningen, att volymförändringen främst rör inrikes-transporterna. Detta mot bakgrund av att Transporttjänsten redan idag utför huvuddelen av utrikestransporterna. Det kan vara i något fall då Transporttjänsten saknar personal som det är enbart polis med vid en transport.

5 000 handräckningsärenden bedöms övertas av Transporttjänsten från Polisen

Enligt utredningens betänkande överlämnar Polisen en tredjedel av handräckningsärendena till Kriminalvårdens Transporttjänst, vilket motsvarar ca 6 600 ärenden (av totalt 20 000). Av Kriminalvårdens statistik framgår dock att antalet beställda transporter år 2010 uppgick till ca 10 000.<sup>47</sup> Antalet beställningar inom Transporttjänsten har legat relativt konstant över tid. WSP har inte kunnat bekräfta utredningens bedömning vare sig rörande Polisens totala antal inkomna handräckningar för transporter eller vilken andel av dessa som lämnas över till Transporttjänsten. Vi kan således endast uttala oss om att Transporttjänstens nivå för antalet beställda transporter från andra myndigheter skiljer sig något från den bild som utredningen redovisar baserat på Polisens uppgifter (10 000 jmf med 6 600).

WSP konstaterar vidare att intervjuerna inte har kunnat bekräfta eller förkasta utredningens skattade volymförändring om 5 000 ytterligare transporter till Kriminalvården. Intervjuerna har heller inte genererat några konkreta bedömningar om effekter på Transporttjänstens transportvolym, men däremot mer övergripande värderingar om att volymen sannolikt kommer att öka till följd av förslagen. En rad konkretiseringar beträffande förslagets innebörd i praktiken torde vara nödvändiga för att få fram mer preciserade bedömningar från de berörda aktörerna.

Utredningens beräkning om tillkommande 5 000 transporter bygger på uppgifter från utredningens experter från respektive myndighet/organisation, dvs. Polisen, Gränspolisen, Kriminalvården, SiS, SKL och Migrationsverket. Skattningen förankrades med myndigheternas experter samt Justitiedepartementet. Skattningen på 5 000 transporter kan dock inte ses isolerat från författningsförslagen, då redan smärre förändringar i utredningens förslag medför att skattningen blir irrelevant. Mot bakgrund av den, enligt uppgift, breda förankring av volym-skattningen som har gjorts ser WSP inga skäl att frånga denna uppgift. WSP:s

---

<sup>47</sup> Beräknat på antalet beställda transporter inom Tvångsvård, Utlänningslagen och Övrigt.

uppdrag har inte omfattat de juridiska författningsförslagen och det finns således inte heller någon grund för att av den anledningen ändra utredningens volymsskattning.

Däremot vill WSP poängtera att det är mycket svårt att göra en bedömning av Transporttjänstens förändrade transportvolym. En rad konkretiseringar är nödvändiga, inte minst vad gäller vilka transporter som förslagen i praktiken handlar om. Om Polisen skulle överlåta en påtagligt större andel av sina transporter av anhållna på Transporttjänsten än idag, torde utredningens volymsskattning sannolikt inte stå sig. Ytterligare en svårighet består i att graden av påverkan från ökade serviceåtaganden, kravet på medföljande personal i vissa situationer samt rationaliseringsförslag som ökad användning av videokonferens och utvecklat IT-stöd inte är möjligt att skatta utifrån det underlag som finns idag. Andra svårigheter har varit tillgången till statistik, att kunna få klarhet i måttens faktiska innebörd och vilken jämförbarhet som finns med uppgifter utanför Kriminalvården. WSP:s konsekvensskattningar får därmed ses som ett försök att konstruera en så rättvisande bild som möjligt baserat på tillgänglig information och förståelse. WSP kan dock inte garantera att denna bild är korrekt.

Transporttjänstens totala transportvolym kan öka med 60-75 %

I nedanstående tabell redovisas WSP:s skattning om antalet tillkommande beställda transporter för Transporttjänsten till följd av utredningens förslag.

WSP:s skattning	TPT	TPT	TPT
	Antal beställda transporter - nuläge	Antal beställda transporter - ökning	Antal beställda transporter - totalt
<b>INRIKES, TOTAL</b>	<b>27 300</b>	<b>+ 20 600</b>	<b>47 900</b>
<b>Kriminalpolitiska området</b>	17 351		17 351
<b>Kriminalpolitiska området: lokala transporter</b>		+ 15 600	15 600
<b>Kriminalpolitiska området: Polisens övriga</b>		+ 1 000	1 000
<b>Tvångsvård</b>	1 980	+ 2 000	3 980
<b>Utlänningslagen</b>	7 872	+ 2 000	9 872
<b>Övrigt</b>	97		97

Tabell 28. Skattning av antalet tillkommande beställda transporter för Transporttjänsten till följd av utredningens förslag.

Utredningen har i sin bedömning troligen inte inkluderat tillkommande lokala transporter från/till häkten och anstalter, antagligen eftersom detta handlar om en omfördelning av medel inom Kriminalvården. Enligt uppgift från Kriminal-

vården genomför de lokala verksamhetsställena lika många transporter som Transporttjänsten redan har idag inom det kriminalpolitiska området. Enligt utredningen ska Transporttjänsten ta över ansvaret för större delen av de lokala verksamhetsställets transporter, och WSP antar därför en ökning av det faktiska antalet transporterade personer inom det kriminalpolitiska området på 90 procent, ca 15 600 beställda transporter. Vidare antar WSP att volymökningen på 5 000 transporter fördelar sig enligt följande; 1 000 Polisens övriga transporter, 2 000 tvångsvård och 2 000 utlänningsärenden. WSP:s bedömning är följaktligen att antalet beställda transporter hos Transporttjänsten ökar med drygt 20 000. Totalt uppgår då Transporttjänstens totala antal beställda transporter till 47 900, dvs. en ökning av transportvolymen med 75 procent från dagens nivå.

Volymkattningens motsvarighet till Kriminalvårdens mer frekvent använda mått ”antal transporterade” redovisas i tabellen nedan. ”Antalet transporterade”, dvs. delresor, torde enligt WSP:s beräkning öka med ca 27 000.<sup>48</sup> Med en nuvarande nivå på ”antalet transporterade” inom Transporttjänsten på 44 560, ger detta sammantaget en totalnivå avrundat till ca 71 700. Detta innebär en ökning med ca 60 procent av måttet ”antal transporterade”, dvs. antalet delresor.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Beräkningen baserar sig på uppgifter från Kriminalvårdens statistikportal, men Transporttjänsten anser sig inte kunna bekräfta uppgifterna.

<sup>49</sup> Begreppet ”antal transporterade” som används i Kriminalvårdens statistik överensstämmer som tidigare framgått inte med antalet transporter från start till mål ur ett resenärsperspektiv eller med antalet genomförda resor. Snarare utgör det ett slags produktionsmått som utgår från fordons- och personlutnyttjandet. WSP uppfattar att det närmast motsvarar vad som i vanligt språkbruk skulle kunna kallas delresor.

	TPT Antal transporterade/beställd transport – år 2010	TPT Antal beställda transporter - ökning	TPT Antal transporterade - ökning
<b>INRIKES, TOTAL</b>		<b>20 600</b>	<b>27 120</b>
Kriminalpolitiska området	1,7		
<b>Krim.pol: lokala transporter</b>	1,2*	15 600	18 720
<b>Krim.pol: Polisens övriga</b>	1,2*	1 000	1 200
<b>Tvångsvård</b>	2,3	2 000	4 600
<b>Utlänningslagen</b>	1,3	2 000	2 600
<b>Övrigt</b>	1,4		

Tabell 29. Skattning av antalet tillkommande transporterade för Transporttjänsten till följd av utredningens förslag.

\*WSP: s antagande att mer lokala transporter torde föranleda färre transportbyten.

## Planeringsmässiga konsekvenser

I det följande berörs konsekvenser till följd av förslagen i utredningen rörande planeringsförutsättningar. Samtliga företrädare inom Transporttjänsten är positiva till tydliggörandet av Kriminalvårdens ansvar, och anger att stordriftsfördelar kan erhållas i flera avseenden till följd av förslagen. Ju fler beställningar som Transporttjänsten får in, desto större är möjligheterna att optimera transportplaneringen enligt planeringsfunktionen i Arvidsjaur. Däremot poängteras i intervjuerna att frågan behöver konkretiseras i avseende om vilka transporter som åsyftas, hur dessa ska genomföras, med vilka bilar etc. Vidare framhålls att transporter är en svårplanerad verksamhet där inte minst avstånd och geografi inverkar stort. Transporttjänsten uppger att verksamheten i stort fungerar bra idag, samtidigt som man medger att det har varit vissa inkörningsproblem med den nya planeringsfunktionen i Arvidsjaur.

### Stordriftsfördelar möjliga givet nytt IT-stöd

Utredningen anser att det av effektivitetsskäl bl.a. är angeläget att införa ett nytt transportplaneringssystem. Intervjuerna bekräftar enligt behovet av ett nytt IT-stöd för en effektiv planering av transporter. Inom Kriminalvården används olika system för olika verksamheter och beställningar till Transporttjänsten från andra myndigheter görs via fax. Nuvarande IT-system uppges enligt intervjuerna vara föråldrat och inte klara en optimal transportplanering. Statistiktillgång-

en från systemen anges vara låg och den statistik som går att få ut kräver ofta manuell handpåläggning. Transporttjänsten i Göteborg menar samtidigt att man inte helt kan förlita sig på tekniken vid transportplanering på grund av att det är så många variabler att ta hänsyn till, vilket i sin tur ställer mycket höga krav på planerarna.

### **Översyn av Transporttjänstens serviceåtaganden nödvändig**

Vidare föreslår utredningen att Kriminalvården genom serviceåtaganden bör tydliggöra de tidsmässiga ramarna för transportverksamheten samtidigt som de beställande myndigheterna å sin sida bör se över rutiner för handräckningar avseende transporter. Transporttjänsten säger i intervjuerna att den måste se över vad som behöver förändras vad gäller serviceåtaganden för att få det att fungera i enlighet med förslagen i utredningen. I dagsläget använder Transporttjänsten en prioriteringslista och där, något förenklat, Kriminalvårdens transporter prioriteras högt och andra ärenden som t.ex. LVU prioriteras lägre. Det tycks enligt intervjuerna råda olika åsikter inom Transporttjänsten huruvida denna prioriteringslista är bra och lämplig. Andra myndigheter har i intervjuerna nämnt prioriteringslistan som en stor brist för att dessa ska kunna bedriva en ändamålsenlig verksamhet. Av intervjuerna framgår att Transporttjänsten dock sällan säger nej till en transport, men att transporten skjuts på i tid ("saltas"), vilket inte alltid är förenligt med skyndsamhetskrav som ställs i ärendet. Ytterligare ett behov som identifierades hos beställande myndigheter är ökad tillgänglighet utanför kontorstid hos Transporttjänsten. Transporttjänsten i Göteborg menar dock att det inte skulle fungera med ökad tillgänglighet utanför kontorstid, på grund av svårigheter att få tag på personal med kort varsel.

Företrädarna för Transporttjänsten är positiva till att beställande myndigheter i vissa situationer ska kunna vända sig direkt till dem, vilket förenklar administrationen och ger möjligheter till en rakare kommunikation kring ärendet. Transporttjänsten menar att det finns vissa kommunikationsbrister med beställare främst utanför Kriminalvården, och att det behövs mer samverkan kring transportverksamheten. Bland annat efterfrågar vissa företrädare för Transporttjänsten att beställare bör ha bättre framförhållning i planering och placering med hänsyn till exempelvis kommande rättegångar, men även att det erfordras bättre informationsöverföring angående den person som ska transporteras. I intervjuerna med beställande myndigheter så hävdas att beställningar görs så skyndsamt som möjligt med hänsyn till lagliga tidsfrister och av domstolen fastställda datum för förhandlingar. Utredningen bedömer heller inte att det är möjligt att åstadkomma en väsentligt förbättrad samplanering med domstolarna och bl.a. Kriminalvården, men förespråkar trots detta ett nära samarbete mellan domstolar och transporterande myndigheter för att på så sätt tydliggöra önskemål och förväntningar i det enskilda fallet.

## WSP:s bedömning

WSP konstaterar att det råder en samsyn bland aktörerna i linje med utredningens förslag vad gäller tydliggörande av Kriminalvårdens ansvar och att myndigheter ska kunna vända sig direkt till Transporttjänsten för beställning av transporter. Samtliga aktörer ser, liksom utredningen, en klar potential för stordriftsfördelar. Behovet av att utveckla ett modernt IT-stöd framhålls också tydligt, och torde vara grundläggande för att åstadkomma en effektiv planering oavsett om utredningens övriga förslag genomförs. WSP konstaterar samtidigt att det finns stora skillnader i synen på prioriteringen av transporter och rutinhanteringen för beställningar.

Som tidigare redovisats har WSP skattat att antalet beställda transporter till följd av förslagen uppgår till 47 900. Antalet årsarbetare hos planeringsfunktionen i Arvidsjaur uppgick år 2010 till 11,54 personer för inrikestransporter, vilket innebär att antalet beställningar per årsarbetare uppgick till 2 366 stycken. I dagsläget hanterar planeringsfunktionens medarbetare ca 1,3 beställningar i timmen. Utredningen bedömer att Kriminalvården skulle behöva anställa 1-2 planerare till följd av förslagen. WSP:s beräkningar visar dock att med nuvarande effektivitet, mätt i antalet handlagda beställda transporter per planerare och arbetstimme, krävs en personalstyrka på totalt 20 personer för att hantera de totalt 47 900 beställningarna. Det motsvarar ett ökat personalbehov motsvarande drygt 8 årsarbetskrafter. Införandet av ett modernt IT-stöd torde bidra till att höja effektiviteten så att varje årsarbetare vid planeringsfunktionen kan handlägga fler beställningar. För att matcha utredningens bedömning att en nyanställning på 1-2 personer ska räcka skulle dock effektiviteten i planeringsfunktionen behöva öka så att antalet handlagda beställningar per planerare och timme uppgår till närmare 2. Jämfört med dagens nivå på 1,3 motsvarar det en produktivitetshöjning på närmare 55 procent.

	2010	WSP:s bedömning av förslaget
<b>INRIKES</b>		
Antal beställda transporter	27 300	47 900
Antal årsarbetare planeringsfunktionen	11,54	+ 1-8
Antal beställda transporter/årsarbetare	2 366	
Antal beställda transporter/årsarbetare och dag	10,5	
Antal beställda transporter/årsarbetare och timme	1,3	

Tabell 30. Bedömning av antal årsarbetare på planeringsfunktionen till följd av utredningens förslag

## **Personalmässiga konsekvenser**

I följande avsnitt berörs konsekvenser till följd av förslagen i utredningen rörande konsekvenser på personalbehov. Utredningen bedömer att Kriminalvården till följd av förslagen kan komma att behöva nyanställa 20-25 personer. I syfte att undvika en överkapacitet inom Transporttjänsten föreslår utredningen också att väktare ska kunna förordnas för vissa transportuppdrag. Samtidigt har utredningen även lämnat förslag om att beställande myndigheter i större utsträckning ska medverka med egen personal vid transporter av frihetsberövade.

## **Olika arbetstidsavtal mellan verksamheter försvårar**

I intervjuerna med Transporttjänsten nämns bl.a. personalen som en viktig framgångsfaktor, med stor kompetens och professionalism i utförandet av transporter. Personalen är van att hantera situationer utifrån rådande förutsättningar, har god förmåga att lugna ner situationer osv. Transporttjänstens personal arbetar inom ramen för en timbank på tre månader för att med bättre flexibilitet kunna hantera toppar och dalar i efterfrågan. Arbetstidsavtalens utformning gör att personalen har beredskap att ställa om planerad arbetstid. Transporttjänsten ser stordriftsfördelar med att inom verksamheten kunna låna personal mellan inrikes/utrikesområdet som idag. Man ser även fördelar med att kunna låna personal även mellan fjärr- och lokala transporter om förslaget om att integrera lokala verksamhetsställen genomförs. Intervjuerna ger dock vid handen att arbetstidsavtalens utformning skiljer sig åt mellan verksamheter inom Kriminalvården samt mellan myndigheter, vilket till viss del försvårar. Utredningen ifrågasätter om vissa delar av avtalens utformning är ändamålsenlig och föreslår därför att dessa bör ses över utifrån verksamhetens behov samt att det är önskvärt att all transportpersonal omfattas av likartade arbetstidsvillkor. Intervjuerna indikerar att även skillnader i arbetstidsavtal mellan Polisen och TPT försvårar planeringen och påverkar kostnadsbilden för utrikesresor där båda parter måste delta.

## **Skilda åsikter om användning av väktare och beställarnas medverkan**

Beträffande lämpligheten att använda väktare för att hantera toppar i transportefterfrågan går åsikterna isär bland de intervjuade inom Transporttjänsten. Sammantaget är det idag en begränsad användning av väktare inom Transporttjänsten. Den regionala transportorganisationen i Stockholm använder dock i hög grad väktare, medan Transporttjänsten i Göteborg enligt intervjuerna har erfarenhet av att väktarbolagen lovar mer än vad de håller. Göteborg använder sig därför inte av väktare. Transporttjänsten i Göteborg uppger också att en väktare ligger strax under en övertidstimme i kostnad, och att man då föredrar att använda egen personal som även besitter en större kompetens i frågan. Flera av

de intervjuade påtalar vikten av att säkerställa kompetensen hos väktarna om dessa ska användas.

Åsikterna går även något isär gällande utredningens förslag om att beställande myndigheter ska medföra egen personal vid transporten. Flertalet intervjuade inom Transporttjänsten tycker att förslaget är positivt då myndigheternas personal är utbildade för att ta hand om sina specifika personer. En negativ aspekt som lyfts fram är dock att den medföljande myndigheten, även om den täcker t.ex. ett vårdbehov, inte kan täcka det transportmässiga kompetensbehovet, exempelvis vid en rymning.

De intervjuade företrädarna för Transporttjänsten menar att förslagen i utredningen borde leda till ett ökat personalbehov, men kan inte uttala sig om i vilken omfattning utan anger att detta måste analyseras vidare. Återigen påtalas behovet av ett nytt IT-system, då även för att kunna optimera personalens belägningsgrad bättre.

### **WSP:s bedömning**

WSP konstaterar att intervjuerna i stort bekräftar utredningens problematisering av olika aspekter kopplat till personalfrågor, arbetstidsavtal m.m. Stordriftsfördelar torde också kunna erhållas genom att personalbehovet kan utjämnas mellan såväl inrikes och utrikes, som lokal och fjärrtransport. Mot bakgrund av intervjuerna bedömer däremot WSP inte att potentialen för användning av väktare, för att motverka överkapacitet i personalstyrkan, är så tydlig som utredningen redovisar. Möjligheten att använda väktare finns redan idag, men nyttjas endast begränsat. Om beställande myndigheter skulle ha möjlighet att använda väktare som alternativ till Transporttjänsten skulle detta kunna ha större effekt och leda till effektiviseringar i verksamheten. Vi tolkar dock utredningsförslaget som att detta inte är aktuellt.

Utredningen bedömer att Kriminalvården behöver nyanställa 20-25 personer, varav 1-2 planerare för att hantera 5 000 ytterligare transporter. Enligt WSP:s beräkning motsvarar det 8 400 delresor ("antal transporterade"). Allt annat lika skulle en sådan volymökning kräva ytterligare 55 årsarbetare inom Transporttjänsten. Läger vi dessutom till behovet av ytterligare personal för de lokala verksamhetsställena skattar WSP ett ytterligare personalbehov på 123 personer inom Transporttjänsten, allt annat lika. Av tidigare redovisad jämförelse mellan de lokala verksamhetsställena i Göteborg och Umeå/Luleå, se avsnitt 2.5, framgår dock att dubbelt så många delresor ("antal transporterade") görs per transportpass i Göteborg jämfört med Umeå/Luleå där fjärrtransporter till viss del ingår och transportavstånden generellt är längre. Det talar för att personalbehovet per delresa sannolikt inte är lika högt för lokaltransporter som nuvarande

snittnivåer hos Transporttjänsten (främst fjärresor) indikerar. Med hänsyn till att underlaget är osäkerhet antar vi grovt en minskning med 30 procent, vilket minskar behovet av ytterligare personal från 123 till 86 stycken. Enligt intervjuerna torde huvuddelen av personalbehovet kunna överflyttas från de lokala verksamhetsställena till Transporttjänsten. Givet dessa antaganden skulle Transporttjänsten totalt sett behöva utöka sin personalstyrka med ca 141 personer ( $55+86=141$ ) inom inrikesverksamheten. Stordriftsfördelar kan minska behovet. Skulle Transporttjänsten införa någon form av jourverksamhet för att möta ökade serviceåtaganden, motverkas å andra sidan dessa effektiviseringsmöjligheter.

Personalutnyttjandet framstår som mycket högt, och det borde vara svårt att avsevärt höja utnyttjandegraden. Vid ett övertagande av de lokala resorna bör sannolikheten för en ökning av utnyttjandegraden vara större än en minskning. Anledningen är att det bör ge en ökad flexibilitet att kunna fördela personalresurserna mellan lokala transporter och fjärtransporter, men även mellan inrikes- och utrikestransporter. Detta bör minska de negativa faktorernas påverkan på utnyttjandegraden. Utkörningar till flygplatser som Transporttjänsten gör idag bör vara mindre problematiska när man bör kunna kombinera dessa med korta lokala resor. Idag är det svårt att kombinera dessa med andra uppdrag. Även resor som ställs in med kort varsel innebär idag ett problem. Detta bör även bli lättare att resurssätta med lokala resor.

<b>INRIKES</b>	<b>2010</b>	<b>WSP:s bedömning av förslaget</b>
<b>Antal årsarbetare i Transporttjänsten</b>	294	+ 141
<b>Delresor ("antal transporterade")/årsarbetare</b>	152	
<b>Personalkostnad totalt inrikes</b>	131 Mkr	+ 63 Mkr
<b>Personalkostnad/ årsarbetare</b>	447 331 kr	
<b>Personalutnyttjande</b>	91,5 %	

Tabell 31. Bedömning av behovet av antal transportarbetare samt personalkostnad (Mkr) till följd av utredningens förslag

Statskontoret har även efterfrågat hur kostnaderna för planeringsfunktionen förändras till följd av förslagen. Lönekostnaderna utgör huvuddelen av kostnaderna för planeringsfunktionen i Arvidsjaur. I avsnittet ovan om planerings- och personalmässiga konsekvenser konstaterades att behovet av ytterligare planerare vid funktionen torde behöva uppgå till mellan 1-8 personer beroende på effektiviteten i beställningshanteringen. Detta motsvarar ytterligare lönekostnader på ca 450 000 – 3 600 000 kr. Skattningen i tabell 31 omfattar samtliga inrikes medarbetare inom Transporttjänsten. Bedömningen specifikt för planeringsfunktionen ska därför inte adderas till tabell 31.

Ökningen av personalbehoven inom Transporttjänsten ska naturligtvis vägas mot de besparingar som kan uppnås inom Kriminalvården i övrigt samt inom beställarmyndigheterna. Vi återkommer med en sådan bedömning nedan.

### **Materiella konsekvenser**

Utredningen menar att bl.a. centralisering av fordonsinköp inom Kriminalvården samt inrättandet av ett antal övernattnings- och lunchplatser för transportändamål är prioriterade och effektivitetsfrämjande åtgärder. De företrädare som WSP har intervjuat inom Kriminalvården/Transporttjänsten ställer sig dock frågande till utredningens bedömning gällande centralisering av fordonsinköp eftersom detta redan sker idag. Transporttjänsten uppger att inköpsbehoven visserligen identifieras av lokala samordnare, men att en centralisering redan är införd och att priser har pressats på såväl inköp, ombyggnation som reparation av fordon.

I utredningen bedöms att Kriminalvården kommer att behöva köpa in fordon till följd av förslagen. Transporttjänsten påpekar i intervjuerna att det ur brukarperspektiv behövs olika slags fordon beroende på vilka personer som ska transporteras. Det uppges finnas ett behov av civila transportfordon för transporter i enlighet med exempelvis LVU. Transporttjänstens bilar utgörs idag av specialutrustade bussar som kan inrymma 4 personer. För ökad beläggning i fordonen utförs försök med en kupébil som kan avskilja 4 personer. Transporttjänstens stab uppger att fordonets beläggingsgrad påverkas av möjligheter till effektiv planering med IT-stöd, hur ansvarsfördelningen för transporter är organiserad samt den frihetsberövades behov. Vad gäller förslagets påverkan på volymen av fordon och lokaler menar planeringsfunktionen i Arvidsjaur att det är en senare fråga när det har beslutats om hur den nya ordningen/systemet ska se ut. Vidare uppges att de lokala verksamhetsställena innehar transportfordon som vid en eventuell integrering av verksamheter kan övertas av Transporttjänsten.

Vad gäller övernattnings- och lunchplatser bekräftar intervjuerna, såväl inom Kriminalvården som utanför, att den av utredningen konstaterade svårighet att finna lokaler för uppehåll under transporter utgör en stor flaskhals. Den medför att transporter ställs in eller måste planeras om i flera led. Transporttjänsten i Göteborg uppger också att möjligheten att få låna övernattningsceller på häkten idag ofta bygger på personliga kontakter.

### **WSP:s bedömning**

WSP konstaterar att det i analyser av kommande behov av fordonsvolym och antalet övernattnings- och rastplatser är viktigt att beakta i vilken utsträckning beställande myndigheter, vid vissa transporter, ska tillhandahålla egna fordon

och ansvara för lämpliga platser för övernattnings- och andra transportuppehåll. WSP har dock inte haft underlag för att göra några bedömningar i denna del.

Som tidigare redovisats torde förslagen generera stordriftsfördelar och därmed möjligheter att höja belägningsgraden i fordonen. Samtidigt medför utredningens förslag sannolikt krav på en mer varierad fordonsflotta. Likaså torde antalet utförda mil per transportpass och fordon vara lägre för lokala transporter. WSP antar i brist på bättre underlag att dessa effekter tar ut varandra och baserar därmed sin skattning nedan på en situation allt annat lika. Enligt WSP:s beräkning kräver volymökningen för handräckningar från myndigheter utanför Kriminalvården ytterligare 15 bilar, och de lokala verksamhetsställets transporter ytterligare 32 bilar. Med tanke på att det inom Kriminalvården finns 31 häkten och 52 anstalter kan skattningen av fordonsbehovet för de lokala verksamhetsställets vara låg.<sup>50</sup> Totalt bedöms Transporttjänstens transportflotta behöva ytterligare 47 fordon allt annat lika.

INRIKES	2010	WSP:s bedömning av förslaget
<b>Antal fordon</b>	77	+ 47
<b>Delresor ("antal transporterade")</b>	44 560	+27 100
<b>Delresor ("antal transporterade")/ fordon</b>	579	
<b>Fordonskostnad</b>	11 Mkr	+ 7 Mkr
<b>Fordonskostnad/delresa ("antal transporterade")</b>	248 kr	

Tabell 32. Bedömning av behovet av ytterligare fordon samt fordonskostnad (Mkr) till följd av utredningens förslag

WSP har inte beräknat konsekvenserna av ett eventuellt inrättande av ytterligare övernattnings- och uppehållsplatser inom Kriminalvården. I princip så har inte Transporttjänsten några egna övernattnings- eller rastlokaler till förfogande. De lokaler som används ingår i övriga Kriminalvårdens normala verksamhet. Övriga Kriminalvården har i uppdrag att bistå med platser då Transporttjänsten har behov. Syftet är att maximera utnyttjande av Kriminalvårdens platser. Vidare används andra lokaler än Kriminalvårdens lokaler vid transporter, exempelvis polisarrest, behandlingshem, förvar o dyl.

## Ekonomiska konsekvenser - sammanställning

Utredningen redovisar att storskalefördelar och en flexiblare resursanvändning sannolikt innebär lägre kostnader för det totala antalet transporter av frihetsberövade personer, samtidigt som vissa kostnadsökningar uppkommer för Krimi-

<sup>50</sup>[www.kriminalvarden.se](http://www.kriminalvarden.se) : Den operativa verksamheten bedrivs vid regionkontoren och vid 31 häkten, 52 anstalter och 34 frivårdskontor.

nalvården. Utredningen bedömer att förslagen medför ökade kostnader för Kriminalvården med ca 21 mkr årligen samt med en engångskostnad på 7 Mkr.

Kostnadstyp	Kostnad
Personalkostnader (årligen):	13,75 Mkr
Fordonsinköp (årligen)	2 Mkr
Fordons-och transportkostnader (årligen):	5,2 Mkr
IT-stöd (engångskostnad)	7 Mkr

Tabell 33. Utredningens bedömning av ökade kostnader (Mkr)

Vidare bedömer utredningen att förslagen bör finansieras genom att medel förs över från Polisen som följd av förväntade besparingar hos Polisen med anledning av förslagen.

Det har varit svårt att med utgångspunkt från få fram vilka faktorer som påverkar kostnadseffektiviteten på grund av statistikbrist. Genom intervjuer med aktörerna har vi fångat upp faktorer som dessa bedömer påverkar kostnadseffektiviteten.

I intervjuerna med Transporttjänsten uppges att flera samverkande faktorer är viktiga för kostnadseffektiviteten såsom planeringssystem, möjligheter till övernattnings- och rastplatser, personal- och fordonstillgång, framförhållning och effektiva rutiner för beställning. Det behövs även ökade möjligheter till övernattnings-, lunch och rastplatser då detta idag är en flaskhals i systemet. Idag förekommer extra transporter på grund av platsbrist.

Positiva konsekvenser för kostnadseffektiviteten som nämns i intervjuerna är att ju fler möjligheter till transporter desto fler möjligheter till samordning, flexibilitet och stordriftsfördelar, men att detta kräver ett bra logistiksystem. Ett nytt bokningssystem skulle ge en förbättrad förståelse för Transporttjänstens planering om man som beställare kan se kommande transporter via bokningssystemet. Systemet bör kunna ge snabbare besked om transport är möjlig då ovisshet tär på personal och patienter.

Generellt anser flera att samordning och samverkan mellan myndigheter bör förbättra förståelsen och genomförandet av transporter. Det ger möjlighet till insyn i varandras verksamhet och ökad förståelse. Detta kan i sin tur leda till bättre framförhållning för beställning etc.

### WSP:s bedömning

WSP:s skattningar av de ekonomiska konsekvenserna från tidigare avsnitt sammanfattas nedan. I konsekvensanalysen har WSP fokuserat på de två största

kostnadsposterna hos Transporttjänsten, dvs. personal- och fordonskostnader, som i nuläget uppgår till drygt 80 % av Transporttjänstens totala kostnader för inrikesverksamheten. Osäkerheterna bedöms så höga att WSP inte anser att det är meningsfullt att i detalj analysera förslagets påverkan på övriga kostnadsposter. WSP:s uppdrag är att belysa konsekvenserna för Transporttjänsten. Följaktligen omfattar våra skattningar de lokala verksamhetsställena, trots att resurser avseende detta sannolikt till stor del omfördelas inom Kriminalvården. Fokus för utredningens beräknade skattning har varit hur Kriminalvården totalt sett påverkas. Trots det konstaterar WSP att våra beräkningar, vid jämförbara volymförändringar, medför ett betydligt högre resursbehov än vad utredningen har kommit fram till.

Enligt WSP:s beräkningar medför utredningens förslag konsekvenser för Transporttjänstens kostnadsbild på ungefär 70 miljoner kronor.

Kostnader för TPT	TPT	WSP:s
	2010	bedömning
<b>Inrikesverksamhet</b>	<b>162 Mkr</b>	<b>+ 70 Mkr</b>
<b>Personalkostnader (löpande pris)</b>	131 Mkr	+ 63 Mkr
<b>Fordonskostnader<sup>51</sup></b>	11 Mkr	+ 7 Mkr
<b>Övriga kostnader; lokaler, övriga driftskostnader, resekostnader, finansiella kostnader</b>	20 Mkr	Ej beräknad

Tabell 34. Bedömning av tillkommande kostnad inom Transporttjänsten till följd av utredningens förslag (Mkr)

### 3.4 Konsekvenser av lokala modeller på nationell nivå

Utredningen föreslår att Transporttjänsten bör ta över en större del av de transporter som i dag utförs av de lokala verksamhetsställena (häkten och anstalter). Som tidigare beskrivits i avsnitt 2.5 avgör ofta geografiska förutsättningar hur transportverksamheten är organiserad mellan Transporttjänsten och lokala verksamhetsställen. Med en mer enhetligt utformad organisationsstruktur vill utred-

<sup>51</sup> Bedömningen av fordonskostnaden baseras på att fordonskostnaden är 250 kr per delresa. Antalet delresor beräknas öka med 27 000 ger ca 7 Mkr i ökade fordonskostnader.

ningen motverka misstro från andra aktörer, ge en ökad drivkraft att utveckla inarbetade rutiner likväl som att generera stordriftsfördelar genom att integrera två parallella system samt låta verksamhetsställena renodla sin verksamhet.

I Göteborg infördes år 2007 en modell som överensstämmer med utredningens förslag och Transporttjänsten har där tagit över den transportverksamhet som häktespersonal tidigare genomfört. Enligt en intervju sköter Transporttjänsten alla planerade uppdrag, dvs. såväl lokala häktestransporter som fjärrtransporter, men däremot inte t.ex. akuta sjukhusresor. Cirka 40 personer arbetar heltid med lokala transporter och ca 27 personer arbetar med fjärrtransporter. I Göteborg användes i stor utsträckning också timvikarier för att hantera efterfrågetoppar, och man uppger att man har fått ner övertidskostnaderna betydligt. Väktare används endast i undantagsfall.

Enligt Transporttjänsten i Göteborg anser berörda regionala häkten att renodlingen av verksamheten har lett till ökad kvalitet i häktesverksamheten. Kostnaderna för övertid har också minskats till följd av integreringen eftersom häktespersonalens scheman inte var anpassade för transporter. Göteborg har även tagit fram ett eget personalplaneringssystem för att kunna ha bättre kontroll på personalutnyttjandet och därmed undvika övertid. Enligt Transporttjänsten i Göteborg skulle förslaget om att integrera de lokala verksamhetsställets transporter i Transporttjänsten troligen fungera bra, dock inte på alla platser. Det uppges vara enklast att införa modellen främst i större orter eller knutpunkter, t.ex. Stockholm, Norrköping, Örebro och Härnösand. För mindre orter finns en farhåga att man inte ska kunna arbetssätta personalen varje dag med denna typ av modell. Man måste studera flödet av transporter för att kunna avgöra om stordriftsfördelar kan uppnås. Således bedömer Transporttjänsten i Göteborg att man måste ha olika lösningar för olika typer av områden.

I Luleå och Umeå ansvarar Transporttjänsten också för vissa av de lokala verksamhetsställets transporter. I intervju med planeringsfunktionen i Arvidsjaur uppges dock att man i praktiken hjälper varandra beroende på vem som har möjlighet att utföra vilka transporter. Planeringsfunktionen menar att systemet i stort fungerar bra, men att det som i alla myndigheter är en kamp om ekonomin mellan verksamheter. Även planeringsfunktionen ser möjligheter till stordriftsfördelar med utredningens förslag. Däremot måste man ta hänsyn till geografiska förutsättningar för transportverksamheten. En lokal transport i Norrland kan omfatta 30 mil, medan det i södra Sverige inte handlar om sådana avstånd för lokala transporter.

I intervju med Kronobergshäktet påtalades att nackdelar med renodlingen av verksamheter är minskad förståelse för varandras verksamheter samt ökad risk för informationsglapp mellan personal. I några av intervjuerna påtalas även att

det kan finnas ett visst motstånd till förslaget på häkten och anstalter, då transporter också ses som ett ”lufthål” i häktespersonalens arbetssituation.

### **WSP:s bedömning**

WSP instämmer i utredningens principiella ställningstagande att en ökad enhetlighet och transparens i organisationsmodellen torde vara positivt för Kriminalvården. De geografiskt skilda förutsättningarna mellan glesbygd, medeltät bygd och storstadsregioner torde dock, som utredningen också påpekar, kunna motivera skilda lösningar.

När det gäller transporter som genereras lokalt i anslutning till polisstationer, häkten och anstalter, kommer det alltid att finnas en brytpunkt där effektivitetsvinsterna av att integrera transporterna i den lokala verksamheten kommer att överstiga effektivitetsvinsterna i en samordnad transporttjänst. Var denna brytpunkt går är något som måste avgöras från fall till fall. I avsaknad av en tillräckligt bra uppföljning av nuvarande verksamhet är det även svårt att avgöra vid vilka transportvolymerna brytpunkten uppkommer. Från effektivitetssynpunkt är det givetvis viktigt att utrymme ges för att beakta lokala och situationsspecifika förhållande när rutinerna för arbetsfördelningen mellan lokala verksamhetsställen och en central transporttjänst fastställs.

## **3.5 Konsekvenser för frihetsberövade m.fl.**

Utredningen föreslår att såväl Polisen som Kriminalvården bör få förbättrade förutsättningar att utföra transporter åt andra myndigheter genom t.ex. skärpta krav på medverkan från den myndighet som begärt handräckningen, förbättrad information, tydliga föreskrifter och riktlinjer samt förbättrad grund- och vidareutbildning. Utredningen bedömer också att ökad samverkan bör förbättra förutsättningarna att sätta individen i fokus, inte minst enskilda barns behov vare sig det gäller tvångsvård eller ärenden enligt utlänningslagen.

Företrädarna från Polisen och övriga myndigheter bedömer i intervjuerna att väntetiderna torde minska till följd av att Transporttjänsten vidgar sitt åtagande. Minskade väntetider och färre inställda resor leder till att den frihetsberövade personen upplever mindre ovisshet om när transporten kommer att ske. Transporttjänsten menar att påverkan på väntetider med mera dock kan bero på vad Transporttjänsten ska och inte ska köra för transporter till följd av förslaget.

Vidare kan anpassade fordon, utrustning och personal ge den enskilde en drägligare transportmiljö. Enligt Migrationsverket kan det vara en fördel för den enskilde att färdas i civila fordon med civilklädd personal, inte minst mot bakgrund av att många av myndighetens klienter har dålig erfarenhet av poliser från

sitt hemland. Vidare uppges en smidigare hantering av den enskildes ärende kunna ske med hjälp av ökad användning av videokonferens.

#### *WSP:s bedömning*

WSP konstaterar att hur förslagen påverkar de frihetsberövade är en av de mest centrala konsekvenserna eftersom transporter och Transporttjänstens verksamhet inte har något egenvärde i sig utan måste betraktas just som en tjänst som ska ge service till rättsystemet, Kriminalvården och transportpersonerna. Att vidga effektivitetsperspektivet så att det blir mer fullständigt i dessa avseenden kräver dock en mer ingående beskrivning av verksamhetsförutsättningarna än vad som för närvarande finns tillgänglig. En preliminär bedömning som även innefattar dessa perspektiv ges dock i avsnitt 3.6.

Även konsekvenser för personalens säkerhet och arbetssituation samt konsekvenser för allmänheten är viktiga att beakta i sammanhanget. Av betydelse i detta sammanhang är att transporter av frihetsberövade sannolikt ofta innebär en svår avvägning mellan å ena sidan de frihetsberövades intressen och å andra sidan hänsyn till allmänhetens och personalens säkerhet. Rent principiellt borde det dock inte vara omöjligt att ta fram ett effektivitetsbaserat underlag som kan utgöra stöd även för sådana avvägningar, exempelvis i form av samhällsekonomiska bedömningar.

### **3.6 Samhällsekonomisk bedömning**

#### **Samhällsekonomisk vinst eller förlust?**

En metodik som förordas av regering och riksdag när man ska bedöma konsekvenser av utredningsförslag är samhällsekonomiska bedömningar. Fördelen med denna metod är att man kan strukturera upp effekterna och värdera dessa för att få dem jämförbara med varandra. Inom transportområden är metodiken väl utvecklad så att man t.ex. kan jämföra restidsvinster och trafiksäkerhetsvinster med varandra.

En kostnads-nyttoanalys<sup>52</sup> innebär att man försöker beräkna såväl en åtgärds positiva som negativa effekter. De positiva effekterna läggs i en vågskål medan de negativa läggs i den andra vågskålen. Effekterna värderas i en monetär enhet, t.ex. kronor. När kalkylen visar att en åtgärd ger större nytta än kostnader innebär detta att samhällets välfärd ökar och åtgärden bör därför i princip genom-

---

<sup>52</sup> Ibland används den engelska förkortningen CBA för att beteckna sådana analyser (CBA= Cost Benefit Analysis)

föras om den ekonomiska effektiviteten och den samlade välfärden ska vara utslagsgivande.<sup>53</sup>

Denna metodik är generell och kan därmed appliceras även i en utvärdering av transporter av frihetsberövade personer. De viktigaste momenten i en CBA är:

1. Definiera projektet
2. Identifiera alternativens effekter
3. Värdera effekter och bedöma lönsamheten

#### *Definiera projektet*

I betänkandet finns tre huvudförslag som kan karaktäriseras som UA (Utredningsalternativet). Detta alternativ jämförs med dagens situation som benämns JA (Jämförelsealternativet).

#### *Identifiering av alternativens effekter*

När man ska mäta effekter av en åtgärd gäller det att bedöma hur utvecklingen blir med respektive utan denna åtgärd. På detta sätt kan man urskilja vilken påverkan förslagen (UA) har.

#### *Värdering av effekterna*

Syftet är att värdera de framtagna effekterna för att kunna summera dessa till en total nytta som kan sättas i relation till kostnaden. Resultatet kallas nuvärdeskvot/nettonuvärdeskvot och är ett effektivitetsmått som visar hur stor avkastningen blir av den studerade investeringen. Vissa effekter är svåra att kvantifiera. Dessa vägs in i analysen enligt den metod för samlade effektbedömningar som WSP utvecklat på uppdrag av trafikmyndigheterna och regeringen.

Effekterna kan ha olika lång livslängd. De kostnader och nyttor som redovisas i följande avser kostnaden per år.

### **WSP:s bedömning**

WSP har definierat två typer av övergripande effekter. Förslagen i betänkandet påverkar dels kostnaden att producera transporterna, dvs. utbudet. Det handlar om effekter på Transporttjänsten samt övriga handräckningstransporter som utförs inom Kriminalvården och Polisen. Även kvaliteten i det som produceras påverkas, dvs. effekter för beställarna. I båda fallen kan det handla om både fördelar och nackdelar jämfört med jämförelsealternativet (JA).

---

<sup>53</sup> Det kan dock finnas bl.a. etiska eller fördelningspolitiska skäl att välja andra lösningar än de som ger störst samhällsekonomisk effektivitet.

## Kostnad att producera transporter

### Stordriftsfördelar

En fördel som många bedömare varit inne på är att ett tydliggörande av ansvaret för transporter och ett övertagande av de lokala transporter kan ge upphov till stordriftsfördelar. Det innebär att man kan utnyttja resurserna effektivare, samordna transporter i större omfattning och avsätta mer resurser för att planera transportverksamheten (IT-system).

Hur ska man värdera effekter av stordriftsfördelar? Vi saknar i även detta fall tillförlitligt underlag som gäller Transporttjänsten och söker istället dra slutsatser på grundval av erfarenheter från andra verksamhetsområden. År 2010 slogs Banverket och Vägverket ihop och bildade Trafikverket. Ett av syftena var att nå stordriftsfördelar genom att slå ihop ansvaret för väg och järnvägstrafiken. Trafikverkets styrelse har fattat beslut<sup>54</sup> om inriktningen av Trafikverkets verksamhetsplan samt effektiviseringsarbete för 2011 – 2013. Planen innebär omfattande effektivisering av Trafikverkets verksamhet. Internt ska Trafikverket frigöra pengar som kan bidra till större nytta för medborgare och näringsliv, genom att medel kan föras till exempelvis drift och underhåll på väg och järnväg, trimningsåtgärder och insatser inom klimat- och miljöområdena. Målet är att höja den externa effektiviteten med 10-15 procent genom att bl.a. utveckla projektstyrning, kontraktsformer och skapa incitament till nyskapande. Trafikverkets samlade verksamhetsvolym är mycket större än Transporttjänstens men verksamheten är också mycket mer diversifierad, vilket begränsar samordningsmöjligheterna.

WSP antar att storleken på stordriftsfördelarna inom Transporttjänsten skulle kunna uppgå till hälften av den lägre nivån som bedömts vara potentialen för Trafikverket. Andelen är godtyckligt vald men ett försiktigt antagande minskar risken för att storleken överskattas. Totala kostnaden för Transporttjänsten idag är 395 miljoner kronor enligt årsredovisningen 2010. En effektivisering på fem procent skulle kunna därmed kunna värderas till 20 miljoner kronor per år ( $395 * 0,05$ ).

### Kostnadskontroll

Ett formaliserat ansvar för att utföra och finansiera andra myndigheters handräckningstransporter i kombination med av myndigheterna gemensamt utforma-

---

<sup>54</sup> Hämtat från internet:

<http://www.trafikverket.se/Aktuellt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv2/Nationellt/201012/Effektivisering--mer-pengar-till-vagar-och-jarnvagar/>

de serviceåtaganden riskerar att bli kostnadsdrivande. Kostnadskontrollen kan försämrats och påverka kostnadsutvecklingen.

År 2010 var den totala kostnaden för inrikesverksamheten 161 miljoner kronor för Transporttjänstens verksamhet. Om man antar att en försämrad kostnadskontroll kan medföra att kostnaden per år stiger ungefär 0,5 procent snabbare än vid nuvarande ansvarsförhållanden innebär det en merkostnad på 800 000 kronor ( $161 * 0,005 = 20,8$ ). Som jämförelse kan nämnas att kostnaden per transporterad person i Transporttjänstens verksamhet har ökat med 3,5 procent per år från 1998 till 2010.

#### Höjd servicegrad

En annan nackdel är att en höjd servicegrad minskar möjligheterna att nyttja stordriftsfördelarna. En höjd servicegrad innebär att Transporttjänsten inte kan skjuta på en transport utan måste genomföra den enligt beställarnas önskemål. Det innebär att Transporttjänsten måste ha en reservkapacitet för att klara av en ökad servicegrad vilket innebär ökade kostnader. Det är främst transporter enligt socialtjänstlagen och utlänningslagen som detta är aktuellt.

Hur ska en ökad servicegrad värderas? Ett näraliggande problem har den kommunala skolan när det gäller friskolor. Kommunen måste upprätthålla en ledig kapacitet för att kunna ta emot elever från friskolorna om de väljer att återgå till den kommunala skolan. Öhrlings PricewaterhouseCoopers<sup>55</sup> har studerat konsekvenser efter etableringen av friskolor i Gotlands kommun. De skattade merkostnaderna avser lokaler, ledning, elevvård och måltider och uppgick till totalt 58 miljoner kronor per år för grundskolan och gymnasieskolan (2004-2008). Beräknat på uppgifter hämtade från årsredovisningen 2008 för Gotlands kommun motsvarar merkostnaden en kostnadshöjning på ungefär 8 procent.

Någon kostnad för Transporttjänsten avseende transporter enligt socialtjänstlagen eller utlänningslagen har inte varit möjlig att få fram. Vi antar att kostnaden för dessa motsvarar andelen av det totala antalet transporter 2010, vilket var 33 procent. Totala kostnaden för inrikesverksamheten var 162 miljoner kronor 2010. En tredjedel motsvarar 53 miljoner kronor. WSP antar att merkostnaden för en ökad servicegrad uppgår till ca 4 miljoner kronor per år. Det bör betonas att detta är en osäker skattning baserat på en ökning från ett helt annat område (skola).

---

<sup>55</sup> <http://www.gotland.se/imcms/45030>

## Specialisering

Transporttjänsten kan antas vara bättre på att planera och utföra transporter av frihetsberövade än t.ex. Polisen. Med utredningens förslag kan dessutom Polisen ägna mer tid åt kärnverksamheten. Transporttjänsten är sannolikt bättre på att utnyttja personalen och fordonen genom samtransporter osv.

Om vi ändå antar att Transporttjänsten och Polisen är lika bra på att transportera en person kan vi studera skillnaden i lön som är ett mått på faktorkostnaden, dvs. det pris som en producent får betala för att använda en produktionsfaktor. Enligt SCB är en genomsnittlig polislön 29 840 kr och motsvarande för en kriminalvårdare 25 990 kronor per månad. Baserat på en arbetstid av 160 timmar per månad blir timpriset 186 kr för en polis och 162 kronor för en kriminalvårdare.

Nettonyttan av att Polisen ägnar sig åt kärnverksamhet istället för transporter och att Transporttjänsten i större utsträckning tar om hand transporter från Polisen bli därmed 24 kronor per timme ( $186-162=24$ ). Detta är en betydande underskattning eftersom det egentligen inte är lönen utan den totala personalkostnaden som är intressant. Här tillåter vi oss emellertid denna förenkling eftersom osäkerheten i de gjorda skattningarna ändå är så stor.

WSP bedömer att ungefär 5 000 transporter kan tas över från Polisen.<sup>56</sup> Nyttan av att Transporttjänsten tar över transporter från Polisen skattas till ca 720 000 kronor ( $24 \text{ kr} * 5000 \text{ transporter} * 3 \text{ tim} * 2 \text{ poliser}$ ).<sup>57</sup>

## Färre beställarled

Ett förslag i betänkandet är att beställarna ska vända sig direkt till Transporttjänsten i stället för till Polisen. Enligt Polisen tar inte detta moment så mycket tid i anspråk. Om vi antar att en beställning tar 10 minuter att administrera när den kommer till Polisen och att Planeringsfunktionen inte får någon extra tid då Polisen vidarebefordrar beställningen till Transporttjänsten som ändå måste hantera beställningarna blir nettoeffekten 10 minuter. Om antalet beställningar ligger kring 9 000 (1/3 av 27 000) försvinner sammanlagt 1 500 timmar från Polisen vilka kan värderas till 186 kr/timme. En tredjedel utgörs av transporter

---

<sup>56</sup> En transport bedöms ta i genomsnitt 3 timmar

<sup>57</sup> Antal utförda timmar dividerat med antalet transporterade klienter dividerat med 3. Den första divisionen ger totala antalet timmar per klient och om man räknar att personalen är 3 per transport får man restiden.

Även här gäller att det egentligen är de totala personalkostnaderna och inte lönen som är den relevanta kostnadsbasen.

enligt socialtjänstlagarna och utlänningslagen Totalt blir det en kostnadsminskning på 280 000 kr per år jämfört med de förutsättningar som råder idag.<sup>58</sup>

### **Kvaliteten att producera transporter**

#### Medföljande personal

Ett förslag från betänkandet är att personal från beställaren ska följa med transporten. Det är oklart hur omfattande detta åtagande kan bli. Detta behöver utredas i särskild ordning för att se under vilka transporter detta krav kan ställas på beställarna. Ytterligare en fråga är om Transporttjänsten behöver ha full bemanning vid dessa resor eller om det räcker med t.ex. en transportledare och bilförare, vilket påverkar personalkostnaden för Transporttjänsten.

Vi antar att omfattningen motsvaras av hälften av de 5 000 resor som tas över från Polisen, dvs. 2 500 resor. Om en medelresa är 3 timmar och en månadslön för en socialassistent var 22 800 kr år 2010 innebär det att timkostnaden ligger på 142 kr. Totalt blir kostnaden 2,1 miljoner kronor för de beställande myndigheterna.<sup>59</sup>

#### Högre tillförlitlighet

En effekt av ett ökat ansvar för Transporttjänsten är att tillförlitligheten ökar. För beställarna innebär detta att det blir mindre väntetider och att mer tid kan läggas på ordinarie verksamhet. Transporter kommer i större utsträckning på utlovad tid och skjuts inte heller upp i lika stor utsträckning. Precis som för Polisen kan behandlingshemmen och förvaren ägna sig mer åt kärnverksamhet istället för att stå standby eller se till att klienterna står standby.

Hur omfattande väntetiden är idag och hur mycket mindre den kan bli av ett tydligare ansvar är inte möjligt att svara på då statistik om väntetider saknas. I utrikesverksamheten kan Transporttjänsten mäta handläggningstiden, från det att beställningen kommer in tills dess att transporten blir genomförd. Ett sådant underlag är inte tillgängligt för inrikesverksamheten. Inom inrikesverksamheten bör handläggningstiden vara mycket kortare då beställningen i vissa fall kan skickas in dagen innan transporten ska utföras.

Om vi antar att väntetiden för transporter av personer enligt socialtjänstlagarna och utlänningslagen i genomsnitt är en tredjedel av handläggningstiden för utri-

---

<sup>58</sup> Jfr fotnoten ovan.

<sup>59</sup> En tur och retur resa tar 6 timmar (exklusive eventuell väntetid för tillbakatransport av annan än Transporttjänsten).

kesresor motsvarar det 3 dagar. Vi antar vidare att väntetiden förkortas med en dag. Istället för att vänta ett extra dygn kan personalen få utrymme att fullföra sin verksamhet bättre. För personerna innebär en bättre planering att den enskilde vet när han/hon ska åka. Detta innebär minskade påfrestningar för de enskilda personerna, vilket kan vara särskilt viktigt för personer som inte mår bra redan från början. Denna effekt kan alltså vara betydande men den är inte möjlig att värdera i nuläget.

Enligt SiS årsredovisningen 2010 finns det 1 872 behandlingsassistenter vid Statens institutionsstyrelse. Totalt finns det 68 LVU platser och 320 LVM platser hos SiS. Det innebär att enligt en grov överslagsberäkning ägnar behandlingsassistenter 20 minuter per dygn åt varje intagen.<sup>60</sup> WSP antar att det tar 20 minuter för personalen att se till att den enskilde är klar att resa vilket inkluderar planering av resan, stöd vid packning, ha kontroll över var transporten befinner sig som stöd för den enskilde osv. En behandlingsassistent tjänar enligt SCB 22 800 kr per månad. Dessa 20 minuter kan alltså värderas till 47 kr (1/3 av 142,50 kr som är timlönen baserat på 160 timmar/månad). Anta att det är hälften av de tillkommande transporterna som berörs (2 500 stycken). Totalt är nyttan därmed 120 000 kronor per år.

#### Minskad flexibilitet med färre utförare

Genom att Transporttjänsten får ett tydligare ansvar och att beställarna ska vända sig direkt till Transporttjänsten uppstår en minskad flexibilitet då det blir färre utförare. Idag beställer Polisen transporten från Transporttjänsten. Om inte Transporttjänsten kan utföra den genomför Polisen transporten vilket innebär att det finns två utförare. Detta senare steg kan innebära att transporter förskjuts i tiden eftersom Transporttjänsten inte säger nej till någon begäran istället för att Polisen tar den som idag. Detta har dock en koppling till ökad servicegrad och för att undvika dubbelräkning antar vi att den ökade servicegraden även inkluderar effekten av färre utförare.

#### Medföljare bra för vissa patientgrupper

Även om Transporttjänstens personal är utbildad för att hantera olika typer av människor ligger det ett mervärde i att det finns medföljande personal från beställarna. Anledningen är att beställaren har kunskap om den enskildes temperament, läkemedelsintag, beteende osv. Detta är ett stöd för både transportpersonal och patient. Det är dock svårt att göra en uppskattning av hur många

---

<sup>60</sup> En plats finns 365 dagar per år, runt en intagen finns det personal dygnet runt, (1 872 behandlingsassistenter/(365 dagar\*388 vårdplatser))\*24 timmar

transporter det kan gälla och hur det ska värderas. Vi gör bedömningen att effekten är marginellt positiv.

### **Sammantaget resultat av skattade nyttor och kostnader**

Givet en summering av de mycket överslagsmässigt skattade nyttorna och kostnaderna ovan, blir det sammantagna resultatet att nyttan av utredningens huvudförslag överstiger kostnaderna.

Totalt genererar förslagen enligt WSP:s högst preliminära uppskattningar nyttor som uppgår till drygt 21 miljoner kronor om året. Kostnader beräknas uppgå till drygt 7 miljoner kronor per år. Det samhällsekonomiska överskottet om utredningens förslag genomförs bli med andra ord drygt 14 miljoner kronor per år jämfört med om nuvarande organisation bibehålls (dvs  $21-7=14$ ). Detta betyder att nettonyttokvoten<sup>61</sup> blir 1,9, d.v.s. att varje spenderad krona på reformen avkastar en samhällsnytta som uppgår till 1,90 kr.

Resultatet avser de effekter som vi har skattats kvantitativt. Poster som inte har kunnat kvantifieras är bl.a. en minskad flexibilitet, en effekt som vi bedömer är marginellt negativ samt effekten av att egen personal från beställaren medföljer vissa transporter, vilket är en effekt som vi bedömer är marginellt positiv. Vi har inte heller beaktat effekter av en ökad IT-användning och eventuella effekter av ökade ökat antal lunch- och övernattningsplatser. Dessa bedöms ha en stor positiv effekt på den samhällsekonomiska nyttan. Sannolikt finns det också flera nytto- och kostnadsposter som inte omfattas av denna mycket preliminära kalkyl. Sammantaget gör WSP bedömningen att den kvantifierade nyttan på drygt 21 miljoner kronor är i underkant beroende på att effekterna av förändrade personalkostnader underskattats, rationaliseringspotentialen bedömts försiktigt och att de ej kvantifierade effekterna bedömts vara övervägande positiva. Det betyder i sin tur att reformen kan ge ett samhällsekonomiskt överskott på mer än de ovan angivna 14 miljoner kronorna per år.

Det bör dock understrykas att denna kalkyl innehåller många luckor och osäkerheter och mer utgör ett exempel på hur man kan resonera än ett slutligt svar om det samhällsekonomiska utfallet. Det bör vidare framhållas att det förhållandet att nyttorna med utredningens förslag kan överstiga kostnaderna inte innebär att utredningens förslag nödvändigtvis är det som är mest fördelaktigt samhällsekonomiskt. Det kan således finnas lösningar som ger ännu högre nytta ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. En sådan lösning skulle kunna vara att genom ekonomiska styrmedel åstadkomma en tydligare koppling mellan beslutet att beställa transporter och betalningsansvaret för dessa transporter.

---

<sup>61</sup> Nettonyttokvot= (Nytta-kostnad)/kostnad

		Nytta	Kostnad
<b>Effekter</b>	<b>utförare</b>		
<b>(Transporttjänsten)</b>			
	Stordriftsfördelar	20,0	
	Kostnadskontroll		0,8
	Höjd servicegrad		4,2
	Specialisering	0,7	
	Färre beställarled	0,3	
<b>Effekter</b>	<b>beställare/person</b>		
	Medföljande personal		2,1
	Högre tillförlitlighet, mindre väntetider	0,1	
	Minskad flexibilitet för färre utförare		-
	Medföljare för vissa patientgrupper	+	
<b>Summa</b>		<b>21,1</b>	<b>7,2</b>

Tabell 35. Samhällsekonomisk bedömning till följd av utredningens förslag (Mkr)

WSP har gjort en övergripande beräkning av miljöutsläppen med utgångspunkt från Kriminalvårdens uppgifter om antal körda mil med Transporttjänstens fordon. Schablonvärden för utsläppen är hämtade från trafikverkens prognossystem för miljöutsläpp från bil och flyg. För resultat och en mer detaljerad beskrivning hänvisas till bilaga 5.

## Miljö

WSP bedömer att det är svårt att se hur miljöutsläppen kommer att utvecklas sammantaget för utredningens förslag. Enbart utbyte av fordonsparken ger minskade utsläpp genom att motorerna i nya bilar är miljömässigt mer moderna. Ett sådant utbyte sker normalt redan idag. En försiktig bedömning är att utsläppen kommer att minska baserat på de stordriftsfördelar som Transporttjänsten kommer att få. Det innebär att bättre samordning leder till fler personer per resa och därmed mindre antal fordonsrörelser, givet samma transportvolym. Dessutom kommer en ansevärd mängd av de transporter som Transporttjänsten tar över från Polisen försvinna. Idag transporterar Polisen personerna en och en medan Transporttjänsten kan fylla en transport med flera personer. Det är dock svårt att utifrån förslagen bedöma hur andelen flygtransporter kommer att utvecklas. Dessa står för de största koldioxidutsläppen per transporterad person/delresa (se bilaga 5).

## 4 Slutsatser

### 4.1 Bristfälliga uppgifter om verksamheten försvårar analysen

#### Effektivitetsanalysen är partiell

Utredningen om transporter av frihetsberövade personer konstaterade i sitt betänkande Transporter av frihetsberövade (SOU 2011:7) att Kriminalvården inte har en sådan uppföljning av Transporttjänstens verksamhet som möjliggör effektivitetsanalyser annat än i vissa delar. Utredningen drar slutsatsen att det är svårt att göra en effektivitetsanalys utan en mycket omfattande kartläggning och analys av Kriminalvårdens ekonomi- och personaladministrativa system.<sup>62</sup>

WSP tvingas konstatera att vi i detta grundläggande avseende mött samma svårigheter som den tidigare utredningen. Trots att omfattande ansträngningar gjorts för att få fram olika data som beskriver verksamhetens innehåll och dess resultat kan vi inte påstå att de uppgifter som samlats in är så kvalitetssäkrade eller preciserade att de håller för att dra säkra slutsatser om verksamhetens effektivitet.

Många grundläggande uppgifter som behövs för att kunna följa upp hur Transporttjänsten har utvecklats med avseende på produktivitet, effektivitet och i andra avseenden saknas helt. Det är osäkert om dessa uppgifter över huvud taget går att få fram och det skulle i vart fall krävas uppgiftsinsamling på så detaljerad nivå att en sådan datainsamlingsinsats inte framstår som möjlig att genomföra, vare sig inom detta uppdrag eller i övrigt.

Vår bedömning är att effektivitetsanalysen utnyttjar de uppgifter och mått som går att få fram med insatser som står i någorlunda rimlig proportion till nyttan och den tillgängliga tiden. Uppgifterna är dock långt ifrån heltäckande och i många fall har det också varit svårt att få fram definitionen av de mått som redovisats. De uppgifter vi använt i vår effektivitetsanalys måste därför i många fall ses mera som indikatorer än som fullständigt tillförlitliga och kvalitetssäkrade nyckeltal.

#### Några reflektioner om nuvarande incitament

Bristen på tillförlitliga och relevanta data för att belysa och följa upp Transporttjänstens verksamhet kan föranleda vissa reflektioner i sig. En sådan reflektion

---

<sup>62</sup> Transporter av frihetsberövade, SOU 2011:7, s. 254.

är att det kan vara vanskligt att genomföra stora förändringar i inriktningen och organisationen av en verksamhet vars funktion inte går att beskriva med någon större precision. Det innebär en betydande risk att förändra och utöka en verksamhet när man inte har tillräcklig kunskap om hur den fungerar i utgångsläget.

En annan reflektion är om nuvarande incitament verkligen kan vara ändamåls- enliga när en omfattande, kostnadskrävande och samhällsviktig funktion kan drivas under en längre tid utan att det finns någon tillgänglig information om vare sig effektiviteten i resursutnyttandet eller kvaliteten i de tjänster som produceras. Om incitamenten är väl avvägda bör detta leda till att såväl utförare som beställare har ett egenintresse av att verksamheten är ordentligt genomlyst.

## 4.2 Andra begränsningar påverkar slutsatserna

### Transporter – ett medel för att nå andra mål

Inom transportekonomin brukar man säga att transporter är ett resultat av härledd efterfrågan. Med det menas att transporter sällan har något värde i sig utan att de mera måste ses som ett medel att nå andra mål. Detta förhållande har många implikationer bl.a. för hur man kan se på transporters funktion och vad som bör styra planeringen av transporter

En konsekvens är också att transporter i allmänhet måste betraktas som delar av större system och att de bör utformas i ett kontinuerligt samspel med omgivningen för att bli effektiva. För persontransporter i allmänhet, t.ex. hushållens vardagsresande, kommer detta till uttryck i att valet av transportlösning i hög grad är en del av valet av boende, förvärvsarbete, fritidsaktiviteter och levnads- mönster i övrigt. På motsvarande sätt utformas godstransporterna i integrerade logistiklösningar där varuvärdena och ekonomin i produktions- och marknads- organisationen normalt spelar mycket större roll än kostnadseffektiviteten i själva transportledet.

Transporter av frihetsberövade är förvisso en speciell form av transporter. Men det hindrar inte att det även i detta fall är centralt att sätta in transportfunktionen i det större sammanhang som den ska betjäna. Vår bedömning är att resursan- vändningen hos domstolar, Polisen, Kriminalvården i stort och hos övriga be- rörda myndigheter påverkas i inte obetydlig grad av hur Transporttjänsten fun- gerar. Om transporter är ineffektiva och onödigt dyra krävs extra resurser hos beställarorganisationerna för att kompensera för detta. Om transporttjänsten är gratis ur ett användarperspektiv kommer detta å andra sidan att leda till en sub- optimering inom beställarorganisationerna som medför en överkonsumtion av resor. Det finns även skäl att i stor utsträckning väga in de frihetsberövades

uppföringar i samband med transporterna, liksom olika hänsyn till personalens och allmänhetens säkerhet i samband med transporterna, rättssäkerhetsaspekter etc. Effektiviseringarna i själva transportproduktionen får således inte gå så långt att det ger upphov till nya kostnader eller brister i dessa avseenden.

### **Användarperspektivet viktigt**

Vårt uppdrag har dock varit i första hand analysera effektiviteten i transportverksamheten och att konsekvensanalysen ska ske främst utifrån Transporttjänstens perspektiv. Eftersom inte heller Transporttjänstens transporter av frihetsberövade har något egenvärde utan måste ses som en servicefunktion för rättsväsendet och vissa vårdinrättningar har vi dock försökt att ha ett användarperspektiv på tjänsterna i minst lika hög grad som ett utförarperspektiv.

Vi har dock varit hänvisade till att försöka fånga in detta användarperspektiv dels genom våra intervjuer med ett begränsat antal representanter för beställarorganisationerna, dels genom vad som kan utläsas av övervägandena i Utredningens betänkande. Den begränsade informationen om användarperspektivet innebär enligt vår bedömning en betydande begränsning av vår analys.

Vi är inte övertygade om att en konsekvensbelysning av hur utredningsförslagen påverkar utförarorganisationens, dvs. Transporttjänstens, resursbehov och effektivitet, ger ett tillräckligt beslutsunderlag. Det behövs också en analys av hur effektiviteten och kvaliteten i beställarorganisationernas verksamhet påverkas samt hur väl Transporttjänsten svarar mot de frihetsberövades intressen och övriga samhällshänsyn. Om man kan dra paralleller till vad som gäller för transportverksamhet i allmänhet är det troligt att dessa senare aspekter bör vara utslagsgivande för vilken organisationsmodell och servicenivå som bör väljas när det gäller Transporttjänsten. Det har dock inte ingått i uppdraget att ta fram mer information om dessa aspekter.

## **4.3 Vad kostar Transporttjänsten idag och hur påverkas kostnaderna av utredningens förslag?**

### **Inrikesverksamheten kostar 162 Mkr**

WSP:s slutsats är att utredningens förslag främst påverkar kostnaderna för inrikesverksamheten och analysen av kostnaderna begränsas därför i det följande till denna verksamhet. År 2010 kostade inrikesverksamheten 162 miljoner kronor. Under perioden 2001-2010 har kostnaderna varierat mellan knappt 95 miljoner kronor och ca 163 miljoner kronor. Trenden är stigande, och kostnaderna har ökat starkt från 2007 och framåt. Från 2001 till 2006 var kostnaderna för

inrikesverksamheten däremot förhållandevis stabila från år till år. Den snabba kostnadsutvecklingen från 2007 och framåt beror på ökade personalkostnader och kan till stor del förklaras av att verksamheten utökats och omlokaliserats under denna period.

Utrikesverksamhetens kostnader har inte granskats lika ingående som inrikesverksamhetens eftersom utredningsförslagen enbart berör inrikestransporternas organisation. Utredningen bedömde att utrikestransporterna inte påverkas. WSP delar i huvudsak utredningens bedömning i denna del, men utesluter inte att en ökad verksamhetsvolym inom inrikesverksamheten även kan innebära vissa möjligheter att effektivisera resursutnyttjandet inom utrikestransporterna. Dessa möjligheter har dock inte analyserats närmare.

### **Transporter överförs från Polisen till Transporttjänsten**

Utredningens förslag innebär att vissa transporter av frihetsberövade överförs till Transporttjänsten från Polisen samt att Transporttjänsten övertar de lokaltransporter inom Kriminalvården som idag är organiserade på annat sätt. Sammantaget innebär dessa förändringar att verksamhetsvolymen i stora drag fördubblas och utredningens förslag i denna del leder självfallet till att kostnaderna för Transporttjänsten ökar kraftigt.

Dessa ökade kostnader motsvaras dock av kostnadsminskningar hos Polisen och inom Kriminalvården i övrigt. Motiven bakom utredningens förslag är att det ska bli lättare att uppnå stordriftsfördelar i transportverksamheten. WSP delar denna bedömning och anser att förslagen bör leda till att de samlade kostnaderna för de berörda transporterna bör minska något allt annat lika. En effektiviseringspotential på 4-5 procent per producerad transport borde vara möjlig att uppnå (se avsnitt 3.6).

### **Transporttjänstens lagstadgade ansvar**

Utredningen föreslår att Transporttjänsten får ett lagstadgat ansvar för transporter av frihetsberövade. Utredningen föreslår även att nuvarande prioriteringskriterier för olika transportuppdrag ska slopas och ersättas av kvalitetsutfästelser i form av serviceåtaganden som fastställs genom överenskommelser med beställarna. Hur dessa överenskommelser ska utformas berörs inte närmare men det framgår av betänkandet att utredningen ser framför sig en ambitionshöjning när det gäller planering och genomförande av beställda transporter. Att Transporttjänsten får ett fastlagt ansvar för att utföra transporter för andra myndigheters räkning innebär också i sig en ändring av relationen mellan beställare/utförare

som får anses stärka beställarens ställning och medföra ökade krav på Transporttjänstens verksamhet generellt.

### **Utredningens förslag medför ökade kostnader för Transporttjänsten**

Det är dock inte möjligt att i mer detalj bedöma effekterna av dessa förslag innan man exempelvis vet hur de föreslagna serviceåtagandena kommer att utformas. En övergripande bedömning är dock att kraven på Transporttjänsten ökar i olika avseenden, exempelvis i fråga om transparens i planerings-, boknings-, uppföljnings- och resursanvändningsavseende. Fastställda serviceåtaganden ställer också större krav på verksamheten när det gäller att leva upp till på förhand gjorda utfästelser och får troligen som följd att Transporttjänsten måste hålla en större överkapacitet av t.ex. personal och fordon för att kunna möta över tiden varierande krav från beställarna. WSP bedömer att detta leder till att Transporttjänstens kostnader ökar och att kostnadsökningen kan bli betydande om serviceåtagandena blir omfattande. Nivån är inte möjlig att fastställa på förhand men vi utesluter inte att ökade kapacitetskostnader helt kan komma att uppväga de rationaliseringsvinster som en större transportorganisation kan medföra.

### **Risk för överutnyttjande av gratis transporttjänst**

Det bör dock nämnas att ett utökat serviceåtagande från Transporttjänstens sida och bättre planering och insyn i verksamheten bör göra det möjligt att minska vissa kostnader hos beställarna. Här ingår t.ex. kostnader för planering och transporter som Transporttjänsten idag inte kan utföra enligt beställarnas önskemål. Med det kostnadsansvar för verksamheten som utredningen föreslagit (full kostnadstäckning via Kriminalvårdens anslag) finns dock en risk att efterfrågan på Transporttjänstens service växer kraftigt om serviceåtaganden införs. Att en tjänst är kostnadsfri leder i sig till en större efterfrågan än om man får betala för tjänsten. Att personal från den beställande myndigheten i vissa fall ska medfölja transporterna, så som utredningen föreslår, kan ha en viss återhållande effekt men medför ändå att transporterna blir kraftigt subventionerade sett ur den beställande myndighetens perspektiv. Det framgår också att utredningen inte anser att det bör vara helt obligatoriskt med medföljande personal, utan behovet ska kunna bedömas från fall till fall. Vi har emellertid svårt att se en sådan åtgärd som rimlig om den enbart ska ses som en efterfrågedämpande åtgärd.

Däremot kan åtgärden vara befogad i vissa fall för att förbättra genomförandet av transporten och vår bedömning är att det endast är i sådana fall som en rutin med medföljande personal kommer att kunna upprätthållas på längre sikt. Sammantaget är det vår bedömning att en för beställarna kostnadsfri transport-

tjänst kommer att leda till en överefterfrågan på transporter med handräckning eftersom sådana transporter kommer att vara subventionerade för beställaren och till och med vara billigare än vanliga transporttjänster. Detta förhållande kan vara svårt att försvara med hänsyn till att handräckningsinstrumentet är avsett att användas restriktivt.

### **Privata väktarbolag?**

Utredningen föreslår att privata företag (väktarbolag) ska kunna anlitas för handräckningstransporter, särskilt vid efterfrågetoppar. Utan att ta ställning till de rättsliga aspekterna bedömer vi att en sådan möjlighet kan bidra till att öka effektiviteten i transportverksamheten, främst för att minska behovet av överkapacitet i Transporttjänsten. Att privata aktörer med mer kostnadsorienterad incitamentsstruktur kommer in i verksamheten i ökad grad kan möjligen också ge viss stimulans till effektiviseringar i verksamheten genom smittoeffekter. Redan idag finns det möjligheter att använda väktare, men det sker i varierande och förhållandevis begränsad utsträckning. Vad som ligger bakom detta är svårt att avgöra även om det delvis verkar bero på skilda uppfattningar om det lämpliga i att anlita privata väktarbolag vid handräckningstransporter. Hur kostnadsansvaret för transporterna är utformat kan eventuellt också inverka.

I utredningens betänkande har vi inte kunnat identifiera på vilket sätt som förslagen är tänkta att stimulera användandet av privata väktarbolag. I sammanhanget bör nämnas att vi tolkat utredningens förslag så att privata väktare endast ska kunna användas för att bistå vid Transporttjänstens transporter. Om väktarbolag i vissa fall skulle kunna användas som alternativ till Transporttjänsten skulle effektiviseringspotentialen troligen bli större än vi räknat med.

## **4.4 Kostnaderna för olika aktörer**

Transporttjänstens nuvarande kostnader täcks som vi förstår det idag huvudsakligen genom Kriminalvårdens anslag. Även om det formellt sett bedöms vara möjligt att fakturera kostnaderna för de transporter som Transporttjänsten utför för andra myndigheter görs detta normalt inte. Någon interndebitering inom Kriminalvården förekommer inte heller.

### **Uppgifter som tas över från Polisen**

Med utredningens förslag ska Transporttjänsten överta en betydande del av de handräckningsärenden som Polisen idag svarar för. Det är oklart hur många transporter det i praktiken kan komma att röra sig om, men utredningens förslag innebär att verksamhet överförs från en organisation som inte är specialiserad

på transporter (Polisen) till en organisation som är inriktad på transporter (Kriminalvårdens Transporttjänst). Vår bedömning är att detta sammantaget bör ge upphov till en effektivisering. Utöver att Transporttjänsten kan antas vara bättre på att organisera och utföra transporter och har större möjligheter att utnyttja stordriftsfördelar, gör vi även bedömningen att Transporttjänsten kan ha ett lägre kostnadsläge än Polisen och att även detta kan bidra till vissa effektivitetsvinster.

Det kommer alltid att finnas en brytpunkt vid vilken effektivitetsvinsterna av att integrera transporter i den lokala verksamheten kommer att överstiga effektivitetsvinsterna i en samordnad transporttjänst. Det gäller såväl Polisens verksamhet som i fråga om sådana transporter inom Kriminalvården som genereras lokalt i anslutning till häkten och anstalter. Var denna brytpunkt går är något som måste avgöras från fall till fall. I avsaknad av en tillräckligt bra uppföljning av nuvarande verksamhet är det även svårt att avgöra vilka totala transportvolymer som det kan röra sig om på ömse sidor om brytpunkten.

Förslaget att andra myndigheter ska kunna vända sig direkt till Transporttjänsten med en begäran om handräckningstransport istället för att begäran ska gå via Polisen bör kunna medföra effektivitetsvinster i alla led. Den största effekten bör dock vara att Polisen frigörs från denna uppgift och kan omfördela resurser till andra ärenden där Polisens insatser är mer angelägna.

### **Kriminalvårdens lokaltransporter överförs till Transporttjänsten**

Ytterligare en stor förändring med utredningens förslag är att Kriminalvårdens lokaltransporter ska överföras till Transporttjänsten, vilket redan skett i bl.a. Göteborg.<sup>63</sup> Enligt Transporttjänsten visar erfarenheterna från Göteborg att det ligger en betydande effektiviseringspotential i en sådan samordning, vilket bl.a. yttrat sig i minskad övertid.

WSP:s bedömning är att en samordning av detta slag bör kunna leda till betydande rationaliseringar. För transporter som genereras lokalt i anslutning till häkten och Kriminalvårdens anstalter, kommer det dock, som tidigare nämnts, alltid att finnas en brytpunkt där fördelarna med en samordnad transporttjänst uppvägs av nackdelar med att möjligheter att integrera transporter i den lokala verksamheten försvinner.

---

<sup>63</sup> Utredningen anser att det är önskvärt att fördelningen mellan Transporttjänsten och de lokala verksamhetsställena ute i landet är enhetligt. Det innebär inte att man förordar just den modell som valts i Göteborg.

Var denna brytpunkt finns, och hur väl den kommer att kunna hanteras i en ny organisationsmodell, kan vi dock inte avgöra med ledning av de uppgifter som finns. Kanske skulle detta kunna klargöras genom ytterligare studier av verksamheten i Göteborg. Detta förutsätter dock sannolikt insamling av uppgifter som är särskilt inriktade mot att besvara denna frågeställning.

### **Svårbedömda kostnadskonsekvenser**

Hur utredningens förslag påverkar kostnaderna för övriga berörda myndigheter är svårt att avgöra. Dessa myndigheter får varken nu eller med utredningens förslag några direkta kostnader för handräckningstransporterna. Dessa kostnader belastar istället Polisens respektive Kriminalvårdens anslag. De berörda myndigheterna kan däremot redan nu sägas ha vissa indirekta kostnader som uppkommer genom att Transporttjänstens tillförlitlighet anses vara bristfällig.

Detta leder till att myndigheterna måste ha beredskap för att anpassa sin verksamhet till uteblivna transporter eller för att lösa transporterna på annat sätt än genom Transporttjänsten. Med utredningens förslag kan dessa indirekta kostnader komma att minska något eftersom Transporttjänstens tillförlitlighet ökar som en följd av att Transporttjänsten dels får ett formellt ansvar för transporterna, dels ska ingå överenskommelser om serviceåtaganden med beställarmyndigheterna.

Det är inte möjligt att på förhand avgöra hur stor denna effekt blir. I praktiken handlar det om hur stor reservkapacitet (= ökad tillförlitlighet) som beställarmyndigheterna kan få Kriminalvården/Transporttjänsten att bygga upp genom dessa överenskommelser.

### **Beställarmyndigheternas egen personal**

Utredningen föreslår också att beställarmyndigheterna ska bli skyldiga att ställa upp med egen personal vid handräckningstransporterna. Detta ska dock inte vara obligatoriskt och uppfattningarna går isär mellan beställarorganisationerna hur nödvändigt detta är och hur vanligt det kommer att bli med medföljande personal.

Om detta förverkligas i stor utsträckning kommer det att leda till att beställarmyndigheternas kostnader för de aktuella transporterna ökar betydligt. Samtidigt minskar Transporttjänstens kostnader i nästan samma grad eftersom man får utgå från att medföljande personal i allmänhet ersätter en person i Transporttjänstens arbetslag. En viss kostnadsökning kan dock förutses genom de extra planerings- och samordningsinsatser som denna ordning kan antas medföra.

## **Moderna planeringshjälpmedel**

Utredningen har även lagt förslag som syftar till att effektivisera transporter i stort och att minska behovet av transporter. Införande av moderna metoder och hjälpmedel för transportplanering är ett exempel och användning av videokonferensutrustning för att ersätta transporter ett annat. WSP:s bedömning är att dessa åtgärder är kostnadseffektiva i den meningen att de investeringar som krävs har goda förutsättningar att betala sig genom besparingar i verksamheten. Det är dock svårt att se att de incitament som finns idag eller som skulle följa av utredningens förslag är särskilt effektiva vad gäller att driva på utvecklingen i den riktningen.

## **4.5 Vad kostar trafikplaneringen idag och med utredningens förslag?**

### **Personalkostnaderna dominerar**

Den största kostnadsposten för Transporttjänsten är personalkostnaderna, vilket gäller i än högre grad för planeringsfunktionen. Planeringsfunktionen omfattade år 2010 ca 11,5 årsarbetskrafter och personalkostnaderna för denna del av Transporttjänstens verksamhet har beräknats uppgå till närmare 5,2 miljoner kronor. Planeringsfunktionen i Arvidsjaur planerar transporter för helatransporverksamheten med undantag för Göteborg som har två egna planerare av lokala transporter (Levut) vilka inte ingår i de nämnda årsarbetskrafterna.

### **Transporttjänsten expanderar**

Utredningens förslag innebär att Transporttjänstens verksamhet skulle expandera kraftigt. Det är inte möjligt att ange exakt hur stor expansionen skulle behöva bli eftersom det bl.a. beror på hur serviceåtagandena mot beställande myndigheter kommer att utformas och gränsdragningen vid överföringen av lokala/regionala transportuppdrag till Transporttjänsten. Utredningen har angett att den räknar med att 5 000 av Polisens handräckningsärenden överförs till Transporttjänsten och att det beräknas leda till att personalkostnaderna ökar med 13,75 miljoner kronor/år, fordonsinköpen med 2 miljoner kronor/år och fordonsdrifts- och transportkostnaderna med 5,2 miljoner kronor/år. Vidare anges ett behov av ett förbättrat IT-stöd motsvara en engångskostnad på 7 miljoner kronor. Vår slutsats är att IT-kostnaderna kan hänföras till planeringsfunktionen, liksom en del av personalkostnaderna.

## **WSP bedömer att anspråken på planeringsfunktionen är större än vad utredningen anger**

WSP har skattat att antalet beställda transporter till följd av utredningens förslag skulle kunna uppgå till närmare 48 000. År 2010 utförde planeringsfunktionen i Arvidsjaur 2 366 beställningar per årsarbetskraft. Det motsvarar ca 1,3 beställningar i timmen per handläggare.

Utredningen har bedömt att Kriminalvården skulle behöva anställa 1-2 planerare till följd av förslagen. WSP:s beräkningar visar dock att med nuvarande effektivitet, mätt i antalet handlagda beställda transporter per planerare och arbetstimme, krävs en personalstyrka på totalt 20 personer för att hantera samtliga beställningar som beräknas följa av utredningens förslag. Det motsvarar ett tillskott på 8 årsarbetskrafter, vilket utgör en personalförstärkning med omkring 70 procent.

Införandet av ett modernt IT-stöd torde bidra till att höja effektiviteten så att varje årsarbetare vid planeringsfunktionen kan handlägga fler beställningar. Antalet handlagda beställningar per planerare och timme skulle dock behöva öka till uppåt 2 för att utredningens bedömning av rekryteringsbehovet på 1-2 planerare ska räcka. Detta motsvarar en mycket påtaglig produktivitetsökning i förhållande till nuläget.

Med de förändringar av verksamhetsvolymen som WSP utgått från kan planeringsfunktionen alltså behöva utökas inom ett spann på 1-8 årsarbetskrafter, där ett tillskott på 1 årsarbetskraft förutsätter att produktiviteten i planeringsverksamheten i det närmaste fördubblas medan ett tillskott på 8 årsarbetskrafter medför att produktiviteten inte behöver öka alls. Det finns dock indikationer på att möjligheterna att öka produktiviteten kan vara betydande med hänsyn till att nuvarande planeringsmetoder har beskrivits som föråldrade.

Med antagandet att planeringsfunktionen skulle behöva förstärkas med 4 årsarbetskrafter – ett antagande som innebär att man intecknar en betydande produktivitetsökning – kan man räkna med att årskostnaden för verksamheten ökar med ca 1, 8 miljoner kronor i 2010 års priser som en följd av utredningsförslagen.

Det bör återigen betonas att vi saknar underlag för att bedöma vad som är ett effektivt utfall av den trafikplanering som sker inom Transporttjänsten. Ett säkrare underlag i fråga om vilka produktivetskrav som bör kunna ställas på planeringsfunktionen borde kunna hämtas in genom studier av likartade verksamheter.

## 4.6 Oklara incitament för att effektivisera och utveckla transporterna

### Oklarheter beträffande resursförbrukningen

Bristen på uppgifter om vilka resurser som förbrukas i Transporttjänstens verksamhet, vilka faktorer som främst påverkar resursanvändningen och hur effektiviteten ser ut mellan åtgärd och resultat, talar för att nuvarande incitament inte har varit tillräckliga för att optimera resursutnyttjandet inom Transporttjänsten. Att det tycks saknas ändamålsenliga verktyg för att optimera transporterna i beställnings- och planeringsledet är ett tydligt tecken på samma sak.

Att likartade transporter organiserats på olika sätt inom Kriminalvårdens ansvarsområde utan att det verkar ha förelegat några djupare motiv för detta och att utredningen har sett sig föranledd att ha synpunkter på hur Kriminalvården ordnar sina transporter internt inom myndigheten pekar i samma riktning.

De intervjuer som vi genomfört bekräftar också denna bild, även om man samtidigt framhåller att de som arbetar inom Transporttjänsten ofta är duktiga på att genomföra sina uppgifter inom de ramar som organisationen ger. Vår slutsats är ändå att dagens incitament förefaller att ha varit helt otillräckliga för att driva fram en effektiv verksamhet.

### Motsättning mellan intern och extern effektivitet

Med utredningens förslag kommer incitamenten att ändras i några avseenden. Ett formaliserat ansvar för berörda transporter kommer att öka pressen på Kriminalvården att utforma Transporttjänstens verksamhet på ett effektivare sätt. Med ett sådant fastlagt ansvar kommer det antagligen inte längre att anses vara godtagbart att transporter ställs in eller att de inte utförs på ett sätt som motsvarar beställarnas krav.

Att mer specificerade serviceåtaganden ska ersätta nuvarande prioriteringslista verkar i samma riktning. Det sistnämnda kan möjligen också ses som ett medel att balansera en utförarorganisations drivkrafter att optimera utbudet efter vad som gynnar den interna effektiviteten och en beställarorganisations drivkrafter att optimera efterfrågan efter den externa effektiviteten. Hur dessa svårförenliga perspektiv ska kunna jämkas ihop genom frivillig samverkan och ömsesidiga överenskommelser är dock inte uppenbart.

Hur beställarnas incitament påverkas av utredningens förslag är mera svårbedömt. Man kan dels tänka sig att Kriminalvårdens ökade och preciserade ansvar ökar incitamenten att efterfråga Transporttjänstens service, dels att kravet på

medföljande personal från vissa beställare i viss mån håller tillbaka denna efterfrågan.

### **De föreslagna incitamenten är trubbiga**

WSP:s bedömning är dock att de incitament som utredningen föreslår är ganska trubbiga och har osäker verkan i synnerhet när det gäller beställarmyndigheternas kostnadsmedvetenhet. Att ge Kriminalvården ett uttalat ansvar för att utföra och finansiera en tjänst som i stor utsträckning styrs av andra myndigheters behov är inte en incitamentsstruktur som brukar rekommenderas om man vill uppnå god kostnadskontroll. Risken för ett överutnyttjande är uppenbar.

Behovet av att ändå planera och dimensionera verksamheten ska enligt utredningen mötas genom samverkan och överenskommelser mellan berörda organisationer. Men eftersom dessa organisationer delvis har motstående intressen kommer detta att resultera i förhandlingar som kan bli utdragna och resurskrävande i sig. Kombinationen av serviceåtaganden och anslagsfinansiering riskerar att resultera i en planering liknande den som finns inom sjukvårdsområdet där spräckta budgetramar möts med hårdhänt ransonering av tjänsterna mot budgetårets slut.

Att ställa krav på medföljande personal kan i vissa fall vara motiverat för att höja kvaliteten i transporterna, men bedöms vara ett kostnadskrävande och ineffektivt medel att påverka efterfrågan på transporttjänsterna. Några drivkrafter för att påskynda införandet av modern teknik för bättre transportplanering eller minskade transportbehov ligger så vitt vi kan bedöma inte heller i utredningens förslag.

### **Strikt kostnadsansvar ger starkare drivkrafter**

Enligt WSP:s uppfattning är det svårt att se några incitament som skulle vara mer effektiva än ett strikt kostnadsansvar. Med ett sådant kostnadsansvar avser vi ett system där den som efterfrågar en transport av en viss kvalitet också betalar den. Utredningen har övervägt ett sådant system men avisar det på något oklara grunder. Huvudskälet tycks vara att en fakturering mellan myndigheterna skulle leda till onödiga transaktionskostnader. För WSP är inte detta argument övertygande. Ett system med oklara relationer mellan myndigheterna när det gäller bl.a. ansvar och förväntningar riskerar enligt vår mening att leda till mycket högre transaktionskostnader även om de kanske inte syns lika tydligt i resultaträkningarna.

Ytterligare ett argument från utredningens sida är att en prissättning av tjänster är mest lämpligt om det finns en marknad där man kan välja utförare. En viss utveckling mot en sådan marknad ligger dock i den ökade möjlighet att utnyttja

väktarbolag som utredningen föreslår. Vidare är utredningens argument i denna del främst giltigt vid en ren marknadsprissättning, där en monopolställning kan leda till ineffektivitet och omotiverade vinster. I detta fall är det dock i första hand aktuellt med en prissättning baserad på verksamhetens självkostnader, vilket är den modell som normalt används för s.k. uppdragsmyndigheter. Det är därmed svårt att se att utredningens invändningar mot ett striktare kostnadsansvar håller.

De invändningar som kan finnas mot ett strikt kostnadsansvar ska också vägas mot de fördelar som prisinformationen kan ge. Om Transporttjänstens service erbjuds till självkostnadspris kommer beställarna av tjänsterna att fortlöpande väga nyttan av tjänsterna mot kostnaderna och uppdragsvolymen kommer att motsvara vad som är rationellt utifrån den beställande myndighetens samlade värdering. Om kostnadsansvaret läggs på den myndighet som i realiteten styr efterfrågan, t.ex. domstolarna, skulle även dessa tvingas ta ansvar för valet av kommunikationslösning och transportererna skulle sannolikt många fall ersättas av videokonferenser.

En fakturering av tjänsterna enligt självkostnadsprincipen kommer också att tvinga Transporttjänsten att ta fram relevanta uppgifter om de faktiska kostnaderna i olika delar av verksamheten, uppgifter som också kan ligga till grund för en effektivare planering och utveckling av utbudet.

#### **4.7 Bilden av kapacitetsutnyttjandet varierar beroende på mått**

Om man utgår från de nyckeltal som tagits fram i effektivitetsanalysen blir bilden att personalutnyttjandet är högt, att fordonsutnyttjandet är lågt och att handläggningstiden när det gäller beställningar är lång. I praktiken är det dock svårt att avgöra vad dessa mått står för och hur lätt det är att påverka dem.

Att personalutnyttjandet anges till över 90 procent i de flesta fall behöver t.ex. inte innebära att det inte går att utnyttja personalen effektivare under tjänstgöringstiden. Vidare kan korta årliga körsträckor för fordonen bero på att det är effektivast att fordonen har stor andel väntetid i samband med handräckningsärenden, etc. Att tränga bakom nyckeltalen för att finna mera nyanserade förklaringar till dem kräver dock en mycket mer ingående analys av verksamheten än vad som kunnat genomföras inom ramen för detta uppdrag.

## 4.8 Indikativ bedömning pekar mot samhällsekonomisk vinst

WSP har försökt göra en indikativ samhällsekonomisk kalkyl baserad på de beräknade effekterna av utredningens förslag till ny organisation för transporter av frihetsberövade. Denna kalkyl innehåller många osäkerheter och resultatet på nuvarande stadium måste tolkas med stor försiktighet. För samhällsekonomiska kalkyler gäller, liksom för alla andra typer av analyser, att kvaliteten på indata är avgörande för hur tillförlitliga resultaten blir. I detta fall uppvisar kvaliteten på indata som tidigare framgått vissa brister. Avsaknaden av åtgärd-effektsamband som beskriver Transporttjänstens verksamhet har gjort det nödvändigt att söka dra paralleller med effektsamband inom andra verksamheter, vilket spär på osäkerheterna ytterligare.

### Samhällsekonomisk vinst på 10 Mkr per år

Givet ovan redovisade reservationer pekar ändå den samhällsekonomiska kalkylen på att ett genomförande av utredningens förslag skulle kunna ge ett årlig samhällsekonomisk vinst på i storleksordningen 10 miljoner kronor per år jämfört med om verksamheten bedrivs i oförändrad form. Bedömningen är också att viktiga faktorer som inte kunnat kvantifieras i kalkylen troligen har en övervägande positiv påverkan på det samhällsekonomiska resultatet. Det talar alltså för att det är god resurshushållning att genomföra utredningsförslagen om alternativet är att låta verksamheten fortgå som idag.

Det är dock viktigt att understryka att detta inte innebär att det inte kan finnas ännu effektivare lösningar från en samhällsekonomisk utgångspunkt. Exempelvis tror vi att en tydligare koppling mellan besluten att beställa transporter för frihetsberövade och betalningsansvaret för dessa transporter skulle kunna leda till en transportorganisation och ett konsumtionsmönster som ger ännu större vinster för samhällsekonomin än de som följer av utredningens förslag.

## 4.9 Några centrala slutsatser i sammandrag

Statskontoret har i uppdraget till WSP kondenserat övervägandena i betänkan- det *Transporter av frihetsberövade* (SOU 2011:7) till tre huvudförslag som kan sammanfattas enligt följande:

- Tydliggöra ansvar
- Samordning av fjärr- och lokaltransporter
- Finansieringsansvar för Kriminalvården och krav på medföljande personal

När det gäller förslagets konsekvenser har vidare betydelsen av tre olika dimensioner lyfts fram särskilt i uppdraget:

- Incitament
- Resursbehov
- Kostnadseffektivitet/Effektivitet

För att sammanfatta WSP:s bedömningar har huvudförslagen och de tre centrala dimensionerna av konsekvenser kombinerats i matrisform i sammanställningen nedan. Skälen för WSP:s bedömningar indikeras i punktform och styrkan i påverkan anges med plus- och minustecken.

	Huvudförslag 1 Tydliggöra ansvar	Huvudförslag 2 Lokala verksamhetsställen	Huvudförslag 3 Finansiering och medföljande personal
<b>Incitament</b>	TPT: +++ Ökad press att möta efterfrågan	TPT: + Större krav internt inom KV	TPT:
	Övriga aktörer: --- Aktörerna kan ställa krav utan kostnadsansvar	Övriga aktörer: - Aktörerna kan ställa krav utan kostnadsansvar	+ Övriga aktörer: Krav på medföljande personal kräver visst överväganden --- Aktörerna kan ställa krav utan kostnadsansvar
<b>Resursbehov</b>	TPT: + Höjd ambitionsnivå ger ökade transportvolymmer	TPT: +++ Ökar pga ökade transportefterfrågan	TPT: - Minskar om andra aktörer har medföljande personal
	Övriga aktörer: -- Egna transportrelaterade kostnader minskar, främst hos Polisen	Övriga aktörer: --- Egna transportrelaterade kostnader minskar hos lokala verksamhetsställen	Övriga aktörer: ++ Ökar för vissa berörda beställare
<b>Kostnadseffektivitet</b>	TPT: +++ Stordriftsfördelar och rationaliseringar - Högre kapacitet för att möta serviceåtaganden -- Minskad kostnadskontroll	TPT: ++ Stordriftsfördelar och rationaliseringar	TPT: + Ökar för TPT om medföljande personal - Andra bestämmer nivån som TPT ska utföra
	Övriga aktörer: + Polisens mervärde av alternativ användning av sina resurser -- Aktörer strävar efter kvalitetshöjning i sin verksamhet som inte är avvägd mot kostnader	Övriga aktörer: + Specialisering av personal på lokala verksamhetsställen	Övriga aktörer: -- För beställare om regel blir så trubbig att medföljande alltid ska med

Tabell 36. Sammanfattande bedömning av betänkandets huvudsakliga förslag

## Referenser

- Ekonomistyrningsverket (2011), *Statliga myndigheters lokaler – uppföljning av lokalhyror och areor*; PM Rev A 2011-01-07
- Energimyndigheten (2011); *Utnyttja fordonen bättre*; Hämtat från internet oktober 2011; <http://energimyndigheten.se/sv/Foretag/Energieffektivisering-i-foretag/Transport-och-resande/Godstransport/Utnyttja-fordonen-battre/>
- Kriminalvården (2002); *Kriminalvårdens budgetunderlag 2003*
- Kriminalvården (2003); *Kriminalvårdens budgetunderlag 2004*
- Kriminalvården (2004); *Kriminalvårdens budgetunderlag 2005*
- Kriminalvården (2004); *Årsredovisning 2003*; Hämtat från internet juli 2011
- Kriminalvården (2005); *Kriminalvårdens budgetunderlag 2006*
- Kriminalvården (2006); *Kriminalvårdens budgetunderlag 2007*
- Kriminalvården (2006); *Årsredovisning 2005*; Hämtat från internet juli 2011
- Kriminalvården (2007); *Kriminalvårdens budgetunderlag 2008*
- Kriminalvården (2007); *Årsredovisning 2006*; Hämtat från internet juli 2011
- Kriminalvården (2008); *Kriminalvårdens budgetunderlag 2009*
- Kriminalvården (2008); *Årsredovisning 2007*; Hämtat från internet juli 2011
- Kriminalvården (2009); *Kriminalvårdens budgetunderlag 2010*
- Kriminalvården (2009); *Transporttjänstens verksamhetsuppföljning december 0901-0912*
- Kriminalvården (2009); *Årsredovisning 2008*; Hämtat från internet juli 2011
- Kriminalvården (2010); *Prioriteringslista*; Kriminalvården, protokoll, dnr 19-2010-10148.
- Kriminalvården (2010); *Transporttjänstens verksamhetsuppföljning december 201001-201012*
- Kriminalvården (2010); *Årsredovisning 2009*; Hämtat från internet juli 2011
- Kriminalvården (2011); *Årsredovisning 2010*; Hämtat från internet juli 2011
- Statens offentliga utredningar; SOU 2011:7; *Transporter av frihetsberövade*; Fritzes förlag
- Statskontoret (2003); *Effektivitetsgranskning av Kriminalvården*; 2003:20
- Trafikanalys (2011); *Flygfart år 2010*; Statistikrapport 2011:6

Trafikverket (2010); *Effektivisering – mer pengar till vägar och järnvägar*; hämtat från internet augusti 2011:

<http://www.trafikverket.se/Aktuellt/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv2/Nationellt/201012/Effektivisering--mer-pengar-till-vagar-och-jarnvagar/>

ÖhrlingsPriceWaterhouseCoopers (2009); *Konsekvenser efter etableringen av fristående skolor*; hämtad från internet augusti 2011:

<http://www.gotland.se/imcms/45030>

Hemsidor för nedladdning av data:

SCB (2011); *Statistikdatabasen*, tabell Offentliga myndigheters konsumtionsutgifter (ENS95) efter ändamål COFOG. År 1993-2008

SCB (2011); *Statistikdatabasen*, tabell Genomsnittlig månadslön och grundlön inom statlig sektor efter region (NUTS2), yrkesgrupp SSK och kön. År 2000-2003

SCB (2011); *Statistikdatabasen*, tabell Genomsnittlig månadslön och grundlön inom statlig sektor efter yrke SSK, ålder och kön. År 2004-2010

SCB (2011); *Statistikdatabasen*, tabell Konsumentprisindex (KPI) årsmedeltal totalt

SCB (2011); *Statistikdatabasen*; Genomsnittlig månadslön och antal sysselsatta inom statlig sektor (KLS) efter myndigheter

SCB (2011); *Statistikdatabasen*; Genomsnittlig grund- och månadslön samt kvinnors lön i procent av mäns lön efter region, sektor, yrkesgrupp (SSK) och kön. År 2004-2010

## Bilaga 1 Transporttjänstens priolista

Kriminalvården, som i dag inte har något formellt ansvar för transporter åt andra myndigheter, planerar transporterna med stöd av en prioriteringslista.<sup>64</sup> Listan är inte bindande, utan avsedd att vara ett planeringsinstrument. Den nuvarande prioriteringslistan är fastställd av generaldirektören efter hörande av de beställande myndigheterna.

Beslutet avseende prioritering av inrikestransporter av intagna är enligt följande:

- 1 Huvudförhandlingar vid TR, HovR, HD, LR, KR eller RegR som ligger på TPT
  - Utkörningar (inkl. omflyttning till transportförvar inför omedelbart förestående verkställighet till utlandet)
  - Förflyttningar inför utkörningar/rättegångar/psykiatriska utredningar
  - Eskortkörningar
  - Häktessamordning
  - Förflyttning från häkte/anstalt till anstalt
  - Förflyttning av gripna
  
- 2 Förflyttning av anhållna
  - Förflyttning av LVU som finns på polisstation/häkte eller fått akutplacering på behandlingshem
  - Förvarsförhandling
  - Förflyttningar till/från Klostret på A Kumla
  
- 3 Knalltransporter
  - Förflyttning av LVM som finns på polisstation/TNE
  - Förflyttning på grund av kontraktsvård
  
- 4 Förflyttning av LVM/LVU mellan behandlingshem
  - Förflyttning av LPT mellan sjukhus

---

<sup>64</sup> Kriminalvården, protokoll, dnr 19-2010-10148.

Förflyttningar mellan förvar

Förflyttning av ULF som finns på polisstation eller häkte/anstalt till förvar

LVU under 15 år

## Bilaga 2 Statistiktabeller

Bilaga 2 innehåller den statistik som analyserna är baserade på. Statistiken är hämtad från Kriminalvårdens statistikportal, årsredovisningar, budgetunderlag samt från förfrågningar till Kriminalvården. En annan statistikkälla är Statskontoret. I WSP:s uppdrag ingick att fortsätta de tidsserier som Statskontoret påbörjade för åren 1998-2002 (Statskontoret 2003:20).

### Antal

Tabell B1. Antal transporterade personer, antalet transportpass, antal transporterade personer/transportpass inom inrikesverksamheten

(Källa: Statskontoret 2003:20, Kriminalvårdens statistikportal)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Totalt antal personer</b>	<b>40 490</b>	<b>40 166</b>	<b>37 765</b>	<b>35 645</b>	<b>36 601</b>	<b>36 608</b>	<b>39 946</b>	<b>42 007</b>	<b>41 972</b>	<b>43 869</b>	<b>45 566</b>	<b>44 655</b>	<b>44 560</b>
Varav													
Anhållna	1709	1442	1175	1169	1220	944	786	822	688	598	497	300	240
Efter beslut av övervakningsnämnd	329	422	304	260	227	257	193	256	216	184	142	166	125
Fängelsedömda	18 615	17 612	16 323	15 645	15 476	15 656	17 107	18 439	19 386	17 354	16 702	16 043	15 465
Gripna	32	23	17	15	30	2	15	5	7	8	8	7	11
Häktade	8 347	8 561	8 003	6 612	6 598	6 260	6 795	7 307	8 330	8 866	9 237	9 442	9 645
Hämtning till domstol	53	29	44	19	32	49	24	35	32	26	8	10	9
Personer lydande under LPT, LRV	517	583	567	575	518	448	482	517	538	498	383	311	208
Personer lydande under LVM	2 930	3 162	3 198	3 376	2 854	2 265	1 967	2 163	2 612	2 574	2 344	1 702	2 021
Personer lydande under LVU	2 091	2 945	2 801	2 755	2 743	2 487	2 451	3 081	2 908	2 785	2 883	2 598	2 233
Kontraktsvårdsdömda	51	71	75	138	229	223	134	173	175	166	192	126	129
Militärer	22	17	11	30	10	0	0	4	0	0	0	0	0
Transporterade enligt Utlänningslagen	5 103	4 792	4 862	4 641	6 196	7 683	9 771	8 892	6 887	8 461	9 163	9 949	10 423
Övriga	691	507	385	410	468	334	221	313	193	172	165	151	134
<b>Antal transportpass</b>	<b>10 378</b>	<b>10 909</b>	<b>10 673</b>	<b>10 673</b>	<b>10 917</b>	<b>10 957</b>	<b>11 549</b>	<b>12 263</b>	<b>12 378</b>	<b>12 270</b>	<b>12 459</b>	<b>11 973</b>	<b>12 779</b>
Antal transporterade personer/transportpass	3,9	3,7	3,5	3,3	3,4	3,3	3,5	3,4	3,4	3,6	3,7	3,7	3,5

Kommentar: Antal transportpass motsvarar begreppet arbetspass i Statskontorets rapport 2003:20

Tabell B2. Antal transporterade personer uppdelat på ansvarsområde

Ansvarsområde	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kriminalpolitiska området	29 136	28 160	25 941	23 858	23 812	23 391	25 054	27 037	28 834	29 379	30 628	29 944	29 541
Tvångsvård	5 538	6 690	6 566	6 706	6 115	5 200	4 900	5 761	6 058	5 857	5 610	4 611	4 462
Utlänningslagen	5 103	4 792	4 862	4 641	6 196	7 683	9 771	8 892	6 887	8 461	9 163	9 949	10 423
Övrigt	713	524	396	440	478	334	221	317	193	172	165	151	134
<b>Totalt</b>	<b>40 490</b>	<b>40 166</b>	<b>37 765</b>	<b>35 645</b>	<b>36 601</b>	<b>36 608</b>	<b>39 946</b>	<b>42 007</b>	<b>41 972</b>	<b>43 869</b>	<b>45 566</b>	<b>44 655</b>	<b>44 560</b>

Tabell B3. Antal beställda transporter i inrikesverksamheten

(Källa: Kriminalvårdens statistikportal)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Anhållna	593	510	525	426	354	289	204	169
Efter beslut av övervakningsnämnd	172	147	173	147	131	108	113	83
Fängelsedömda	10 673	11 676	12 436	12 468	11 223	10 829	10 502	10 110
Gripna	1	6	6	4	5	7	7	8
Häktade	4 863	5 229	5 544	6 229	6 706	6 796	6 892	6 892
Hämtning till domstol	25	12	13	16	17	6	7	5
Personer lydande under LPT, LRV	265	265	273	301	280	222	182	133
Personer lydande under LVM	1 126	974	1 073	1 159	1 181	1 024	818	978
Personer lydande under LVU	1 030	922	1 142	1 117	1 033	1 065	916	869
Kontraktsvårdsdömda	143	91	100	112	102	117	84	84
Militärer	0	0	2	0	0	0	0	0
Transporterade enligt Utlänningslagen	6 269	7 937	7 443	5 741	6 839	7 360	7 707	7 872
Övriga	236	159	207	96	97	109	95	97
<b>Totalt</b>	<b>25 396</b>	<b>27 928</b>	<b>28 937</b>	<b>27 816</b>	<b>27 968</b>	<b>27 932</b>	<b>27 527</b>	<b>27 300</b>

Kommentar: Statistik finns tillgängligt från och med 2003

Tabell B4. Antal beställda transporter uppdelat på ansvarsområde i inrikesverksamheten

(Källa: Kriminalvårdens statistikportal)

Ansvarsområde	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Kriminalpolitiska området	16 470	17 671	18 797	19 402	18 538	18 152	17 809	17 351
Tvångsvård	2 421	2 161	2 488	2 577	2 494	2 311	1 916	1 980
Utlänningslagen	6 269	7 937	7 443	5 741	6 839	7 360	7 707	7 872
Övrigt	236	159	209	96	97	109	95	97
<b>Totalt</b>	<b>25 396</b>	<b>27 928</b>	<b>28 937</b>	<b>27 816</b>	<b>27 968</b>	<b>27 932</b>	<b>27 527</b>	<b>27 300</b>

Tabell B5. Antal transporterade personer inom Kriminalvårdens ansvarsområde (utrikesverksamheten)

(Källa: Statskontoret 2003:20, Kriminalvårdens statistikportal, Kriminalvården huvudkontor)

Kriminalvårdens ansvarsområde	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Utlämning till Sverige efter kriminalvårdsframställan	13	20	16	21	6	6	9	16		6	6	7	9
Utlämning till Sverige efter åklagarframställan	63	84	71	78	105	92	134	137		22	36	37	51
Utlämning från Sverige										101	73	124	130
Utvisning efter domstolsbeslut	447	377	524	458	622	613	750	748		580	516	548	539
Överföring av verkställighet	58	63	75	94	113	150	182	137		135	140	138	129
<b>Totalt Kriminalvårdens ansvarsområde</b>	<b>581</b>	<b>544</b>	<b>686</b>	<b>651</b>	<b>846</b>	<b>861</b>	<b>1 075</b>	<b>1 038</b>	<b>1 029</b>	<b>844</b>	<b>771</b>	<b>854</b>	<b>858</b>
Personer/resa Kriminalvården	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1		1	1	1	1

Kommentar: För år 2006 har det endast gått att få totala antalet transporterade personer enligt Kriminalvården.

Tabell B6. Antal transporterade personer inom Migrationsverkets ansvarsområde (utrikesverksamheten)

(Källa: Statskontoret 2003:20, Kriminalvårdens statistikportal, Kriminalvården huvudkontor)

Migrationsverkets ansvarsområde	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Avvisning Migrationsverkets beslut										1 285	1 252	1 301	1 136
Avvisning Utlänningsnämndens beslut										109	43	7	1
Avvisning migrationsdomstolsbeslut										296	330	469	403
Avvisning migrationsöverdomstolsbeslut										61	138	561	959
Avvisning polismyndighetsbeslut										223	299	381	349
Avvisning Migrationsverkets (då Statens in- vandrarverk) beslut	3 481	1 918	1 801	1 861	2 037	2 630	3 078	2 485					
Direktavvisning	326	159	0	0	0	0	0	0					
Utvisning efter beslut av Migrationsverket eller Utlänningsnämnden	85	28	20	84	49	39	21	5					
Återtagande av asylansökan (enskild resa)	151	7	0	0	0	0	0	0					
<b>Totalt Migrationsverkets ansvarsområde</b>	<b>4 043</b>	<b>2 112</b>	<b>1 821</b>	<b>1 945</b>	<b>2 086</b>	<b>2 669</b>	<b>3 099</b>	<b>2 490</b>	<b>1 555</b>	<b>1 974</b>	<b>2 062</b>	<b>2 719</b>	<b>2 848</b>
Personer/resa Migrationsverket	1,7	1,6	1,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,6		1,3	1,3	1,3	1,3
Totalt antal transporterade i utrikesverksam- heten (Kriminalvårdens- och Migrationsver- kets ansvarsområde)	4 624	2 656	2 507	2 596	2 932	3 530	4 174	3 528	2 584	2 818	2 833	3 573	3 706

Kommentar: Definitionen av olika typer av avvisningar har fått annan rubrik i samband med publiceringen på statistikportalen, därav den brutna tabellen.

## Personal

Tabell B7. Antal årsarbetare enligt ESV:s definition

Källa (Kriminalvården)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Totalt antal årsarbetare	279,3	306,0	325,0	368,0	410,0	415,0
Varav inrikes	223,2	229,5	246,5	281,0	297,3	293,5
Varav utrikes Kriminalvård	11,6	24,1	20,6	21,5	24,5	26,7
Varav utrikes Migration	44,5	52,5	57,9	65,5	88,2	94,8
Varav Levut (Göteborg)				26,2	43,1	45,4
Varav planeringsfunktionen Arvidsjaur				23,3	24,3	26,4

### Tabell B8. Totalt antal timmar tillgängliga för transporter

(Källa: Kriminalvården)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Tillgängliga totalt:	544 608	540 547	575 137	646 990	717 535	702 934
Varav inrikes	435 296	422 744	454 503	474 199	468 206	450 970
Varav utrikes Kriminalvård	22 623	30 041	34 765	42 709	41 948	38 981
Varav utrikes Migration	86 864	87 761	85 868	79 016	123 346	124 322
Varav Levut (Göteborg)				51 064	84 053	88 640

### Tabell B9. Totalt antal utförda timmar till transporter (personalutnyttjande)

(Källa: Kriminalvården)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Utförda totalt:					657 979	647 402
Varav inrikes					428 408	412 637
Varav utrikes kriminalvård + migration					152 731	153 668
Varav Levut (Göteborg)					78 757	81 992

Kommentar: Antal utförda timmar är beräknade och uppskattade och är därmed inte exakta. Uträkning, enligt denna beräkning, för tidigare år än 2009 finns ej.

### Tabell B10. Personalutnyttjande grad

(Källa: Kriminalvårdens årsredovisningar 2007 och 2008 samt Kriminalvården)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Utförda totalt:					91,7%	92,1%
Varav inrikes	94	96	93	93	91,5%	91,5%
Varav utrikes kriminalvård + migration	92	93	91	90	92,4%	94,1%
Varav Levut (Göteborg)					93,7%	92,5%

## Kostnader

Tabell B11. Kostnader i löpande prisnivå avseende inrikesverksamheten, Mkr

(Källa: Statskontoret 2003:20, Kriminalvården)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Personalkostnader	70,0	72,0	71,0	71,2	80,3	83,0	76,4	84,8	86,1	101,9	122,7	128,6	131,3
Lokalkostnader				1,7	2,0	2,3	2,2	2,4	2,6	2,7	3,0	3,9	3,5
Resekostnader				0,0	0,0	10,8	10,3	11,6	10,1	9,3	10,4	10,2	7,4
Fordonskostnader				0,0	0,0	6,9	6,9	8,4	9,0	9,4	11,1	11,3	11,0
Övriga driftkostnader	12,0	17,0	19,0	15,5	18,6	4,2	2,7	4,5	3,6	4,2	2,8	5,4	5,7
Finansiella kostnader				0,5	4,0	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,5	0,6
Avskrivningar och nedskrivningar				4,5	0,3	3,4	3,8	5,0	5,6	6,0	7,0	7,2	9,1
<b>Summa</b>	<b>82,0</b>	<b>89,0</b>	<b>90,0</b>	<b>93,4</b>	<b>105,2</b>	<b>108,1</b>	<b>98,7</b>	<b>113,4</b>	<b>113,0</b>	<b>130,0</b>	<b>153,7</b>	<b>162,8</b>	<b>161,5</b>
Övriga omföringar				0,0	0,0	-2,7	-4,0	-3,7	-4,3	-3,8	-3,9	-4,3	-7,1

Tabell B12. Kostnader i löpande prisnivå avseende utrikesverksamheten, Mkr

(Källa: Statskontoret 2003:20, Kriminalvården)

<b>Kriminalvårdens ansvarsområde</b>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Intäkter						0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,1	0,2
<b>Kostnader</b>	<b>18,0</b>	<b>18,0</b>	<b>23,0</b>	<b>19,0</b>	<b>24,0</b>	<b>24,5</b>	<b>32,1</b>	<b>38,9</b>	<b>44,6</b>	<b>41,4</b>	<b>46,6</b>	<b>46,2</b>	<b>48,9</b>
Nettokostnad						24,5	32,1	38,9	44,5	41,4	46,6	46,1	48,7
Personalkostnader	7,0	6,0	8,0	6,0	7,0	8,7	10,5	15,9	17,9	18,8	22,4	21,6	23,9
Lokalkostnader						0,2	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6
Övriga driftkostnader (övriga kostnader 1998-2002)	11,0	12,0	15,0	13,0	17,0	15,5	21,4	22,7	26,3	22,2	23,6	24,0	24,4
Finansiella kostnader						0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Avskrivningar och nedskrivningar						0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1

<b>Migrationsverkets ansvarsområde</b>	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Intäkter						0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,6	0,7
<b>Kostnader</b>	<b>65,0</b>	<b>50,0</b>	<b>42,0</b>	<b>49,0</b>	<b>56,0</b>	<b>72,6</b>	<b>116,2</b>	<b>133,2</b>	<b>97,5</b>	<b>116,6</b>	<b>141,8</b>	<b>170,6</b>	<b>184,3</b>
Nettokostnad						72,6	116,2	133,2	97,4	116,7	141,8	166,0	173,6

Personalkostnader	25,0	22,0	18,0	19,0	21,0	27,7	45,1	55,9	49,5	49,6	55,4	67,1	74,3
Lokalkostnader						0,7	0,9	1,4	1,2	1,4	1,7	1,9	2,0
Finansiella kostnader						0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
Avskrivningar och nedskrivningar						0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,5	0,7	0,7

Tabell B13. Total kostnad för inrikesverksamheten i fast prisnivå, Mkr (Basår 2010)

Index SCB: Lönekostnadsindex, KPI Boendekostnad, KPI totalt

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total kostnad i löpande prisnivå	82,0	89,0	90,0	93,4	105,2	108,1	98,7	113,4	113,0	130,0	153,7	162,8	161,5
Total kostnad i 2010 års prisnivå				122,8	131,7	115,2	103,9	115,0	112,3	127,3	144,4	148,8	150,2
- personalkostnad				97,6	104,0	104,1	94,0	101,8	99,5	113,5	131,1	131,6	131,3
- lokalkostnad				2,0	2,2	2,5	2,4	2,6	2,7	2,8	2,8	3,9	3,5
- övriga kostnader				17,5	20,6	4,5	2,9	4,9	3,8	4,3	2,8	5,5	5,7
- finansiella och avskrivningar				5,7	4,8	4,1	4,6	5,7	6,3	6,7	7,7	7,8	9,6

Kommentar: Lönekostnads- och KPI boendekostnad finns från och med 2001.

Tabell B14. Total kostnad för utrikesverksamheten i fast prisnivå, Mkr (Basår 2010)

Index SCB: KPI totalt

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Total kostnad i löpande prisnivå</b>	<b>83,0</b>	<b>68,0</b>	<b>65,0</b>	<b>68,0</b>	<b>80,0</b>	<b>97,1</b>	<b>148,3</b>	<b>172,2</b>	<b>142,2</b>	<b>158,1</b>	<b>188,5</b>	<b>216,8</b>	<b>233,2</b>
Kriminalvårdens ansvarsområde	18,0	18,0	23,0	19,0	24,0	24,5	32,1	38,9	44,6	41,4	46,6	46,2	48,9
Migrationsverkets ansvarsområde	65,0	50,0	42,0	49,0	56,0	72,6	116,2	133,2	97,5	116,6	141,8	170,6	184,3
<b>Total kostnad i fast prisnivå</b>	<b>97,6</b>	<b>79,6</b>	<b>75,4</b>	<b>77,0</b>	<b>88,7</b>	<b>105,6</b>	<b>160,7</b>	<b>185,7</b>	<b>151,3</b>	<b>164,6</b>	<b>189,7</b>	<b>219,3</b>	<b>233,2</b>
Kriminalvårdens ansvarsområde	21,2	21,1	26,7	21,5	26,6	26,6	34,8	42,0	47,5	43,1	46,9	46,7	48,9
Migrationsverkets ansvarsområde	76,4	58,5	48,7	55,5	62,1	79,0	125,9	143,7	103,8	121,4	142,8	172,6	184,3

## Kostnad per transporterad i fast prisnivå (Basår 1998)

Index SCB: KPI totalt

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Inrikesverksamheten	100%	109%	116%	125%	134%	135%	113%	122%	120%	130%	143%	155%	152%
Utrikesverksamheten													
- Kriminalvårdens ansvarsområde	100%	106%	107%	91%	86%	85%	89%	111%	127%	140%	167%	150%	156%
- Migrationsverkets ansvarsområde	100%	147%	142%	151%	157%	157%	215%	305%	353%	326%	366%	336%	342%

Kommentar: KPI totalt har använts omräkning till fast pris för hela perioden 1998-2010. Därför kan det finnas skillnader vid jämförelse med Statskontoret 2003:20.

## Bilaga 3 Förkortningar

### Förkortningar och begrepp

ALFA	Allmänt löne- och förmånsavtal
Beställda transporter	Utförda transportbeställningar inrikes från Kriminalvårdens verksamhetsområden samt från polis.
Ds	Departementsserien
dnr	Diarienummer
dir.	Direktiv
ESV	Ekonomistyrningsverket
Frontex	Europeiska unionens byrå för förvaltning av det operativa samarbetet vid medlemsstaternas yttre gränser
KVFS	Kriminalvårdens författningssamling
KvaL	Lag (1974:203) om kriminalvård i anstalt
LVM	Lag (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall
LVU	Lag (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga
LPT	Lag (1991:1128) om psykiatrisk tvångsvård
LRV	Lag (1991:1129) om rättspsykiatrisk vård
LSS	Lag (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade
LSU	Lag (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård
LBU	Lag om stöd och skydd för barn och unga
REVA	Rättssäkert och effektivt verkställighetsarbete (projekt)
Personalutnyttjande	Beräknas genom att dividera antalet timmar som personalen utfört transporter med totala antalet timmar enligt normal arbetstid
TPT	Transporttjänsten
Transportpass	Användande av en enskild transportbil under ett dygn
Transporterade personer	Klienter som finns redovisade på ett enskilt transportfordon. Transporterade personer kan vara fler än antalet beställda transporter.
Transportuppehåll	Ett transportuppehåll sker när en klient inskriven i ett häkte transporteras t ex. till ett annat häkte för förflyttning, till rättegång eller sjukhus och man behöver göra ett uppehåll i transporten för att t.ex. äta eller sova.
SiS	Statens institutionsstyrelse
SOU	Statens offentliga utredningar
Årsarbetare	Antalet årsarbetskrafter är beräknat enligt ESV:s definition. 1 årsarbetskraft=1 980 timmar

## Bilaga 4 Juridiska processen och transporter

Den som är gripen för ett brott får frihetsberövas, dvs. tas om hand och låsas in under vissa förutsättningar. Frihetsberövandet kan ske under en förundersöknings gång, om misstanken mot en person har blivit tillräckligt stark, genom att åklagaren beslutar om att anhålla personen i hans frånvaro. Frihetsberövandet kan också ske om det finns tillräckliga skäl för anhållande och det är ett brådskande fall. Ett sådant frihetsberövande, ett gripande, beslutas av polisman.

**Gripande:** Polisen griper en person som misstänks för brott. Personen ska förhöras så snabbt som möjligt och då få reda på vad han eller hon är misstänkt för. Efter förhöret ska en åklagare omedelbart besluta om den anhållne ska anhållas eller släppas fri. Ett gripande får inte utsträckas längre än sex timmar. Detta är Polisens ansvarsområde och den frihetsberövade placeras i polisarresten. I polisarresten kan även förvaras personer som omhändertagits utan att vara misstänkta för brott, t.ex. för att de är berusade eller har uppträtt ordningsstörande.

**Anhållande:** En åklagare beslutar om anhållande. Skäl för att anhålla är bl.a. att det bedöms finnas risk för att personen smiter, försvårar utredningen eller fortsätter att begå brott. Den som anhålls överförs till Kriminalvårdens ansvar och förvaras i häkte.

**Häktning:** En häktningsförhandling får inte ske senare än fyra dygn efter gripandet eller frihetsberövandet. Tingsrätten fattar beslut om häktning. Häktning får inte ske om det är uppenbart att straffet för brottet stannar vid böter. Skälen för häktning är samma som för anhållande. Häktning sker vid domstol (länsrätt, tingsrätt, hovrätt mm.) och personlig inställelse är nödvändigt. I många fall sker häktningsförhandlingarna i anslutning till där den häktade sitter förvarad, t.ex. i jourhäktningssalar i häktet. I andra fall måste den häktade transporteras till domstolens lokaler. Frågan om häktning ska prövas av domstolen minst en gång var 14e dag. Det finns inte någon gräns för hur länge en person får sitta häktad.

Enligt 45 § LVM, 43 § LVU, 20 § LSU, 47§ LPT och 27§ LRV ska polismyndigheterna i vissa situationer lämna biträde med transporter enligt dessa lagar. I första hand ska kommunerna och institutionerna emellertid använda egen personal för att ombesörja transporter. När den enskilde motsätter sig ett genomförande av transport finns möjligheten att begära handräckning/biträde från Polisen. Denna möjlighet ska endast utnyttjas i undantagsvis när uppgiften inte går att lösa på annat sätt. Enligt 10 kap. 19 § utlänningslagen ska polismyndigheten på begäran av den myndighet eller den domstol som har fattat ett beslut om förvar lämna den hjälp som behövs för att verkställa beslutet. Om Migrationsverket begär det, ska polismyndigheten även lämna den hjälp som behövs för att förflytta en utlänning som hålls i förvar.

## Bilaga 5 Beräkning miljökonsekvenser

Hur påverkas miljöutsläppen? WSP har gjort en övergripande beräkning av miljöutsläppen utifrån Kriminalvårdens uppgifter om antal körda mil med Transporttjänstens fordon. Schablonvärden för utsläppen är hämtade från trafikverkens prognossystem för miljöutsläpp från bil och flyg.

Mot bakgrund av de komplicerade beräkningarna inom detta område har vi valt att använda värden som motsvarar 2005 års bilpark som trafikerar Sveriges vägar. Det är personbilar som avses och eftersom Transporttjänstens fordon är minibussar antar vi att värdena för 2005 motsvarar den biltypen som förmodligen har något högre utsläpp än en traditionell personbil. Denna effekt tar ut effekten att Transporttjänstens bilar är av nyare och modernare slag än den svenska bilparken.

I följande tabell syns att antalet körda mil per transporterad person och per transportpass är stabilt mellan åren. Observera att en resa kan innehålla noll till fyra personer. En tendens som kan skönjas i tabellen är att antalet mil per bil sjunker. Detta beror på ökningen av antalet bilar som TPT övertog från Göteborgs verksamhetsställe när de övertogs av Transporttjänsten.

	2007	2008	2009	2010
<b>Antal körda mil</b>	556 837	527 604	550 192	543 473
<b>Antal bilar</b>	62	67	81	77
<b>Antal mil/bil</b>	8981	7874	6792	7058
<b>Antal mil/transporterade personer</b>	13,4	12,6	13,5	13,4
<b>Antal mil/transportpass</b>	46,6	44,6	49,1	45,8

Tabell B15. Antal körda mil och bilar, antal mil per delresa och per transportpass

Vi antar även att en typisk mil är en väg med skyltad hastighet, motorväg, 4 körfält eller 7,5-13 meter bred väg samt att övervägande delen av fordonsflottan är dieslbilar. Eftersom den största andelen av fjärrtransporterna trafikerar någon av motorvägarna är detta ett relativt tillförlitligt antagande.

I ett första steg, beroende på datatillgången, antas att samtliga transporter sker med bil vilket inte stämmer fullt ut då flygtransporter vid långväga transporter är ett alternativ.

Följande värden har hämtats från beräkningar med hjälp av SAMPERS för år 2005.

	Personbil
<b>Bränsleförbrukning (liter/mil)</b>	0,760
<b>Kväveoxid (NOx, gram/fordonskm)</b>	0,198
<b>Kolväten (HC, gram/fordonskm)</b>	0,097
<b>Partiklar (gram/fordonskm)</b>	0,002
<b>Koldioxid (CO2, kg/liter bränsle)</b>	2,54

Tabell B16. Systemvärden för personbil avseende bränsleförbrukning och miljöutsläpp

Sampers är ett nationellt modellsystem för trafikslagsövergripande analyser och prognoser av persontransporter. Systemet har utvecklats gemensamt av Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA), trafikverken och Vinnova. Sampers kan analysera effekter av framtida trafikflöden samt beräkna trafikutveckling och trafikvolym för olika scenarier. Systemet används för att göra prognoser för framtida trafikflöden, konsekvensanalyser för tänkbara transportpolitiska åtgärder, tillgänglighetsanalyser och investeringskalkyler (främst för stora och komplexa objekt som nygenererar trafikflöden).

Genom att multiplicera dessa värden med antal körda mil från tabell innan får man de totala emissionsutsläppen.

	2007	2008	2009	2010
<b>Bränsleförbrukning (liter)</b>	423 107	400 895	418 058	412 953
<b>NOx (kg)</b>	1 105	1 047	1 092	1 079
<b>HC (kg)</b>	542	514	536	529
<b>Partiklar (kg)</b>	10	9	10	10
<b>CO2 (ton)</b>	1 075	1 018	1 062	1 049

Tabell B17. Personbilarnas bränsleförbrukning och miljöutsläpp för perioden 2007-2010

Eftersom vi har använt samma schablonvärde är det antalet mil som styr storleken på utsläppen. En mer avancerad beräkning tar även hänsyn till att fordonsparken byts ut till nyare fordon med bättre motorer osv.

År 2010 genomförde Transporttjänsten 150 inrikesflygningar. Enligt statistik från Trafikanalys<sup>65</sup> var genomsnittslängden för en inrikes resa 60 mil. Vi antar att detta även gäller Transporttjänstens flygresor. Även för flyg använder vi schablonvärden från SAMPERS. Följande värden avser ett flygplan som tar 18 passagerare.

<sup>65</sup> Trafikanalys, Flygfart år 2010, Statistikrapport 2011:6

Emission	Värde	Sort
Fast NOx	7,384	g/fkm
Fast HC	0,353	g/fkm
Fast Part	0	g/fkm
Fast SO2	0,718	g/fkm
Fast CO2	2 267,5	g/fkm

Tabell B18. Systemvärden för flyg avseende miljöutsläpp

Totalt släppte Transporttjänstens flygresor ut knappt ett ton kväveoxider (NOx) 2010.

Emission	Totalt
NOx	935 Kg/år
HC	45 Kg/år
Partiklar	0 Kg/år
CO2	204 075 Kg/år

Tabell B19. Flygresornas utsläpp år 2010

Följande tabell visar bränsleförbrukningen och miljöutsläppen från de transporter som gjordes 2010. Den visar kriminalvärden kan bli miljövänligare genom att minska flygtransporterna. Som exempel kan nämnas att koldioxidutsläppen var 460 kg per transporterad person (delresa) med flyg medan motsvarande värde 25 kg per transporterad person (delresa) med bil.

	Biltransporter	Flygtransporter	Totalt
Bränsleförbrukning (liter)	412 953	-	-
NOx (kg)	1 079	935	2 014
HC (kg)	529	45	574
Partiklar (kg)	10	0	10
CO2 (ton)	1 049	204	1 253

Tabell B20. Bedömning av miljöutsläpp för transporterna utförda 2010

WSP är ett globalt företag som erbjuder kvalificerade konsulttjänster för samhälle och miljö. Med drygt 250 kontor världen över och mer än 9 500 medarbetare är WSP ett av de största konsultföretagen i Europa och bland de tio största i världen. Verksamheten bedrivs huvudsakligen i Storbritannien och Sverige, men också i övriga Europa, USA, Afrika och Asien.

I Sverige är WSP ett rikstäckande konsultföretag med ca 1900 medarbetare. Verksamheten bedrivs inom följande affärsområden: WSP Analys & Strategi, WSP Byggprojektering, WSP Environmental, WSP International, WSP Management, WSP Samhällsbyggnad och WSP Systems.