

Sammanfattning

Bakgrund

Ett stort antal myndigheter utför i dag transporter av frihetsberövade personer. Kriminalvårdens transporttjänst har dock en nyckelroll inom transportverksamheten, eftersom den inte bara transporterar personer som är placerade hos den egna myndigheten, utan även utför transporter av personer åt andra myndigheter. Det kan exempelvis gälla personer som är placerade på olika vårdinrättningar eller personer som ska transporteras till eller från Sverige. En transport som Kriminalvården utför för en annan myndighets räkning föregås ofta av att den myndighet som har ansvaret för personen ansöker om handräckning hos Polisen. För det ändamålet finns i olika författningar bestämmelser som innebär att en polismyndighet i en sådan situation har skyldighet att lämna biträde åt myndigheten när en begäran om handräckning görs. Det förekommer att polismyndigheten i ett sådant fall överlämnar verkställigheten av handräckningsbeslutet till Kriminalvården, som genomför transporten. Kriminalvården transporterar även personer från och till polisarrester.

Utredningens viktigaste slutsatser

Utredningens viktigaste slutsatser innebär i korthet följande.

Organisatoriska frågor

- Kriminalvården ska, genom sin transporttjänst, även i framtiden utföra transporter av frihetsberövade personer åt andra myndigheter.
- Kriminalvården får ett tydligt ansvar för transporter åt andra myndigheter.

- I vissa fall ska handräckning begäras direkt hos Kriminalvården.
- Polisen och Kriminalvården får bättre förutsättningar att i samband med handräckning bemöta och i övrigt hantera personer med särskilda behov.
- Kriminalvårdens förutsättningar att bedriva transportverksamhet förbättras genom bl.a. intern samordning och bättre planeringsförutsättningar.
- Kriminalvården ges möjlighet att förordna väktare från ett auktoriserat bevakningsföretag att utföra transporter av frihetsberövade personer.
- Ökad samverkan ska ske mellan berörda myndigheter, varvid bl.a. lokaliseringsfrågor och användning av videokonferensutrustning uppmärksammas.
- Kriminalvårdens transportverksamhet ska även fortsättningsvis finansieras genom anslag.

Den rättsliga regleringen

- Lagstöd skapas för de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter.
- Regleringen av transporter i samband med internationellt straffrättsligt samarbete, m.m. görs mer heltäckande och enhetlig.
- Lagstöd skapas för att Kriminalvården ska kunna begära handräckning av Polisen.
- Tillämpningen av handräckningsinstitutet stramas upp, bl.a. genom att det i handräckningsbestämmelserna anges under vilka förutsättningar biträde får begäras samt uppställs krav på den beställande myndighetens medverkan.
- Lagstöd skapas för att personer som är omhändertagna enligt lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM), lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) eller lagen (1998:603) om verkställighet av sluten ungdomsvård (LSU) undantagsvis ska kunna tas i förvar.

Myndigheternas behov av information i samband med handräckning

- Polisen och Kriminalvården får bättre tillgång till information i samband med handräckning.

Organisatoriska frågor**Är transportverksamheten ändamålsenligt organiserad?**

Transportverksamheten ska anordnas utifrån rättssäkerhet och effektivitet.

I hanteringen av frihetsberövade personer fyller transportverksamheten ingen självständig funktion, utan är närmast en nödvändig stödfunktion. Transportverksamheten som sådan ska därför inte stå i fokus för övergripande organisatoriska överväganden. Med hänsyn till det stora antalet samhällsfunktioner som är beroende härav, bör transportverksamheten – med respekt för transportverksamhetens villkor – i stället anpassas till dessa andra verksamheter. Det innebär ur ett *myndighetsperspektiv* att transportverksamheten ska vara så flexibel att den kan möta de tidsfrister och andra skyndsamhetskrav som uppställs inom olika verksamheter. Ur den *enskildes perspektiv* innebär det att en transport av en frihetsberövad person ska genomföras med beaktande av de skäl som ligger bakom frihetsberövandet i det enskilda fallet.

Kriminalvården utför i dag, genom sin transporttjänst, ett stort antal transporter åt andra myndigheter. Transporttjänsten – som även i framtiden bör vara en del av myndigheten Kriminalvården – ska även fortsättningsvis anlitas för att transportera frihetsberövade personer åt andra myndigheter.

Dagens ordning är emellertid ineffektiv, eftersom det inte finns någon klar ansvarsfördelning mellan Polisen och Kriminalvården när det gäller transporter av frihetsberövade personer. Utgångspunkten bör vara att Polisens resurser ska tas i anspråk endast då Polisens särskilda tvångsbefogenheter behövs. Kriminalvårdens ansvar för transporter av frihetsberövade personer åt andra myndigheter bör tydliggöras på följande sätt.

- Kriminalvården bör – i stället för Polisen – genom sin transporttjänst biträda vid transporter *i handräckningsärenden avseende frihetsberövade personer som vistas i den beställande myndighetens eller annan myndighets lokaler.*

- Vid *övriga transporter av fribetsberövade personer* bör Kriminalvården genom sin transporttjänst svara för transportuppdrag som överlämnats av Polisen.

Kriminalvården bör genom serviceåtaganden tydliggöra de tidsmässiga ramarna för transportverksamheten. De beställande myndigheterna bör å sin sida se över sina rutiner för handräckningar som avser transporter.

När det gäller ansvarsfördelningen mellan å ena sidan Migrationsverket och å andra sidan polismyndigheterna kan – framförallt i transporthänseende – ifrågasättas om den nuvarande ordningen, som innebär att polismyndigheten på begäran av den myndighet eller den domstol som har fattat ett beslut om förvar ska lämna den hjälp som behövs för att verkställa förvaret, är ändamålsenlig. Denna ordning bör därför ses över.

Särskilda överväganden beträffande vissa personkategorier

När det gäller det praktiska genomförandet finns det inga generella skillnader mellan Polisens och Kriminalvårdens förutsättningar att transportera särskilt utsatta personer. Såväl Polisen som Kriminalvården bör emellertid vid handräckning enligt lagar om tvångsvård få förbättrade förutsättningar att utföra transporter åt andra myndigheter.

Detta bör ske genom skärpta krav på att den myndighet som har begärt handräckning medverkar vid åtgärden, bättre information om den enskilde, tydliga föreskrifter och riktlinjer om vad Polisen och Kriminalvården bör tänka på inför och under en handräckning samt en förbättrad grund- och vidareutbildning när det gäller bemötande av psykiskt sjuka och andra personer i utsatta situationer.

Hur ska Kriminalvårdens transportverksamhet organiseras?

För att transportverksamheten ska vara kostnadseffektiv krävs att ett gott resultat uppnås till så låga kostnader som möjligt. Att Kriminalvårdens uppdrag i fråga om transporter åt andra myndigheter inte är tydligt utan bygger på frivillighet är en av de omständigheter som gör det svårt att göra en rättvisande bedömning av resultat och kostnader.

Även den omständigheten att Kriminalvårdens transportverksamhet i flera avseenden är splittrad innebär svårigheter att göra en rättvisande effektivitetsanalys. De uppföljningsinstrument som finns är inte tillräckliga, och olika statistiska uppgifter är inte med nödvändighet jämförbara. Effektiviteten i Kriminalvårdens transportverksamhet är vidare känslig för omvärldsfaktorer och andra myndigheters verksamheter, dvs. omständigheter som till stor del ligger utanför Kriminalvårdens påverkansmöjligheter.

Kostnaderna för transporttjänstens inrikesverksamhet har under senare år ökat i påfallande grad. Det finns däremot inte skäl att utifrån befintligt underlag ifrågasätta Kriminalvårdens uppskattningar av ett framtida transportbehov. Inför kommande prognoser av transportbehovet bör emellertid myndigheter som beställer transporter förse transporttjänsten med underlag för uppskattningar av det framtida transportbehovet.

Regeringen bör tydliggöra Kriminalvårdens ansvar för transporter åt andra myndigheter samt uppdra åt Kriminalvården att omorganisera transportverksamheten utifrån en geografiskt enhetlig organisation där ansvarsfördelningen utgår från att transporttjänsten ska utföra en större del av de transporter som de lokala verksamhetsställena i dag genomför.

Kriminalvården utför i dag inom utrikesverksamheten ett stort antal transporter av personer som inte är frihetsberövade. Denna ordning kan ifrågasättas ur ett organisatoriskt och etiskt perspektiv och bör därför tas upp till diskussion mellan Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården. I den mån Kriminalvården i framtiden utför sådana transporter bör bemanningsgraden anpassas till att de rör icke-frihetsberövade personer. Kriminalvården måste inför och vid varje transport ha kännedom om huruvida den transporterade är frihetsberövad eller inte.

I effektivitetsfrämjande syfte bör arbetet organiseras så att inköp av fordon samordnas centralt av Kriminalvården, transporter till Arlanda inte påverkar övrig transportverksamhet negativt, ett antal övernattnings- och lunchplatser inrättas, transportpersonalens arbetstidsavtal ses över samt en satsning görs på IT-stöd för planering av transporter.

Privata utförare av transporttjänster

För att öka flexibiliteten inom transportorganisationen bör Kriminalvården få stöd i lag att förordna väktare från ett auktoriserat bevakningsföretag för att utföra vissa transporter av frihetsberövade personer.

Samverkan mellan myndigheter

I fråga om *inrikestransporter* bör Kriminalvården ta initiativ till ett strukturerat och kontinuerligt samarbete med andra aktörer. Samarbete bör ske på såväl central som regional/lokal nivå. Det bör bl.a. omfatta utformande av föreskrifter, handböcker och annat vägledande material, utformande av serviceåtagande respektive tidsfrister för beställningar av transporter samt utformande av blanketter för beställningar av transporter.

För att minska transporter av frihetsberövade personer bör myndigheterna inom ramen för samverkan särskilt uppmärksamma lokaliseringsfrågor, behov av flexibilitet när det gäller att förflytta personal samt användning av videokonferensutrustning.

När det gäller *utrikestransporter* har genom det samarbete som inletts mellan Migrationsverket, Polisen och Kriminalvården grunden lagts till ett gott fortlöpande effektiviseringsarbete på central nivå. Ökad samordning krävs dock för förbättrad genomströmning samt framförhållning vid transportplaneringen. Det finns utrymme att utveckla samarbetet på regional/lokal nivå, bl.a. samordningen mellan Migrationsverkets förvar och transporttjänsten i praktiska frågor.

Kostnadsansvaret för transporter

Såväl ekonomiska skäl som rättssäkerhetsaspekter och praktiska överväganden talar för att Kriminalvårdens transportverksamhet även fortsättningsvis bör finansieras genom Kriminalvårdens anslag.

Den rättsliga regleringen

Rättslig reglering av transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter

Lagstöd bör skapas för de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter. Detta bör ske genom att det i polislagen (1984:387) samt i lagar om tvångsvård och utlänningslagen (2005:716) införs bestämmelser som innebär att regeringen får förordna att transporter av frihetsberövade personer även får verkställas av annan myndighet som regeringen bestämmer.

Kriminalvårdens möjligheter att använda våld och annat tvång vid transporter

Den nuvarande regleringen av Kriminalvårdens möjlighet att använda våld och annat tvång vid transporter inom den egna verksamheten är i allt väsentligt tillfredsställande. Detsamma gäller motsvarande reglering i den kriminalvårdslagstiftning som träder i kraft den 1 april 2011.

Av förslagen till lagreglering av de transporter som Kriminalvården utför åt andra myndigheter följer befogenhet för personalen att under vissa omständigheter använda våld och annat tvång. Kriminalvårdens rätt att vid behov använda fängsel bör dock regleras särskilt.

I fråga om utrikestransporter finns det inte skäl att peka ut något särskilt område där svensk personals tvångsbefogenheter behöver klarläggas. Det är dock angeläget att tvångsvisa verkställighetsresor i utlänningsärenden endast förekommer när det finns en rättslig grund för tvångsanvändning. Polisen bör, i samarbete med Kriminalvårdens transporttjänst, se över sina rutiner för att undvika att tvång används i andra situationer.

Kriminalvården bör under vissa omständigheter ha möjlighet att begära hjälp av polismyndigheten. I kriminalvårdslagstiftningen bör därför införas bestämmelser som ger Kriminalvården rätt att begära polishandräckning, om det på grund av risk för fritagning eller av någon annan särskild anledning behövs för att en transport ska kunna genomföras på ett betryggande sätt.

Svenska myndigheters verkställande av avvisnings- eller utvisningsbeslut utomlands innebär en form av svensk myndighetsutövning med värdlandets accept. Som en konsekvens härav är svensk personal vid sådan verkställighet i princip underkastad straffrättsligt

ansvar för tjänstefel och den svenska staten skadeståndsrättsligt ansvarig för skador som svensk personal vållar i samband därmed.

Förutsättningar och former för handräckning i vissa fall

Det går inte att dra några generella slutsatser om i vilken utsträckning det förekommer ett överutnyttjande av handräckningsinstitutet. I enskilda fall synes det dock förekomma obefogade beställningar av handräckning. I handräckningsbestämmelserna i lagarna om tvångsvård samt i utlänningslagen bör därför förtydligas under vilka förutsättningar biträde får begäras.

Den myndighet som ska lämna biträde bör pröva utformningen av biträdet i varje enskilt fall utifrån behovet av särskilda tvångsbefogenheter. Utgångspunkten bör vara att personal från den myndighet som begär handräckningen medverkar vid handräckningen. Bestämmelserna om handräckning i lagarna om tvångsvård bör därför kompletteras i fråga om krav på medverkande personal. Socialstyrelsen bör skärpa kontrollen av hur bestämmelserna tillämpas i praktiken.

Slutligen bör bestämmelserna om handräckning i lagarna om psykiatrisk tvångsvård kompletteras på så sätt att biträde – utöver de handräckningssituationer som redan upptas – ska kunna begäras för annan förflyttning av patienten.

Vissa frågor om förvar

Transportfrågor är nära förknippade med frågor rörande möjligheter att ta personer i förvar. För att möjliggöra en effektiv transportverksamhet bör därför i LVM, LVU och LSU införas bestämmelser om att missbrukaren respektive den unge undantagsvis får tas i förvar. Den som är under 15 år ska dock inte få tas i förvar.

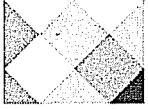
Myndigheternas behov av information i samband med handräckning

De myndigheter som verkställer handräckningar har i dag begränsade möjligheter att få uppgifter från beställande myndigheter samt att få ut uppgifter ur Polisens register.

För att de verkställande myndigheterna ska få tillgång till relevant information bör de myndigheter som beställer handräckning åläggas en uppgiftsskyldighet. I lagar om tvångsvård bör därför införas bestämmelser som ålägger den myndighet som begär biträde att utan hinder av sekretess lämna den verkställande myndigheten de uppgifter om den enskilde som behövs för planeringen och genomförandet av åtgärden.

De verkställande myndigheterna bör också få ökad tillgång till uppgifter ur Polisens register. De lagar som reglerar belastnings-, misstanke- och vapenregistren bör därför kompletteras på så sätt att registren även ska ha som ändamål att ge information om sådana uppgifter som behövs för planeringen och genomförandet av en handräckningsåtgärd enligt olika lagar om tvångsvård.

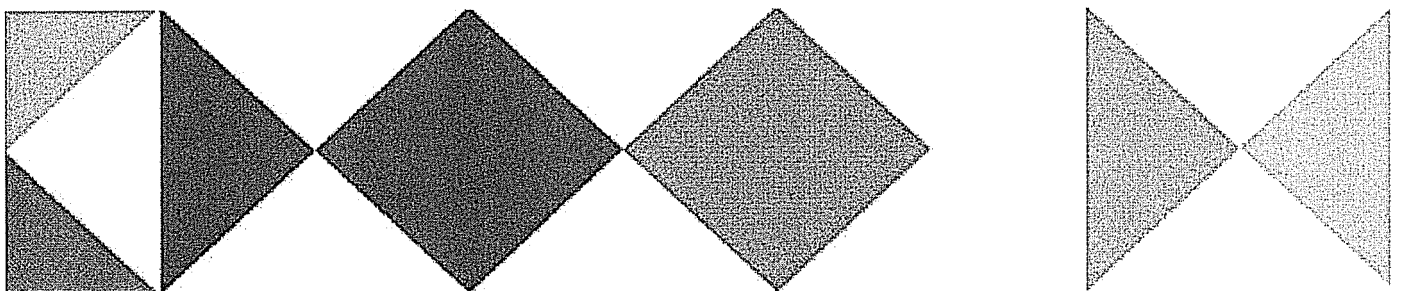
Det ankommer på den myndighet som begär handräckning att förse den verkställande myndigheten med praktisk information. Samarbete bör inledas respektive fördjupas för att underlätta informationsutbytet.



2011:28

Transporter av frihetsberövade

– En konsekvensanalys





STATSKONTORET

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

Regeringen gav den 28 april 2011 Statskontoret 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

1	Uppdraget och dess genomförande	9
1.1	Bakgrund	9
1.2	Statskontorets uppdrag	9
1.3	Genomförande av Statskontorets uppdrag	10
2	Sammanfattning av effektivitets- och konsekvensanalysen	13
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
3	Statskontorets bedömning av fördelar och nackdelar med att införa utredningens förslag	25
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 förtydligat 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 var 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 rätts säkerheten 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 rättssäkerhetsaspekter.

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 anstalter 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 ålagts 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.¹ 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.² 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.³ 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.⁴ 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.

¹ 3 kap. 8 § polisförordningen (1998:1558)

² Prioriteringslistan finns som bilaga till konsultens rapport, se bilaga 2 till Statskontorets rapport.

³ Antal årsarbetare enligt ESV:s definition.

⁴ 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.⁵ 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 2010.⁶ 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.

⁵ Göteborgsmodellen beskrivs i avsnitt 2.5 i bilaga 2.

⁶ 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 belägningsgraden även omfattar väntetider på en frihetsberövad under uppdragens genomförande.

Belägningsgraden 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 belägningsgrad 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 transporterna i Göteborg.

2.2.3 Färdmedelskostnaderna har sjunkit per delresa

I stora drag har färdmedelskostnaderna per delresa för inrikesresor sjunkit under perioden 2003 till 2010.⁷ 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 transporterna 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.

⁷ 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 transporterna 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 transporterna i Göteborg hösten 2007. Göteborgsmodellen uppges medföra en ökad flexibilitet genom förbättrade möjligheter att kombinera olika typer av transporter, dvs. lokala transporter och fjärtransporter, 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 transporterna.

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 hänförs sig till de resor som tas över från Polisen och 86 hänförs 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 produktivitetökningar 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 verksamhetsställets 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 Transporttjänstens 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 Transporttjänstens totala kostnader för inrikesverksamheten, övriga kostnader har inte beräknats.⁸ 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 Transporttjänstens 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 transporter vilken 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 fjärrtransporter, samt mellan inrikes- och utrikesverksamheterna. Det bör därmed även uppstå effektiviseringar i form av stordriftsfördelar och flexibilitet i förhållande till utrikesdelen om

⁸ 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.⁹ 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).

⁹ 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 transporterna tydliggörs kommer trycket på Transporttjänsten att möta efterfrågan både vad gäller tillgängligheten till och kvaliteten på transporterna att öka. Beställarnas ställning stärks genom att deras krav tydliggörs. De kan förväntas få en högre kvalitet i transporterna exempelvis genom att förutsägbarheten ökar genom de tidsutfästelser som serviceåtagandena förväntas omfatta. Statskontoret har erfarit att Transporttjänsten anses vara bra på att genomföra sina uppgifter, dvs. att genomföra själva transporterna. 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 transporterna, 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 transporterna 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 stordriftsfordelarna.

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 förtydligt 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 fjärtransporter 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 uppmärksamats 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 handräckning. Statskontoret ser därmed att det finns få belägg 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 handräckningsinstitutet 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 transporter.

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.¹⁰ 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-

¹⁰ 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 transporterna, 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 handräckningsinstitut 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

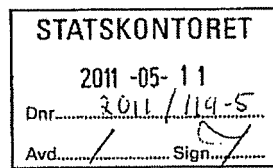


Justitiedepartementet

Regeringsbeslut I:5

2011-04-28

Ju2011/3289/KRIM

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
08-635 10 00

E-post: 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 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.

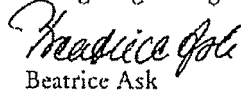
Uppdragets genomförande

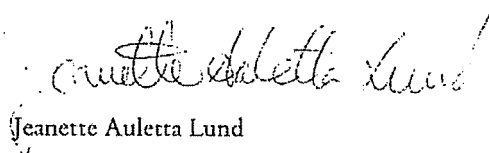
Utgångspunkten för Statskontorets arbete bör vara en effektivitetsanalys av transportverksamheten såsom den bedrivs inom nuvarande uppdrag och organisation. Analysen bör göras dels avseende de transporter Kriminalvården genomför inrikes för eget behov, dels inrikestransporter åt andra huvudmän och dels 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