

Sluttevaluering av pilotprosjekt: Transport og fremstilling av varetektinnsatte

Ingeborg Rasmussen, Vivian A. Dyb, Haakon Vennemo og Sidsel Sverdrup

VISTA ANALYSE AS



Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2016-29.
Rapporttittel	Sluttevaluering av pilotprosjekt og transport og fremstilling av varetektinnsatte
ISBN	978-82-8126-286-7
Forfatter	Ingeborg Rasmussen, Vivian A. Dyb, Haakon Vennemo og Sidsel Sverdrup
Dato for ferdigstilling	16. juni 2016
Prosjektleder	Ingeborg Rasmussen
Kvalitetssikrer	Tyra Ekhaugen
Oppdragsgiver	POD
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	www.vista-analyse.no
Nøkkelord	Politi, kriminalomsorg, POD, KDI, varetekt, fremstillinger, kostnadseffektivitet

Forord

Vista Analyse har gjennomført en evaluering med en samfunnsøkonomisk analyse av pilotprosjektet: Transport og fremstilling av varetektinnsatte.

Evalueringen er gjennomført i perioden januar til midten av juni 2016. Det er gjennomført to møter med styringsgruppen som er oppnevnt for pilotprosjektet. Det har også vært møter med oppdragsgivers styringsgruppe for denne evalueringen.

Espen Frøyland (POD) og Heidi Bottolfs (KDI) har vært kontaktpersoner hos hhv POD og KDI. I tillegg har Arne Gloppen (POD) og Richard Bjerkelund (KDI) deltatt i møter med oppdragsgiver underveis. Vi takker for gode og konstruktive innspill underveis i evalueringen.

En stor takk til styringsgruppen og andre ressurspersoner som har satt av tid til intervjuer. Det har vært nyttig og helt nødvendig for å kunne etablere evalueringens kunnskapsgrunnlag.

Fra Vista Analyse har Haakon Vennemo, Vivian Dyb, og Sidsel Sverdrup deltatt i evalueringen. Vivian Dyb og undertegnede har ført rapporten i pennen, med bidrag fra de øvrige i evalueringsgruppen. Tyra Ekahaugen har vært prosjektets kvalitetssikrer.

Ingeborg Rasmussen

Prosjektleder

Vista Analyse AS

Innhold

Forord	1
Sammendrag og konklusjoner	5
1. Innledning	9
1.1 Evaluerings spørsmål.....	9
1.2 Evalueringsdesign og -grunnlag.....	9
2. Pilotens bakgrunn, organisering og mål	11
2.1 Anbefalinger fra politianalyseutvalget (NOU 2013: 9).....	11
2.2 Organisering og finansiering av pilotprosjektet	13
2.3 Effekt- og resultatmål	15
2.4 Oppsummering og drøfting av mål og målkonflikter.....	16
3. Intervjuer av representanter fra politiet og kriminalomsorgen.....	17
3.1 Vurdering av ressursbruk og oppgavefordeling	17
3.2 Kvalitet og transport i framstilling av varetektinnsatte	20
3.3 Funn fra gjennomført spørreundersøkelse blant transportbetjenter	21
3.4 Oppsummering: Sentrale momenter fra informantene.....	24
4. Ressursbruk i etatene.....	26
4.1 Oppdragsmengde i kriminalomsorgen	26
4.2 Kriminalomsorgens og politiets ressursbruk	32
4.3 Resttid og kapasitetsutnyttelse	33
4.4 Frigjøring av årsverk i politiet	36
4.5 Gevinster for kriminalomsorgens øvrige virksomhet.....	42
4.6 Kostnadsoversikt basert på regnskap	43
4.7 Oppsummering.....	44
5. Målevaluering	45
5.1 Vurdering av måloppnåelse	45
5.2 Er læringspunktene fra underveisevalueringen fulgt opp?.....	46
5.3 Evaluerings spørsmål.....	47
6. Samfunnsøkonomisk analyse av piloten.....	48
6.1 Nullalternativ og tiltaksalternativ.....	48
6.2 Virkninger	48

6.3	Lønnsomhetsberegninger versus nullalternativ – årskostnad.....	50
Vedlegg 2: Oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget		53
Referanser.....		55

Tabeller:

Tabell 4.1	Samlet tidsbruk på oppdrag per måned per base, 2015	30
Tabell 4.2	Gjennomsnittlig tidsbruk på oppdrag per måned per base, 2015.....	30
Tabell 4.3	Antall avbestilte/avlyste oppdrag fordelt på type fremstillinger og måned, 2015	30
Tabell 4.4	Forutsetninger og beregninger i underveisevaluering, og observert 2015	36
Tabell 6.1	Kvantifiserte og verdsatte effekter	49
Tabell 6.2	Samfunnsøkonomisk nytte og kostnader, 2015. Prissatte og ikke prissatte virkninger	52

Figurer:

Figur 2.1	Fordeling av ressurser i politidistriktene, faste stillinger 2012 (NOU 2013: 9)	12
Figur 2.2	Organisering av transporttjenesten	15
Figur 3.1	Transportbetjentenes vurdering av årsaker til forsinkelser, april 2016.....	22
Figur 3.2	Transportbetjentens vurdering av kompetanse, kontroll og trygghet, april 2016	23
Figur 3.3	Hvordan brukes resttiden? (april 2016).....	24
Figur 4.1	Antall avsluttede oppdrag fordelt etter type fremstilling og måned	27
Figur 4.2	Oppdrag fordelt mellom basene, september 2014 t.o.m desember 2015.....	28
Figur 4.3	Antall avsluttede oppdrag, per måned og base i 2015.....	29
Figur 4.4	Gjennomsnitt tidsbruk per avsluttet oppdrag, per måned per base, 2015	29
Figur 4.5	Avbestilte/avlyste oppdrag fra oktober 2014 tom. desember 2015	31
Figur 4.6	Antall avsluttede oppdrag i pilotområdet fordelt på politiet og kriminalomsorgen, per måned 2015	32
Figur 4.7	Total tidsbruk til transport og fremstillinger hos politiet og KTT i 2015.....	33
Figur 4.8	Registrert resttid (timer) og vikarbruk i KTTs månedsrapporter 2015	34
Figur 4.9	Illustrasjon av transportbehov før og etter pilot- (Kilde: Underveisevaluering fig.3.3).	39
Figur 4.10	Potensielt antall årsverk spart, med usikkerhet i oppdragenes varighet	41
Figur 4.11	Usikkerhetsfaktorens betydning	41
Figur 4.12	Fordeling av utgifter på hovedposter, 2014 og 2015.....	43

Sammendrag og konklusjoner

Det er gjennomført et pilotprosjekt der ansvaret for transport og fremstilling av varetektinnsatte er overført fra politiet til kriminalomsorgen i utvalgte områder. Formålet med oppgaveoverføringen var å frigjøre politiutdannet personell til politioperativt arbeid og å effektivisere arbeidet med transport av varetektinnsatte. Evalueringen viser at potensialet for å frigjøre politiutdannet personell var mindre enn forutsatt i og med at flere politidistrikter i utgangspunktet brukte arrestforvarere til denne tjenesten. Det ble satt som premisse for piloten at transporttjenesten skulle ha 40 stillinger. Våre beregninger basert på data fra politiet og kriminalomsorgen viser at pilotprosjektet frigjør et sted mellom 24 og 30 årsverk i politiet, hvorav rundt 18 stillinger (og maksimalt 24) er politiutdannet. Piloten har også gitt besparelser i kriminalomsorgen. Totalt har pilotens 40 stillinger gitt besparelser som tilsvarer om lag 34 stillinger tilsammen i politiet og kriminalomsorgen. Store svingninger i etterspørselen gjør at en liten og spesialisert tjeneste nødvendigvis må ha perioder med ledig kapasitet. Der arrestforvarere i utgangspunktet utførte transportene er oppgaven flyttet fra en smal tjeneste med stor variasjon i etterspørselen til en ny, og enda smalere tjeneste. Dette har gitt utfordringer knyttet til utnyttelse av den samlede restkapasiteten. Piloten har derfor en lav kostnadseffektivitet og negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Det bør vurderes om politiutdannet personell kan frigjøres på en mer kostnadseffektiv måte, og det bør vurderes om transport og fremstillinger av varetektsinnsatte og førstegangs fengslede kan organiseres som en bredere tjeneste med en større samordning med enten fengslene og/eller politiet. Kriminalomsorgens transporttjeneste (KTT) har levert god kvalitet på tjenestene og dermed vist at kriminalomsorgen kan utføre denne tjenesten på en kvalitativ god måte. KTT var raskt på plass fra vedtak om opprettelse ble fattet. KTT har levert de tjenestene de skulle, innenfor de krav og rammer som var satt for piloten.

Politianalyseutvalget anbefaler at politiet avlastes

Politianalyseutvalget anbefaler at politiet avlastes for oppgaver som kan utføres av andre, og som ikke er direkte knyttet til politiets mål og ansvar eller direkte understøtter disse. Blant oppgavene utvalget mener kan utføres av andre, er transport og fremstilling av varetektsinnsatte. Utvalget viser til at en samlet koordinering av transport og fremstilling av alle innsatte (varetekt og domsinnsatte) kan effektivisere ressursutnyttelsen.

Pilotprosjektet – mål og rammer

Pilotprosjektet transport og fremstilling av varetektinnsatte startet i august 2014 ved at kriminalomsorgen overtok ansvaret for transport og fremstilling av varetektsinnsatte i politidistriktene Nordre Buskerud, Søndre Buskerud, Telemark og Vestfold. Det ble opprettet transportbaser i tilknytning til fire fengsler i kriminalomsorgen region sør. Ordningen ble utvidet til å omfatte førstegangs fengslinger fra og med 1. februar 2015. Fra juni 2015 ble også Asker og Bærum politidistrikt en del av pilotprosjektet. Piloten skal gå ut 2016.

Det er satt følgende effektmål for prosjektet:

Frigjøre politiutdannet personell til politioperativt arbeid i distriktene, effektivisere arbeidet med transport av varetektsinnsatte og gi et økt kunnskapsgrunnlag for en eventuell senere overføring av ansvar for transport av varetektsinnsatte fra politiet til kriminalomsorgen i landet for øvrig.

Det ble videre satt følgende resultatmål for piloten:

- Det skal innen 31.12.2014 være tilsatt 40 personer i prosjektet.
- Prøveprosjektet skal bidra til at politiet kan bruke ressursene på sine kjerneoppgaver.

- Arbeidet med transport av varetektsinnsatte skal effektiviseres sett i forhold til dagens situasjon.
- Prøveprosjektet skal ikke gå ut over kriminalomsorgens kjerneoppgaver (straffegjennomføring).

Det ble satt som premiss for piloten at den skulle gi en helårseffekt på 45 frigjorte politiårsverk. Evalueringen viser at det i utgangspunktet ble brukt færre enn 45 politiårsverk på tjenesten. Premisset for piloten var dermed ikke realistisk.

Politiårsverk frigjøres, men noen årsverk var allerede frigjort

Politidistriktene var i utgangspunktet ulikt organisert. Noen politidistrikter brukte i utgangspunktet arrestforvarere til tjenestene som ble flyttet til KTT. I andre distrikter ble tjenesten utført av polititjenestemenn. Totalt viser våre beregninger at det er frigjort om lag 18 politiårsverk og 9 arrestforvarere (forutsatt at de siste har fått nye oppgaver).

Bred enighet om at polititjenestemenn bør fritas fra transport og fremstillinger

Evalueringen viser videre at det er bred enighet om at transport og fremstilling av varetektinnsatte og førstegangsfengslinger som hovedregel ikke bør utføres av polititjenestemenn. Det er ulike synspunkter på hvorvidt tjenesten kan utføres mest kostnadseffektivt i sammenheng med politiarresten og ved bruk av arrestforvarere, eller av kriminalomsorgen. Det er bred enighet om at transport og fremstilling av varetektsinnsatte og førstegangsfengslede enten bør utføres av ansatte arrestforvarere i politiet eller overføres i sin helhet til kriminalomsorgen. Ingen har gitt uttrykk for at de ønsker seg tilbake til en løsning der politibetjenter utfører oppgaven.

Organisering av tjenesten er ikke kostnadseffektiv

Evalueringen viser at piloten ikke har klart å frigjøre like mange stillinger i politiet som er tilført totalt, og at kostnadseffektiviteten således blir lav. Transporttjenesten er en smal og spesialisert tjeneste. Når det er store svingninger i etterspørselen, vil det nødvendigvis også bli perioder med ledig kapasitet. Transporttjenesten har begrenset med oppgaver å fylle resttiden med, men dette må i noen grad ses i sammenheng med pilotens organisering. Politiarresten er også en tjeneste med store svingninger i etterspørselen og dermed også perioder med restkapasitet. Da transport og fremstillinger av varetektsinnsatte ble flyttet, ga dette mer ledig tid for arrestforvarere der disse i utgangspunktet utførte transporttjenesten. Frigjort tid blant arrestforvarere ser i stor grad ut til å være fylt med andre oppgaver. Det kan se ut som det er kamp mellom KTTs transportbetjenter og arrestforvarere om relevante restoppgaver. Det er grunn til å stille spørsmål ved hensiktsmessigheten og kostnadseffektiviteten ved å ha to smale tjenester der begge må forholde seg til en til dels overlappende etterspørsel med store svingninger.

Dersom en høyere kostnadseffektivitet skal oppnås, må transporttjenesten organiseres slik at den samlede resttiden hos arrestforvarere og transportbetjenter får en bedre alternativ utnyttelse. Det ligger utenfor denne evalueringens mandat å vurdere alternative måter å organisere tjenesten på. Vår vurdering er likevel at transporttjenesten bør legges tettere opp til andre oppgaver under enten kriminalomsorgen eller politiarresten.

Høy kvalitet og god gjennomføring

Piloten realiserer resultatmålene og tjenestene utføres med høy kvalitet. Den manglende kostnadseffektiviteten kan ikke tilskrives selve gjennomføringen av piloten, men at den valgte organiseringen, premissene for ressursbruken (blant annet krav om 40 stillinger) og avgrensningen av tjenesten ikke legger til rette for en kostnadseffektiv ressursbruk.

Negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Den samfunnsøkonomiske analysen viser at pilotprosjektet har en negativ samfunnsøkonomisk lønnsomhet med den organiseringen og oppgaveporteføljen KTT har i dag. Det er beregnet en samfunnsøkonomisk årskostnad for 2015 på minus 11 mill. kroner (se tabell A). Det anbefales derfor ikke at piloten videreføres i sin nåværende form. Derimot anbefales det at erfaringene og kunnskapen som er bygd opp i pilotperioden, brukes i det videre utviklingsarbeidet slik at andre faggrupper enn utdannet politi transporter innsatte der risikovurderingen tillater det – og at tilbudssiden tilpasses den samlede etterspørselen politi og kriminalomsorg har for transport og fremstillinger av innsatte. Det bør også vurderes om det er etterspørsel etter andre tilsvarende tjenester som det kan være naturlig å tilby med den kompetansen og kapasiteten en transporttjeneste må ha.

Tabell A: Samfunnsøkonomiske virkninger 2015. Prissatte og ikke prissatte nytte og kostnader.

Prissatte nyttevirksomheter politi og kriminalomsorg	Nytte prissatt mill kroner (ikke prissatt (-0+))
Arrestforvarere (inkl overhead)	5,4
Operative politistillinger inkl. overhead (18)	12,15
Fengselsbetjenter (4)	2,4
Lokalleie	0
Funksjonær / ledelse (adm)	1,4
Sum frigjorte driftsressurser (nyttevirksomheter)	21
Ikke - prissatte nyttevirksomheter	
Kvalitet og sikkerhet for innsatte, ansatte og omgivelser	(0)
Kriminalomsorgen og arresten som arbeidsplass	(0+)
Læringseffekter	(++)
Bedre utnyttelse av fengselkapasitet	(0)
Kostnadsvirkninger	
Lønn og personalkostnader KTT (observert regnskap 2015)	22,2
Lokalleie	0,9
Sum driftskostnader (unntatt bilkostnader)	23
Investeringskostnader og andre pilotkostnader (maskiner, utstyr etc)	
Maskiner, inventar, anlegg, sikkerhetsanskaffelser	3,7
Andre kostnader (KDI, POD mv minus bilkostnader)	3,5
Sum investeringer og andre kostnader 2015	7,2
Samfunnsøkonomisk nettonytte 2015	-9
Skattefinansieringskostnad	-2
Sum samfunnsøkonomisk virkning 2015	-11

1. Innledning

I august 2014 overtok kriminalomsorgen ansvaret for transport og fremstilling av varetektsinnsatte i politidistriktene Nordre Buskerud, Søndre Buskerud, Telemark og Vestfold. Det ble opprettet transportbaser i tilknytning til fire fengsler i kriminalomsorgen region sør.

Ordningen ble utvidet til å omfatte førstegangs fengslinger fra og med 1. februar 2015. Fra juni 2015 ble også Asker og Bærum politidistrikt en del av pilotprosjektet.

Ordningen var i utgangspunktet et pilotprosjekt med varighet ut 2015, men i juni 2015 vedtok departementet at pilotprosjektet skulle utvides med ett års varighet, det vil si ut året 2016. Samtidig ba departementet om en sluttevaluering av prosjektet som skulle foreligge ved utgangen av mai 2016.

Formålet med sluttevalueringen er å få kunnskap om hvorvidt det er hensiktsmessig at kriminalomsorgen overtar ansvaret for transport og fremstilling av varetektsinnsatte, og dermed at pilotordningen gjøres om til en varig løsning. Et sentralt beslutningskriterium vil være om en slik overføring av ansvar er samfunnsøkonomisk lønnsom. Denne evalueringen inkluderer derfor en samfunnsøkonomisk analyse. Vi har i analysen benyttet evalueringsmetodikk i kombinasjon med metodikken for samfunnsøkonomiske nytte-kostnadsanalyser.

Det er tidligere gjennomført en underveisevaluering av pilotprosjektet. Underveisevalueringen forelå i mai 2015 (Politidirektoratet og kriminalomsorgsdirektoratet, 2015). Det er også gjennomført en analyse av transport og fremstilling av varetektsinnsatte (Politidirektoratet, 2015). Begge disse utredningene har gitt kunnskap i form av data og andre former for informasjon som har vært av stor verdi for denne evalueringen. I tillegg har vi hentet inn informasjon uavhengig av resultatene fra de nevnte analysene. Vi har også gjort egne uavhengige analyser av både eksisterende informasjon og informasjon som er hentet inn i forbindelse med evalueringen. Se for øvrig vedlegg 2 for oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget.

1.1 Evalueringsspørsmål

Evalueringens mandat trekker opp følgende tre hovedspørsmål:

- Hva innebærer piloten for endringer i ressursbruk i politiet? Hvilke oppgaver må fortsatt gjøres i politiet innenfor transport og fremstilling, og hva innebærer det av ressursbruk?
- Hva innebærer piloten for kriminalomsorgens oppgaveportefølje og ressursbruk?
- Hva skjer med kvaliteten i transport og fremstilling av varetektsinnsatte?

I tillegg sier mandatet at sluttevalueringen skal vurdere om forbedrings-/læringspunkter i underveisevalueringen er blitt fulgt opp og har hatt effekt. Det bes også spesifikt om at det legges til rette for en mer grundig empirisk beregning av spart ressursbruk i politiet enn det underveisevalueringen hadde rammer til å estimere.

Det gis også en evaluering av måloppnåelse der det er tatt utgangspunkt i målene som ble satt før piloten ble opprettet.

1.2 Evalueringsdesign og -grunnlag

Evalueringsspørsmålene danner grunnlaget for evalueringens løsningsopplegg, også kalt evalueringsdesignet. Evalueringsdesignet består dels av evalueringskriterier, og dels av metode for innhenting og bearbeiding av data. Dette gir til sammen et grunnlag for å kunne besvare evalu-

eringens problemstillinger gjennom spesifiserte evalueringsspørsmål under de tre oppgitte hovedtemaene.

Et viktig poeng er at hvert evalueringsspørsmål skal besvares med utgangspunkt i mer enn en kilde, og at hver hovedproblemstilling skal besvares gjennom flere evalueringsspørsmål. Svar-ene går inn i en samlet analyse der det er brukt et samfunnsøkonomisk metodeverk i tillegg til en overordnet målevaluering.

Datagrunnlag og usikkerhet

Evalueringsgrunnlaget omfatter en rekke informasjonskilder: Vi har benyttet offentlige tilgjengelige styringsdokumenter, inkludert tidligere gjennomførte utredninger med relevans for problemstillingene. I tillegg kommer forarbeidene i forbindelse med etableringen av pilotprosjektet, og underveisevalueringen som ble ferdigstilt i 2015. Det er hentet inn data fra politiet og kriminalomsorgen. Det er også gjennomført en rekke intervjuer. I tillegg har vi gjennomført en spørreundersøkelse som følger opp to tidligere undersøkelser i det samme utvalget.

Kvaliteten på datakildene varierer og er på enkelte områder lite sammenliknbar. Det har derfor vært nødvendig å bearbeide data, samt å håndtere den usikkerheten som er. Usikkerheten er delvis knyttet til datakvalitet, delvis til beskrivelsen av nullalternativet og delvis til avgrensninger i tid og rom for ulike variabler. Antall transporter og fremstillinger av varetektsinnsatte varierer til dels mye, der det er ytre faktorer som i stor grad bestemmer etterspørselen. Beregningene av besparelser i politiets ressursbruk er følsomme for hvordan dataene avgrenses i tid og geografisk, og hvilke forutsetninger som gjøres om arbeidsfordelingen mellom polititjenestemenn og arrestforvarere i nullalternativet.

Den samfunnsøkonomiske analysen følger prinsippene i DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2014). I en samfunnsøkonomisk analyse er det i prinsippet det samme om en krone brukes i den ene eller den andre offentlige etaten. Det som er de avgjørende faktorene i en samfunnsøkonomisk analyse, er hvor mye ressurser som bindes til en oppgave (kostnads-siden), og hvilke verdier (resultater, virkninger, kvalitet) som skapes gjennom ressursinnsatsen.

I pilotprosjektet har det vært en eksplisitt målsetning å frigjøre politiutdannet personell til politioperativt arbeid, og å effektivisere arbeidet med transport av varetektinnsatte. Disse to målene peker på litt ulike metodiske tilnærminger, samtidig som målene med måloppnåelse og ressursbruk må analyseres samlet.

2. Pilotens bakgrunn, organisering og mål

Politiet har i dag ansvaret for transport og fremstilling av arresterte og varetektsfengslede. Dette gjelder uavhengig av om de sitter i politiarrest eller i varetekt i ordinært fengsel. Kriminalomsorgen har i dag ansvaret for transport av domsinnsatte.

Transport av arrestanter (varetektsinnsatte og domfelte) er nødvendig i forbindelse med fremstillinger for retten, lege/tannlege og andre arrangementer som krever at det holdes vakt over den innsatte. I pilotprosjektet som studeres i denne evalueringen, er ansvaret for transport og fremstilling av arresterte varetektsfengslede overført til kriminalomsorgen.

I dette kapitlet går vi gjennom bakgrunnen for pilotprosjektet der vi særlig ser på hva beslutningstagerne ønsket å oppnå med overføringen. Hvilke problemer og utfordringer skulle løses? Hvilke mål er satt for pilotprosjektet? Det gis også en kort beskrivelse av hvordan piloten er organisert og finansiert, med bl.a. en konkretisering av hvilke oppgaver som er overført.

Gjennomgangen i kapitlet danner grunnlaget for å kunne evaluere pilotens måloppnåelse og gir et viktig utgangspunkt for å kunne vurdere oppgaveoverføringens samfunnsøkonomiske lønnsomhet.

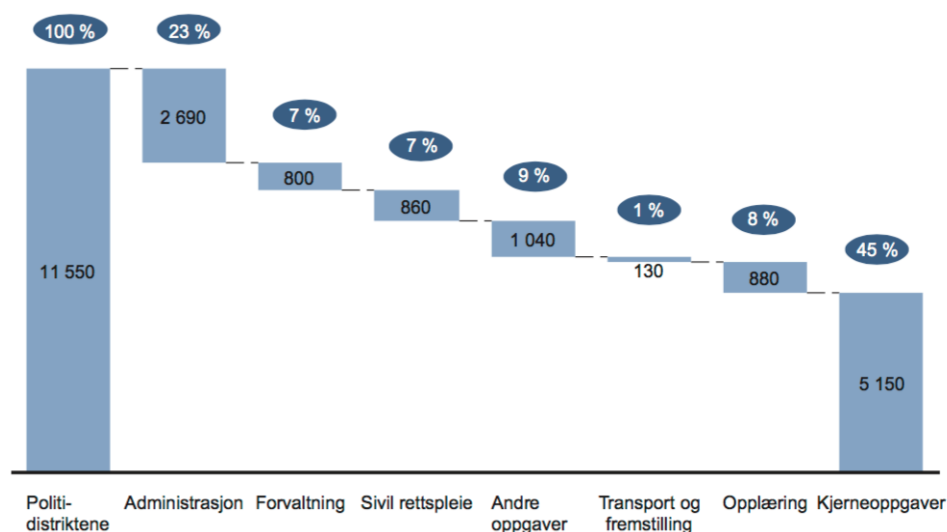
2.1 Anbefalinger fra politianalyseutvalget (NOU 2013: 9)

Politianalyseutvalget anbefaler at politiet avlastes for oppgaver som kan utføres av andre, og som ikke er direkte knyttet til politiets mål og ansvar eller direkte understøtter disse. Blant oppgavene utvalget mener kan utføres av andre, er transport og fremstilling av varetektsinnsatte. Utvalget viser til at en samlet koordinering av transport og fremstilling av alle innsatte (varetekt og domsinnsatte) kan effektivisere ressursutnyttelsen. Ifølge utvalget opplever mange i politiet at transport og fremstilling av varetektsinnsatte er ressurskrevende oppgaver som går ut over andre oppgaver i politiet.

Utvalget foreslår at politiet beholder ansvaret for fremstilling ved førstegangsfengsling. Dette gis først og fremst en praktisk begrunnelse. Videre anbefaler utvalget at politiet ved en oppgaveoverføring skal bistå kriminalomsorgen ved transport av "høyrisikoinnsatte" etter forespørsel fra kriminalomsorgen.

Utvalgets vurderinger av potensialet for besparelse

Politianalyseutvalget har på bakgrunn av en tidsbruksundersøkelse fra 2010 fra Politidirektoratet og politiets lønnsdatabase for 2012 (faste stillinger, snitt for året) beregnet ressursfordelingen i politidistriktene, målt i faste stillinger (se Figur 2.1.). I figuren inkluderer posten *transport og fremstilling* transport og fremstilling av innsatte og psykiatriske pasienter, og vakthold i retten. Beregningene viser at det går 130 årsverk til disse oppgavene, noe som representerer rundt 1 pst. av antall faste stillinger i politiet.

Figur 2.1 Fordeling av ressurser i politidistriktene, faste stillinger 2012 (NOU 2013: 9)

Kilde: NOU 2013:9, figur 15.4

I sin vurdering viser utvalget til at kriminalomsorgen, som har det samlede ansvaret for alle innsatte i Norge, kan koordinere og utføre fremstilling. I vurderingen pekes det på at det er et potensial for å effektivisere ressursutnyttelsen gjennom en samlet koordinering. Det pekes spesielt på at det er tidkrevende og ineffektivt når politiet må hente personer som sitter varetektsfengslet i fengsler langt fra eget politidistrikt for fremstillinger i retten. Ifølge politianalysen kan dette samordnes bedre ved at én etat har mulighet til å håndtere både plassering og transport av varetektsinnsatte. Utvalget mener imidlertid at politiet fortsatt bør ta hånd om fremstilling ved førstegangsfengsling når mistenkte/siktede sitter i arrest på politistasjonen. Dette har så vidt vi kan se kun en praktisk begrunnelse.

Utvalget viser til at en del av de polisiære oppgavene er å bistå offentlige og private aktører på områder der aktørene trenger hjelp av grunner som har med politiets formål å gjøre. Det å skape trygghet er et eksempel. Under dette formålet yter politiet bistand overfor helsevesenet gjennom transport av psykisk syke. Praksisen på dette området varierer på tvers av landet. Hordaland trekkes fram som et godt eksempel på hvordan helsevesenet kan innrette seg for å ivareta sitt ansvar på dette området. Politiet bistår da når det er naturlig og nødvendig. Transport av psykisk syke er blant oppgavene som foreslås flyttet fra politiet ved at helsevesenet tar ansvaret for en større andel av transportene. Hvor stor andel av de 130 årsverkene i figuren over som vil kunne spares ved at helsevesenet tar en større andel av transportene, framgår ikke av politianalysen. Det er heller ikke gjort anslag over hvor stor andel av ressursene som politiet i dag bruker på transport og fremstillinger av varetektsfengslede som potensielt kan spares ved at kriminalomsorgen overtar ansvaret for oppgaven. Det vises til et tidligere pilotprosjekt i Vestfold, Telemark og Søndre Buskerud politidistrikter der alternative modeller for transport av innsatte ble testet. Evalueringen av dette pilotprosjektet viser at man kan øke effektiviteten med inntil 30 pst. gjennom bedre samordning mellom politidistrikter og en overføring av oppgavene til en utførende enhet som kan koordinere transport på tvers (DNV Consulting, 2005). Ifølge evalueringen kan det være en offentlig eller privat aktør som utfører disse oppdragene. Vi tolker av dette at det i politianalysen er lagt til grunn et effektiviseringspotensial på dette nivået, dvs. 30 pst. ved å overføre denne oppgaven til en utførende enhet.

Utvalget retter lite oppmerksomhet mot politiarresten og ressursbruken knyttet til drift av disse arrestene. Det vises til at politiet med hjemmel i politiloven § 9 kan innbringe og sette i politiarrest rusede personer som forstyrrer den offentlige ro og orden, forulemper andre eller er til

fare for seg selv eller andre. I henhold til loven skal politiet vurdere den innbragtes helsetilstand og avgjøre om vedkommende skal overføres til legevakt, sykehus eller lignende, og om nødvendig tilkalle lege for tilsyn i arresten. Utvalget konkluderer med at oppbevaring av og tilsyn med rusede personer ligger utenfor politiets kompetanseområde og at sterkt rusede personer bør tas hånd om av helsepersonell og ikke legges på glattcelle. I vurderingen sies det at helsevesenet derfor bør overta primæransvaret for tilsyn med rusede personer. Dette vil kunne redusere kapasitetsbehovet og belegget i politiarrestene, og kan muligens også frigi kapasitet som enkelte steder i dag brukes til transport og fremstilling av varetektsfengslede.

Kort vurdering: Politianalyseutvalget svarer ikke på alt, men anbefaler videre utredning

I en effektivitetsanalyse er det etter vår vurdering nødvendig å se oppgaver og ressursbruk i en noe større sammenheng enn det som er gjort i Politianalyseutvalgets rapport. Vi konstaterer at utvalget anbefaler å flytte flere oppgaver som berører arrest og transport, utover akkurat transport og fremstillinger av varetektinnsatte. Transport i forbindelse med førstegangsfengsling anbefales som nevnt foran, å forbli i politiet av praktiske årsaker. Det begrunnes ikke hvorfor det er praktisk at politiet beholder disse transportene når andre transportert flyttes, eller hvor stor andel av den oppgitte ressursbruken til transporttjenester som i så fall må være igjen i politiet. Problemstillinger som følger av kapasitetsgrenser, bemanningskrav og arbeidslivsbestemmelser tas heller ikke opp.

Gjennom evalueringen av pilotprosjektet er det kommet fram informasjon som trekker i retning av at det anslåtte tallet over antall årsverk som brukes til transport og fremstillinger må anses som usikkert. Som det framgår av Figur 2.1 er transport og fremstillinger, inkludert transportert av psykiske syke for helsevesenet anslått til om lag 1 pst. av politiets faste stillinger. En oppgaveoverføring av kun transport og fremstillinger av varetektsinnsatte vil frigjøre mindre enn 1 pst. av politiets årsverk (eller mindre enn 130 stillinger). Når andre transportert tas ut, og det også tas høyde for at noen transportert på grunn av risikovurderinger uansett må gjennomføres av politiet, binder oppgavene som overføres i piloten opp en liten andel av politiets samlede ressurser.

Vi observerer at Politianalyseutvalget viser til organiseringen i Sverige der «Transporttjänsten» er organisert under Kriminalvården (den svenske etaten for kriminalomsorg). I Sverige er all planlegging lagt til ett sted, slik at alle transportert samordnes og planlegges for å øke effektiviteten. I Sverige utfører Transporttjänsten transport for kriminalomsorgen, politiet, utlendingsetaten (Migrationsverket) og landets kommuner. Dette er en langt større oppgaveportefølje, som også utgjør et betydelig større transportvolum, enn transport og fremstillinger av varetektsfengslede, som er det som altså vurderes flyttet ut av politiets oppgaver i Norge. Kriminalvårdens Transporttjänst har om lag 400 ansatte fra Luleå i nord til Malmö i sør, og har ca. 110 kjøretøy. Dette inkluderer ti planleggere for innenrikstransporter og ti planleggere for utenrikstransporter. I Sverige gjennomføres fremstillinger av de lokale anstaltene, dvs. håktert (varetektsfengsel) for varetektsinnsatte og fengselet for domsinnsatte, som en del av deres ordinære virksomhet. Dette med unntak av Göteborg, hvor Kriminalvårdens Transporttjänst som et prøveprosjekt også gjennomfører fremstillingsoppdrag.

2.2 Organisering og finansiering av pilotprosjektet

Det ble bevilget 25 mill. kroner i statsbudsjettet for 2014 for at transport av innsatte og vakthold i retten mv. i større grad skulle utføres av arrestforvarere eller andre med særskilt opplæring, jf. Prop. 1 S (2013-2014) Tillegg 1. Det ble politisk besluttet at bevilgningen i 2014 skulle benyttes til å iverksette et forsøk der kriminalomsorgen overtok ansvaret fra politiet for transport av varetektsinnsatte i kriminalomsorgen region sør.

Forsøket skulle omfatte Vestfold, Telemark, Søndre Buskerud og Nordre Buskerud politidistrikt. Det ble åpnet for at prosjektet senere kunne utvides til flere regioner/politidistrikt. Ved oppstart

av forsøket ble det understreket at forsøket i tillegg til å ivareta bevilgningens formål om å bidra til at politiet skulle bruke ressursene på sine kjerneoppgaver, også skulle gi et bedre kunnskapsgrunnlag for en eventuell senere beslutning om overføring av ansvaret til kriminalomsorgen i landet for øvrig. Det framgår av grunnlagsdokumentene at ansvarsfordelingen lagt til grunn i politianalyseutvalgets rapport skulle legges til grunn. Kriminalomsorgen skulle likevel på forespørsel bistå politiet ved førstegangs fengsling dersom ressursituasjonen og forholdene for øvrig ligger til rette for dette.

Ved oppstart ble det lagt som premiss at:

- Politiet skulle stille biler og utstyr til kriminalomsorgens disposisjon. Kriminalomsorgens investeringer skulle reduseres til et minimum slik at midlene som stilles til disposisjon kunne bli benyttet til tilsetninger. Politiet skulle sørge for at dette ikke i vesentlig grad gikk ut over politiets øvrige virksomhet.
- Kriminalomsorgen og politiet skulle innrette aktiviteten inneværende år (2014) slik at helårsvirkningen for 2015 kunne utgjøre 35 mill. kroner¹ og gi en helårseffekt på 45 frigjorte politiårverk. Kvalifikasjonene for de som tilsettes i kriminalomsorgen, skulle være tilsvarende som for arrestforvarere.

Det ble videre sagt at KDI og POD i samråd skulle vurdere om prosjektet skulle utvides til omkringliggende geografiske område der eventuelle utvidelser måtte gjøres *innenfor* prosjektets gjeldende økonomiske ramme.

Fra februar 2015 ble ordningen utvidet til å også omfatte førstegangs fengslinger. Fra juni 2015 ble ordningen utvidet ved at Asker og Bærum politidistrikt ble del av pilotprosjektet.

Organisering av transporttjenesten

Prosjektet ble organisert med en hovedbase i Tønsbergområdet, med basestasjoner i Telemark og Buskerud. Pilotprosjektet berørte ved oppstart fire politidistrikt. Konkret fikk de ulike basene følgende plassering:

- Hovedbase ved Søndre Vestfold fengsel, Berg avdeling
- Base ved Telemark fengsel, Skien avdeling
- Base ved Drammen fengsel
- Base ved Ringerike fengsel/Buskerud friomsorgskontor, Hønefoss

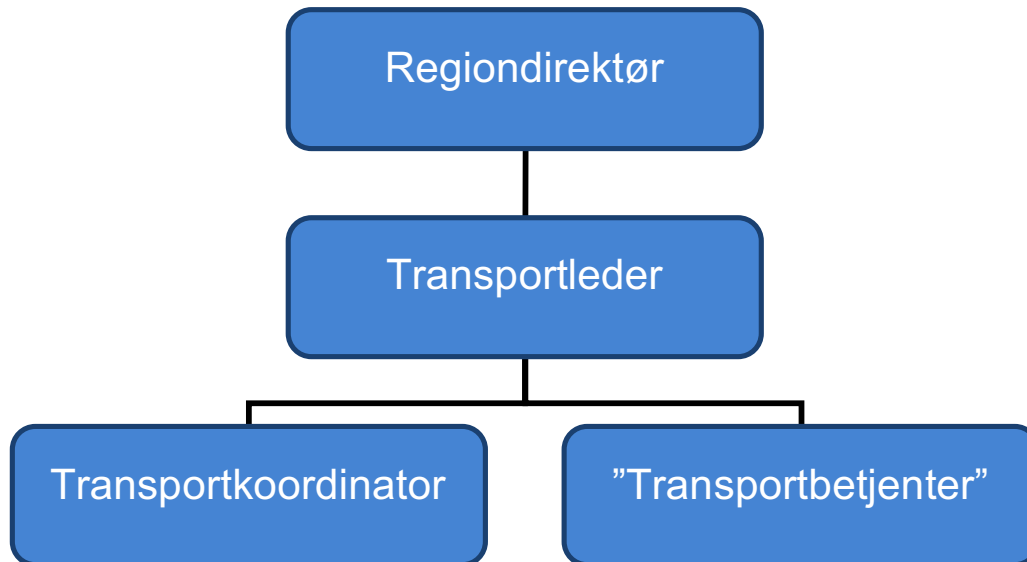
Det ble opprettet en egen transportenhet bestående av en transportleder, transportkoordinatorer og transportbetjenter. Enheten ble lagt under regionalt nivå og fikk navnet *kriminalomsorgens transporttjeneste* (KTT). Det ble ved oppstart lagt vekt på å legge til rette for et godt samarbeid med domskoordinatorene, politiet og kriminalomsorgens enheter. Samhandlingen med domskoordinatorene ble fremhevet som særlig viktig.

Organiseringen av tjenesten er vist i Figur 2.2. Tjenesten består av én transportleder, to transportkoordinatorer og 37 transportbetjenter. Av disse ble 28 transportbetjenter ansatt i august 2014, mens de siste ni ble ansatt i desember 2014. Fra 1. januar 2015 har dermed tjenesten hatt 40 ansatte slik det ble forutsatt ved oppstart. Transportbetjentene har gjennomgått et opplæringsprogram som tilfredsstiller kravene for å inneha begrenset politimyndighet. Transportbetjentene har begrenset politimyndighet og er under oppdrag ikledd kriminalomsorgens

¹ I det opprinnelige oppdragsbrevet av 2014 var helårsvirkningen omtalt som 40 millioner. Den faktiske belastningsfullmakten for 2015 ble 35 millioner.

uniformer med utstyr tilpasset tjenesten. I praksis er det i de fleste tilfeller fengselsbetjenter med mer kompetanse enn det som formelt kreves, som utfører transportoppdragene. Dette fordi nær sagt alle i KTT er tidligere fengselsbetjenter.

Figur 2.2 Organisering av transporttjenesten



2.3 Effekt- og resultatmål

Det er satt følgende effektmål for prosjektet:

Frigjøre politiutdannet personell til politioperativt arbeid i distriktene, effektivisere arbeidet med transport av varetektsinnsatte og gi et økt kunnskapsgrunnlag for en eventuell senere overføring av ansvar for transport av varetektsinnsatte fra politiet til kriminalomsorgen i landet for øvrig.

Målet kan deles i følgende tre delmål:

- Frigjøre politiutdannet personell til politioperativt arbeid i distriktene
- Effektivisere arbeidet med transport av varetektsinnsatte
- Gi et økt kunnskapsgrunnlag for en eventuell senere overføring av ansvar for transport av varetektsinnsatte fra politiet til kriminalomsorgen i landet for øvrig.

I evalueringen av pilotprosjektet er det de første målene det er evaluert mot.

Det ble videre satt følgende resultatmål for piloten:

Overføring av ansvar for transport av varetektsinnsatte skal innføres i nevnte politidistrikt i løpet av september/oktober 2014. Den første transporten skal gjennomføres i løpet av sommeren 2014.

- Det skal innen 31.12.2014 være tilsatt 40 personer i prosjektet.
- Prøveprosjektet skal bidra til at politiet kan bruke ressursene på sine kjerneoppgaver.
- Arbeidet med transport av varetektsinnsatte skal effektiviseres sett i forhold til dagens situasjon.
- Prøveprosjektet skal ikke gå ut over kriminalomsorgens kjerneoppgaver (straffegjennomføring)

2.4 Oppsummering og drøfting av mål og målkonflikter

Pilotprosjektet er en oppfølging av NOU 2013: 9 *Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer* og Prop. 1 S (2013-2014) *Tillegg 1 Endring av Prop. 1 S (2013-2014) Statsbudsjettet 2014*. Regjeringen foreslo gjennom denne tilleggsproposisjonen en rekke tiltak som skulle frigjøre politibemannning til politiets kjerneoppgaver. Et av tiltakene var å bevilge 25 mill. kroner i 2014 til i større grad enn i dag å la arrestforvarere eller andre med særskilt opplæring ta over oppgaver knyttet til transport av innsatte, vakt hold i retten mv. Helårsvirkningen for 2015 er på 35 mill. kroner (belastningsfullmakt, opprinnelig budsjett var på 40 mill. kroner). I 2016 er det avsatt 40 mill. kroner til piloten.

Det er lagt føringer som tilsier at pilotprosjektet skal ha 40 årsverk, og det er satt som premiss at piloten skal kunne frigjøre 45 årsverk i politiet. Dette tilsvarer en effektivitetsforbedring på 11 pst. målt i antall årsverk. I tillegg framstår det som et selvstendig mål å frigjøre politibemannning til politiets kjerneoppgaver. Vi tolker av dette at det ikke er tilstrekkelig at piloten skal frigjøre årsverk i politiet, men at det skal frigjøres *politibemannning*. Det er samtidig viktig å være klar over at pilotens potensial til å frigjøre politibemannning direkte, reduseres vesentlig i de distrikter hvor politiet før piloten hadde organisert seg med arrestforvarere til å ta seg av transporten av varetektsinnsatte. Ved en overførsel av oppgaver til KTT, vil det i disse politidistriktene være arrestforvarerbemannning som i første instans blir frigjort.

For at premisset om at piloten skal frigjøre 45 årsverk til operativ tjeneste kan realiseres, kreves det at politiet i utgangspunktet bruker minst 45 årsverk på oppgavene som overføres. Vi observerer at arrestforvarere flere steder gjennomførte en stor andel av de aktuelle transportene i pilotområdet før piloten ble iverksatt. Det er dermed grunn til å reise tvil mht om det i utgangspunktet ble brukt minst 45 politiårsverk på denne tjenesten. Hvis dette tallet er mindre, vil det heller ikke være mulig for piloten å innfri premissen for piloten. Dersom den samlede ressursinnsatsen i politiet før piloten også var *mindre enn 40 årsverk*, vil det være en målkonflikt mellom resultatmålet om 40 årsverk i transporttjenesten og effektmålet om å effektivisere arbeidet med transport av varetektsinnsatte.

Piloten kan vel å merke være lønnsom i et samfunnsøkonomisk perspektiv selv om premissene for piloten ikke realiseres. Det er også mulig at piloten kan være samfunnsøkonomisk lønnsom selv om det skulle vise seg å være en målkonflikt mellom effektivisering og resultatmålet med krav om 40 årsverk i transporttjenesten. Bedre kvalitet i tjenesten, positive eksterne effekter eller effektiviseringsgevinster andre steder i kriminalomsorgen, politiet eller samarbeidende etater kan i prinsippet forsvare pilotens ressursinnsats selv om det tilføres flere stillinger enn det spares.

Oppgaveutvidelser innenfor samme ressursramme, slik det er gjort gjennom å inkludere førstegangs fengslinger samt å utvide det geografiske området uten at ressursrammen økes, kan bidra til økt målrealisering og kostnadseffektivitet dersom et tiltak i utgangspunktet ikke var optimalt utformet mht. ressursbruk og gevinstpotensial. For øvrig er det, jfr NOU 2013, et eget mål å redusere oppgavespenningen i politiet. I tilfeller der et tiltak har lav målrealisering, men har utslått positive virkninger som forsvaret ressursinnsatsen, bør det gjøres oppfølgende analyser av hvorvidt de utløste gevinstene kan realiseres mer effektivt gjennom andre og mer målrettede tiltak og virkemidler. Dette kommer vi tilbake til i analysedelen. Poenget i denne omgang er kun å påpeke at det kan være potensielle målkonflikter mellom effekt- og resultatmål, og at føringer som er gitt i seg selv kan være effektivitetshemmende.

3. Intervjuer av representanter fra politiet og kriminalomsorgen

Dette kapitlet inneholder resultater fra intervjuer med en rekke sentrale nøkkelinformanter hos kriminalomsorgen og hos politiet, med vekt på de enheter i politiet som har ansvar for framstilling og transport av varetektinnsatte, og personer tilknyttet kriminalomsorgens transporttjeneste (KTT). Intervjuer er foretatt både i og utenfor områder som inngår i pilotundersøkelsen. Ettersom det er et formål for piloten å øke kunnskapsgrunnlag for en eventuell senere overføring av ansvar for transport av varetektsinnsatte fra politiet til kriminalomsorgen i landet for øvrig, har det vært et poeng å inkludere også områder utenfor der pilotundersøkelsen har vært gjennomført.

Det har vært gjennomført intervjuer med ni personer fra politiet. I disse intervjuene er både ledere og arrestforvarere inkludert. Det har også vært gjennomført intervjuer med syv ansatte i kriminalomsorgen. I tillegg ble en sorenskriver intervjuet.

Intervjuene ble i hovedsak gjennomført som personlige intervjuer på den enkeltes arbeidsplass. Noen av intervjuobjektene kom til Vistas kontor og ett intervju ble gjennomført over telefon. To forskere deltok i samtlige intervjuer, unntatt telefonintervjuet som ble foretatt av én forsker. Intervjuene tok i underkant av en time. Informasjonen som framkom ble skrevet ned. Det ble ikke benyttet lydopptaker.

De overordnede spørsmålene evalueringen skal svare på, er i) hva piloten innebærer for endringer i ressursbruk i politiet, herunder hvilke oppgaver som fortsatt må gjøres i politiet innenfor transport og fremstilling og hvor mye ressurser dette vil kreve, ii) hva piloten innebærer for kriminalomsorgens oppgaveportefølje og ressursbruk, og iii) hva som skjer med kvaliteten i transport og fremstilling av varetektinnsatte.

Det ble utarbeidet en enkel intervjuguide som sentrerte rundt disse spørsmålene. Guiden har tre hovedtemaer; vurdering av ressursbruk og oppgavefordeling, kvalitet og transport i framstilling av varetektinnsatte, og eventuelle andre temaer informanten ønsket å formidle noe om.

Dataene er analysert på den måten at tendenser, skillelinjer, motsetninger og likheter er vektlagt i presentasjonen som følger. Er det sammenfall eller ulikheter i synspunkter som framkommer i politiet og i kriminalomsorgen, hvor er skillelinjene eller likhetene, og hva innebærer de? Hensikten med kvalitative intervjuene er å få fram synspunkter og vurderinger. Dataene og informasjonen som fremkommer er ikke å betrakte som representative undersøkelser som gir grunnlag for å vekte synspunkter og vurderinger der det er uenigheter.

Som en del av evalueringen er det gjennomført en spørreundersøkelse som følger opp to tilsvarende spørreundersøkelser. Resultater fra denne undersøkelsen gjengis under avsnitt 3.3.

3.1 Vurdering av ressursbruk og oppgavefordeling

Det er høy grad av enighet om at piloten ser ut til å fungere veldig bra. Både politiet og kriminalomsorgen i pilotområdet er enige i at KTT utfører tjenesten med høy kvalitet. KTT har tilstrekkelige ressurser på alle måter til å ta unna oppdragene, de ansatte er motiverte til å gjennomføre en god pilot og å få ordningen varig. Alt flyter bra og det er stor vilje til å strekke seg for at tjenesten skal være effektiv og av høy kvalitet.

Politiet har fått frigjort ressurser til å utføre andre oppgaver. Særlig i de distriktene der det i utgangspunktet stort sett var polititjenestemenn som utførte transporttjenestene, gis det uttrykk for høy grad av tilfredshet med at de har fått frigjort mer politikraft til operative tjeneste. Ingen

ønsker seg tilbake til en situasjon der polititjenestemenn hadde ansvaret for transport og fremstilling av varetekstfengslede. I distrikter der tjenesten var organisert slik at det i hovedsak var arrestforvarere som utførte tjenesten, opplever de ikke at de har fått frigjort mer politiressurser i og med at polititjenestemenn i utgangspunktet kun utførte transporter det av risikohensyn eller andre hensyn ble brukt operative polititjenestemenn. Disse transportene gjennomføres fremdeles av politiet.

I disse distriktene er det arrestforvarere som har fått en oppgave mindre, og dermed i prinsippet har fått frigjort tid. Utfordringen mange peker på er at arresten krever døgnbemanning og turnus. Dette gjør at arrestforvarere i utgangspunktet har en del ledig restkapasitet som blant annet ble brukt til transport og fremstilling av varetektinnsatte. Når denne oppgaven forsvant, ble det mer dødtid for arrestforvarerne. I tillegg ble arbeidsmiljøet forringet. Flere viser til at det er krevende å arbeide i en politiarrest. Lokalene er gjerne nede i en kjeller med lite dagslys, det kan være mye lyd, skriking og mennesker som skal ivaretas. Transportene gav variasjon i arbeidsdagen, noe som også gav et større overskudd til å takle de menneskelige utfordringene samt å gjøre en god jobb i arresten. Fra oppstart av piloten sies det at det tok noe tid før arrestforvarerne hadde fått nye oppgaver som fylte opp dødtiden. Da intervjuene ble foretatt (første halvår 2015) hevdtes det at mesteparten av dødtiden er fylt opp med nye oppgaver for arrestforvarerne. Det sies at det derfor er en større tilfredshet med piloten nå enn da underveisevalueringen ble gjennomført. Oppgaver som gjøres er blant annet: signalering, dna – inkludert ajourføring av registeret, forkynninger, vakt og resepsjonsarbeid og andre løpende oppgaver av mer merkantil art.

Kriminalomsorgen har gjennom å få tilført en ny oppgave også fått muligheter til å tilby et bredere spekter stillinger. Transporttjenesten oppfattes som spennende og et attraktivt arbeidssted, samtidig som de tilbyr stillinger som ikke krever turnus. Dette har bidratt til å gjøre kriminalomsorgen til en mer attraktiv arbeidsplass, med flere karriereveier. Flere av informantene trekker fram dette som den viktigste verdien ved oppgaveoverføringen for kriminalomsorgen.

Bekymring over budsjettfordelingen dersom piloten gjøres varig

De aller fleste informantene er opptatt av ressursfordeling dersom piloten gjøres varig. Dersom det med sikkerhet blir slik at KTT får et tilsvarende budsjett til denne tjenesten også etter at piloten var gjort varig, og politiet mister noen ressurser, synes alle å være enige i at det er en god løsning å gjøre piloten varig. Det ville jo da innebære relativt sett økt budsjett for begge etater. Det er når man tenker seg at den samlede potten til kriminalomsorgen og politiet er den samme, og spørsmålet er hvem som skal få pengene og oppgavene, at valgene og diskusjonen oppstår. Det er også flere som mener det burde vært vurdert hva politiet med en budsjettøkning på 40 (35) millioner kroner årlig kunne fått til dersom de samtidig hadde omorganisert slik at alle de involverte politidistriktene brukte arrestforvarere til transport og fremstillinger. Det hevdes at dette ville frigitt mer politikraft til operativ tjeneste enn det som er realisert gjennom piloten.

Flere ytrer en bekymring over at politiet vil miste en ressursramme tilsvarende den økningen i kriminalomsorgens budsjetter som nødvendigvis må følge med en oppgaveoverføring. Resultatet blir da – i følge flere av informantene – mindre tilgjengelige politiressurser.

Dødtid og kamp om resttidoppgaver

Enkelte reiser spørsmål ved hensiktsmessigheten med en organisering av en tjeneste som gir dødtid, når man samtidig må beholde en annen tjeneste som av natur også har dødtid. Det vises til at KTT har mye dødtid og få oppgaver å fylle denne tiden med. Det bekreftes fra KTT at det har vært utfordringer med dødtid, men at utvidelsen med førstegangs fengslinger og den geografiske utvidelsen med innlemming av Asker og Bærum har gitt økt oppdragsvolum med det samme antall ansatte. I tillegg er det også kommet fram andre oppgaver som

transportbetjentene kan gjøre mellom oppdragene. Det vises videre til at KTT er en fersk organisasjonen og at det derfor må forventes at det viktigste kommer på plass først – og at andre oppgaver fra kriminalomsorgen må komme til etter hvert. Det understrekes at politiet har vært høyt prioritert i piloten, og at det har vært lagt stor vekt på at KTT skal levere godt på det tjenesten er opprettet for, nemlig transport og fremstilling av varetektinnsatte. Den sterke prioriteringen av kjerneområdet i oppstartsperioden har også medført at det til nå har vært lagt mindre vekt på å avlaste andre områder i kriminalomsorgen.

Det opplyses at transportbetjentene nå også utfører noen forkynninger for fengslene. Flere peker også på at KTT ved flere anledninger har forespurt politiet om de har enkelte tilleggsoppgaver som transportbetjentene kan gjøre. Arrestforvarere som har mistet transport og fremstillinger til KTT har fått tilleggsoppgaver KTT ønsker å fylle resttiden med. Foruten forkynninger som vi nå oppfatter at både arrestforvarere og transportbetjenter gjør, er det også transport av gods eller innsatte som utføres av arrestforvarere eller andre enheter i kriminalomsorgen. Totalt synes det som det er færre oppgaver å fylle resttiden med enn arrestforvarere og transportbetjenter har av resttid til sammen. Intervjuene etterlater også et inntrykk av at det er konkurranse om restoppgaver som både kan utføres av politiets arrestforvarere og KTTs transportbetjenter. Mens enkelte hevder at datasystemer og informasjonsflyt innad i politiet gjør at en del tjenester mest effektivt utføres av arrestforvarere, hevder andre at flere av arrestforvarernes oppgaver naturlig følger med transport og fremstillinger av varetektsinnsatte og derfor bør utføres av KTTs transportbetjenter.

Skillelinjer i spørsmål om oppgavefordeling og ressursbruk

For oss ser det ut som utfordringene knyttet til å gjennomføre en effektiv transporttjeneste i hovedsak er knyttet til organisering og utnyttelse av resttid. Man kan se for seg at politiet og kriminalomsorgen kan organisere transporttjenesten tilnærmet på samme måte, og i så fall skulle det ikke spille noen stor rolle hvilken etat som utfører oppgaven. I alle tilfeller må både politiet og kriminalomsorgen være involvert i prosessen på et eller annet tidspunkt, fra arrestasjon til fengsling. Uansett på hvilket tidspunkt i hendelsesrekken kriminalomsorgen overtar for politiet, så er kommunikasjon avgjørende for at det hele skal foregå så smidig som mulig. Hvis kriminalomsorgen kan flytte på innsatte for å utnytte fengselkapasiteten bedre og minimere transport mellom fengsler og domstoler, kan dette også skje dersom politiet utfører transporten. Kommunikasjonen må bare være på plass. Og dersom politiet kan få tak i nyttig bakgrunnsinformasjon om den innsatte i forkant av transporten til førstegangs fengslingen, kan denne informasjonen i teorien gis videre til kriminalomsorgen om det er de som skal utføre transporten. Likeledes kan kriminalomsorgen overbringe informasjon om varetektsinnsatte til politiet – gitt at man legger til rette for en slik informasjonsutveksling.

Dette handler i praksis om å gi de riktige insentivene. Dersom kriminalomsorgen er ansvarlig *både* for transport og fengsler, har de insentiver til å flytte og stokke om på de innsatte for å minimere transporten. Per i dag er kanskje ikke dette insentivet tilstede utenfor pilotområdet: Det er mye enklere å si "beklager, det er fullt" når politiet ringer angående en mulig flytting av innsatte, enn å gå løs på kabalen som kriminalomsorgen uansett ikke tjener noe på å ta tak i.

Det er pekt på at politiet kan ha insentiver til å undervurdere/-rapportere risiko ved overlevering av førstegangs fengslede til kriminalomsorgen. Gitt at piloten gjøres varig, og kriminalomsorgen overtar transporttjenesten, vil politiet uansett måtte ta høyrisikoopdragene. Politiet vil, i følge enkelte informanter, ha insentiver til å redusere antall høyrisikoopdrag i den grad det er mulig, da disse kommer i tillegg til andre arbeidsoppgaver de har og de ikke lenger har ansvaret for transporten. Da kan politiet i prinsippet ha insentiver til å underrapportere fra sine risikovurderinger. Nettopp flytting/omstokking av innsatte og risikovurderinger/informasjonsutveksling er to av hovedpunktene som trekkes opp av de to fløyene. Begge handler så vidt vi kan se om *insentivstrukturer*, og er altså utfordringer som kan løses. Når det

gjelder risikovurderinger peker en av informantene fra politiet på at det heller er en tendens til en mer forsiktig risikovurdering når KTT skal frakte innsatte fra politiarresten enn om de skulle brukt egne arrestforvarere. Dette skyldes at den som gjør risikovurderingen vet hvilke arrestforvarere som har vakt, mange av de innsatte er kjenninger, og arrestforvareren har observasjoner og kunnskap om den innsatte som bidrar til å redusere risikoen. Den som gjør risikovurderingen vet mindre om transportbetjentene fra KTT, noe som gjør det naturlig å legge et litt høyere risikobilde til grunn. Denne ene informantene avkrefter dermed til en viss grad andres påpekinger om at politiet har insentiver til å underrapportere risiko. For varetektsinnsatte som sitter i kriminalomsorgens fengsler, vil det være kriminalomsorgen som normalt sitter med mest kjennskap til den innsatte som skal transporteres og fremstilles.

Hva er den mest kostnadseffektive organiseringen?

Kriminalomsorgen og politiet har organisert arbeidet ulikt. Kriminalomsorgen har i piloten organisert seg slik at de kjører personbiler der det i prinsippet er plass til inntil to innsatte. I praksis er det bare plass til én, siden regelverket er slik at det skal være to transportbetjenter per innsatt. Det er ikke plass til to innsatte og fire betjenter. Dessuten følger de samme betjentene den innsatte hele dagen. Dette innebærer at to betjenter ofte bruker en hel dag på ett oppdrag og en innsatt. De henter den innsatte, kjører han til retten, venter i retten de timene det tar, og kjører han tilbake. To betjenter og en bil går da med hele dagen til dette ene oppdraget.

Politiet har derimot ikke dedikerte betjenter til de innsatte. Dersom flere innsatte skal transporteres i samme område til samme tid, kan to betjenter kjøre flere innsatte i samme bil – og så kan de bli møtt av andre betjenter som "overtar" de innsatte på deres bestemmelsessted. Dette sparer altså tid og ressurser ved at ikke alle betjentene trenger å være med på selve transporten. Dette gjelder spesielt rundt de større byene i landet, men i intervjuene ble det pekt på at politiet også i pilotområdet oftere samlet opp og hadde flere innsatte per bil enn det KTT praktiserer. Politiet peker på fleksibiliteten i deres system og ikke minst ressursutnyttelsen, mens kriminalomsorgen fremhever fordelene av at den innsatte følges av de samme personene under hele dagen/oppdraget og fravær av potensielt farlige situasjoner ved overlevering av innsatte mellom betjenter. Så vidt vi kan se handler dette om organisering – man kunne fint se for seg at politi og kriminalomsorg kunne innrette seg og organisere seg på samme måte.

I mindre distrikter er ikke transport organisert som en egen tjeneste. Flere reiser spørsmål ved hvor hensiktsmessig det da er å ta ut en liten del av en mer sammensatt tjeneste? Igjen handler det om bemanning og organisering. Det vil bli mye overskuddskapasitet/resttid hos KTT i det daglige, samtidig som de likevel ikke vil kunne ta unna eventuelle topper. Mer om dette i kapittel 4.

Det synes å være en relativt bred enighet om at piloten har hatt rause budsjettammer, og at det da også må kunne forventes gode resultater. Ressursbruken henviser da til antall stillinger som er tilført KTT.

3.2 Kvalitet og transport i framstilling av varetektinnsatte

Informantene ble spurt om hva de mener er viktig å vektlegg for å vurdere kvaliteten i tjenesten. Det er bred enighet om at kvalitet handler om følgende punkter:

- Punktlighet. Bortimot alle, både fra politi og kriminalomsorg, trekker fram punktlighet som den viktigste faktoren i vurdering av kvalitet i transportarbeidet. At den innsatte kommer fram til rett sted til rett tid, synes å være den avgjørende faktoren i begrepet kvalitet.
- Sikker og trygg transport for både betjent og innsatt. Mye kan skje underveis det er derfor behov for et stort apparat bak. Mulighet for å melde fra til operasjonssentralen og *samband* pekes på som nødvendige betingelser for en tilfredsstillende sikkerhet. Risikovurderingen som gjøres før transporten er en viktig del av kvalitetsarbeidet.

- At man evner å kommunisere slik at hendelser reduseres
- Profesjonalitet i rollen
- Fleksibilitet og samarbeidsevne, inkludert forståelse for samarbeidende etaters behov

Den generelle oppfatningen hos kriminalomsorgen er at politiet før piloten ofte kom for sent til framstillinger, ofte avlyste framstillinger etc. Vi har ikke funnet grunnlag for å verken bekrefte eller avkrefte denne oppfatningen. Vi har snakket med en sorenskriver, som synes kriminalomsorgen gjør en glimrende jobb i piloten men som heller ikke kan huske å ha hatt noe å utsette på politiets jobb tidligere. Siden det heller aldri har vært gjort noen registrering av denne typen hendelser, kan vi ikke si noe om hvorvidt det har blitt noe annerledes med kriminalomsorgen som ansvarshavende enn det var da politiet hadde transportoppgaven.

Det oppgis at KTT får fortløpende tilbakemeldinger om punktlighet og at de får tilbakemeldinger på at punktligheten er betydelig bedre enn da politiet hadde ansvar for tjenesten. De får også tilbakemeldinger fra enkelte i politiet om at det er bedre nå.

KTT legger vekt på å få redusert antall avlysninger. I kapittel 4 vises det at det kan synes som at det gjennom pilotperioden har vært en nedadgående trend mht avlysninger. Dette kan i så tilfelle skyldes at politiet når de har ansvar for transport, kan risikere å måtte avlyse et planlagt transportoppdrag fordi det dukker opp andre og mer akutte situasjoner de må ta hånd om. KTTs primæroppgave er derimot å gjennomføre de planlagte transportene, slik at de sjelden eller aldri har noen grunn til å avlyse.

Flere viser til utfordringer med samband og nødnett, og mangelfulle muligheter til å spore hvor KTTs transporter til enhver tid befinner seg. Dette blir av de fleste betraktet som oppstartsproblemer som nå langt på vei er løst. Enkelte gir uttrykk for at kvalitet også handler om troverdighet og at dette særlig er viktig i tilfeller der varetektsfengslede skal utveksles med andre land. Det sies at det gir større troverdighet og trygghet når det står politi på uniformen enn når det står kriminalomsorgen.

Det reises en viss skepsis angående bemanning og ringevikarer. Med mange ringevikarer vil det være krevende å sikre at de som utfører tjenesten er tilstrekkelig trent for oppdraget. Dette kan i tilfelle gå ut over både kvaliteten og sikkerheten. Det hevdes videre at både politiet og arrestforvarere trener mye til disse (og andre) oppdrag, mens KTTs ringevikarer kanskje ikke er like oppdatert på det området.

Generelt synes det å være en bred enighet om at kvaliteten er høy enten det er politiets arrestforvarere eller KTTs transportbetjenter som utfører tjenesten. Når polititjenestemenn utfører tjenesten eller er satt opp på en transport, sies det at det alltid vil være en risiko for at disse blir omdirigert med forsinkelser som resultat. Samtidig har polititjenestemenn flere virkemidler, og gir derfor sikrere transporter i risikotilfeller.

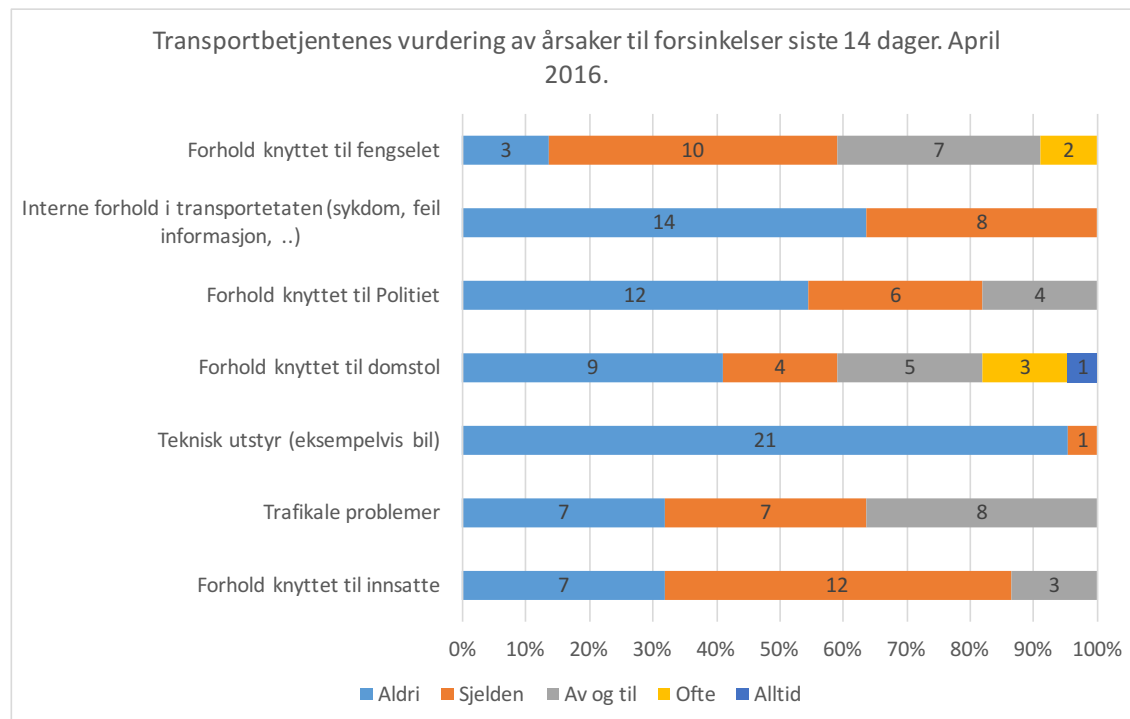
3.3 Funn fra gjennomført spørreundersøkelse blant transportbetjenter

Som en del av evalueringen ble det gjennomført en enkel elektronisk spørreundersøkelse blant transportbetjentene i april 2016. Undersøkelsen fulgte opp to tilsvarende spørreundersøkelser som er gjennomført i pilotperioden. Resultatene avviker ikke vesentlig fra de tidligere gjennomførte undersøkelsene. Med et lite utvalg respondenter (22), er også utvalget for lite til at små forskjeller kan vektlegges. Vi gjengir kun resultatene fra spørsmål som handler om punktlighet, kompetanse og trygghet og resttid. Dette er temaer som også har vært berørt av de fleste som er intervjuet.

3.3.1 Punktlighet i transportoppdrag

Svarene fra spørreundersøkelsen der transportbetjentene ble spurt om deres oppfattelse av årsaken til forsinkelser de siste 14 dager, er oppsummert i Figur 3.1.

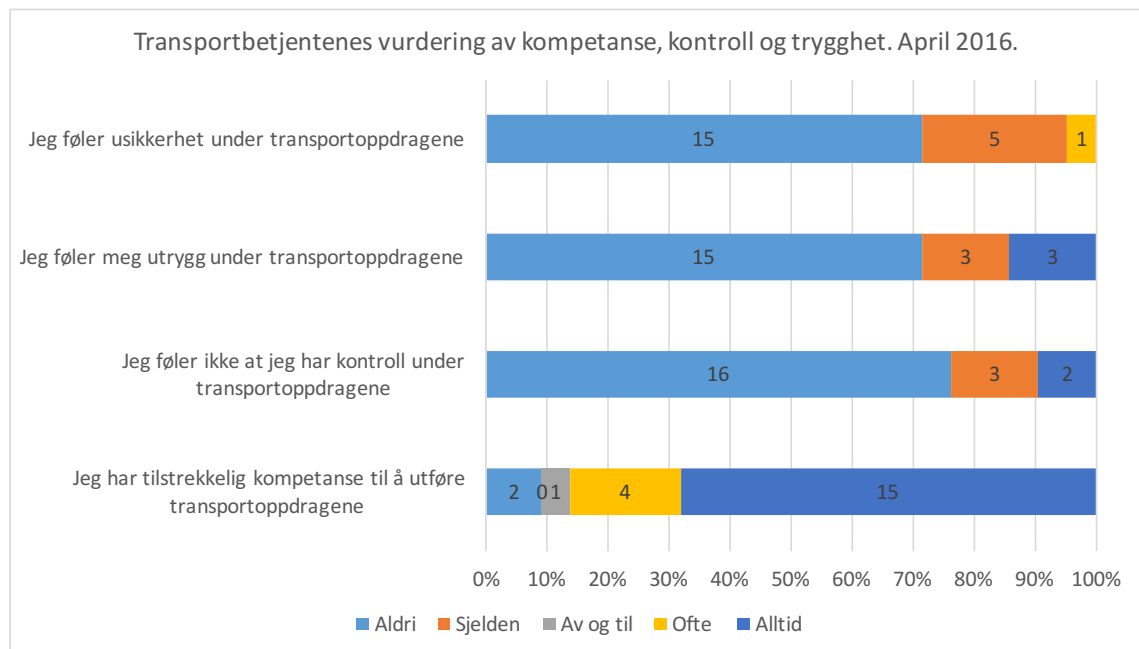
Figur 3.1 Transportbetjentenes vurdering av årsaker til forsinkelser, april 2016



Det er ifølge betjentene oftest forhold knyttet til domstol og fengsel som er årsak til forsinkelser. Svarene viser i grove trekk det samme bildet som spørreundersøkelsen i underveisevalueringen. Det er imidlertid viktig å være klar over at disse spørreundersøkelsene ikke kan tillegges mye vekt, da utvalget ikke er representativt og antall respondenter er lavt. Ett eller to svar kan gi stort utslag på helhetsbildet.

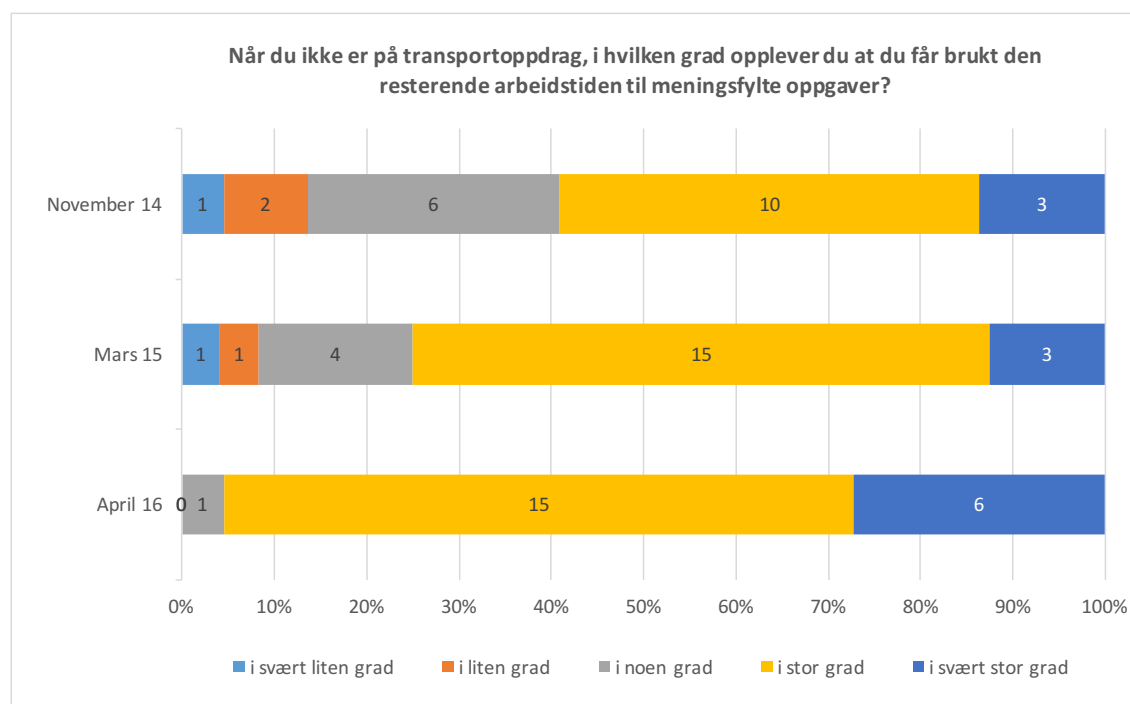
3.3.2 Kompetanse og trygghet

På spørsmålene om følelse av trygghet, kontroll og kompetanse, svarer 15 av 21 respondenter at de aldri føler hhv. usikkerhet, utrygghet eller mangel på kontroll under oppdragene, og at de alltid føler de har tilstrekkelig kompetanse. 2 respondenter er i den andre enden av skalaen, og føler ofte eller alltid utrygghet, usikkerhet eller mangel på kontroll, og aldri at de har tilstrekkelig kompetanse til å utføre oppdragene. Sammenliknet med resultatet fra spørreundersøkelsen i underveisevalueringen, er de ferske svarene noe "dårligere" i den forstand at betjentene ser ut til å være mindre trygge i oppdragene nå enn tidligere. Igjen er det svært viktig å være klar over usikkerheten i et så begrenset utvalg som her er spurt. Dessuten har vi valgt å snu på noen av spørsmålene fra sist, ved å spørre om de føler seg utrygge/usikre heller enn om de føler seg trygge/sikre. Spørsmålene kan i begge tilfeller virke noe førende – i hver sin retning. Dette må man ta i betraktning ved tolking av resultatene.

Figur 3.2 Transportbetjentenes vurdering av kompetanse, kontroll og trygghet, april 2016

3.3.3 Resttid

I den elektroniske spørreundersøkelsen ble det også spurt om i hvilken grad transportbetjentene opplever å få brukt den delen av arbeidstiden som ikke fylles med transportoppdrag (resttiden) til noe meningsfylt. 6 av 22 respondenter svarer "i svært stor grad", mens 15 respondenter svarer "i stor grad". Bare én respondent svarer "i noen grad", mens ingen svarer "i liten grad" eller "i svært liten grad". Sammenliknet med svarene som ble innhentet i mars 2015 og november 2014, kan det se ut som om betjentene i større grad enn før føler at de får fylt den resterende arbeidstiden sin med noe meningsfylt. Dette kan skyldes at man faktisk har blitt flinkere til å finne andre meningsfylte oppgaver til betjentene ved siden av transportoppdragene. Det kan også skyldes at betjentene rett og slett har innsett muligheten for å svare taktisk, gitt at de ønsker å få denne oppgavene overflyttet til kriminalomsorgen. Formålet med de tidligere undersøkelsene har i hovedsak vært å finne forbedringspunkter, mens foreliggende evaluering skal gå inn i beslutningsgrunnlaget for å vurdere hvorvidt piloten skal gjøres varig. Dette kan ha hatt betydning for svarene. I alle tilfeller er det igjen viktig å være klar over det begrensede utvalget denne undersøkelsen baserer seg på, og at de ikke gir grunnlag for sterke konklusjoner.

Figur 3.3 Hvordan brukes resttiden? (april 2016)

3.4 Oppsummering: Sentrale momenter fra informantene

Det synes å være en bred enighet om at det er lite ønskelig at politibetjenter transporter varetektsinnsatte. Ingen har gitt uttrykk for at de ønsker seg tilbake til en situasjon der politibetjenter har hovedansvaret for transport og fremstilling av varetektsinnsatte. Uenigheten mellom informantene går på om det er politiets arrestforvarere eller kriminalomsorgens transportbetjenter som skal ha ansvaret for tjenesten.

Der arrestforvarere i utgangspunktet utførte de samme oppdragene som KTT har ansvaret for i dag, var det naturlig nok ikke noe politikraft som kunne frigjøres. Spørsmålet i disse tilfellene handler om dødtid og muligheter til å gjøre produktivt arbeid mellom oppdragene. I denne sammenheng er det et poeng at arrestforvarere går turnus, noe som stiller krav om en minstebemanning. Overføring av en oppgave gir dermed ikke en tilsvarende besparelser i arbeidskraften. Derimot kan dødtiden for arrestforvarere øke, med mindre politiet finner andre oppgaver som sikrer en effektiv utnyttelse av arrestforvarernes arbeidstid. Utnyttelse av dødtid i transporttjenesten hevdes av mange å være en utfordring. Tjenesten er smal med få tilgrensende og tidsuavhengige oppgaver. Det kan synes som det er konkurranse om relevante "restoppgaver" som både arrestforvarere og transportbetjenter kan utføre. KTT har henvendt seg til politiet og ønsker flere av oppgavene som arrestforvarere har fått etter at transportoppdragene ble flyttet til KTT. Intervjuene etterlater et inntrykk av det er adskillig mer tid som skal fylles enn det er relevante oppgaver å fylle arrestforvarernes og transportbetjentenes samlede resttid med.

Tomkjøring er et omdiskutert tema i intervjuene. For det første er det et diskusjonsspørsmål hvorvidt politiet har noe tomkjøring overhodet, eller om de er på jobb som utepatrulje så fort de har satt av en innsatt. Sett bort fra det, avhenger mengden tomkjøring av hvordan man har organisert seg geografisk med transportbaser etc. For førstegangs fengslinger skal de innsatte uansett samme ruta: arrest-domstol-fengsel. Om man starter kjøringen i arresten eller fengselet, spiller liten rolle. Man må enten kjøre en tur for å hente på starten av oppdraget, eller kjøre en

tur for å komme hjem etter endt oppdrag. Ved kjøring fengsel-domstol-fengsel, kan man argumentere for at det blir mindre tomkjøring om betjentene som skal kjøre er lokalisert nært fengselet. Det vises til at tomkjøring også bør sees i sammenheng med hvor mange arbeidstimer per innsatt som brukes, og ikke kun handle om hvor langt en bil kjører uten innsatte. Flere stiller spørsmål ved om KTTs organisering der det hevdes at det stort sett brukes en bil og to betjenter per innsatt er kostnadseffektiv. På den andre siden vises det til at KTT ikke har en organisering med en bil og to betjenter per innsatt, men at KTT kjører det som passer i den enkelte anledning. Noen ganger kjører KTT flere enn to innsatte i bilen, men det bekreftes at de i hovedsak er to ansatte og en innsatt. Det sies også at det i pilotområdet er liten eller ingen forskjell i bemanning mellom politiets og KTTs bemanning i oppdrag. Dette er problemstillinger som følges opp i kapittel 4.

Det er bred enighet om at KTT utfører tjenesten med høy kvalitet. Det synes også å være enighet om at politiets arrestforvarere levere høy kvalitet i oppdragene de gjennomfører.

Det overordnede og viktigste spørsmålet for de ansatte i politiet er om man vil beholde ressursene selv om oppgaven flyttes. Dersom ressursene beholdes i politiet, og det gis friske midler til kriminalomsorgen, er "alle enige om at dette er en god idé". Da vinner begge etater! Dersom det imidlertid er snakk om å flytte oppgaver *og* *ressurser* til kriminalomsorgen – noe flere av informantene mener vil bli en realitet, i alle fall på sikt – oppstår diskusjonen om hvorvidt dette er en fornuftig løsning eller ikke.

4. Ressursbruk i etatene

I dette kapitlet går vi gjennom ressursbruken i kriminalomsorgen og politiet. Formålet er å gi et faktagrunnlag basert på tilgjengelige tall og registreringer og derigjennom et grunnlag for å kunne vurdere hva piloten innebærer av endringer i ressursbruk i politiet og kriminalomsorgen.

Piloten er finansiert gjennom friske midler, og ikke gjennom en overføring fra politiet. Samtidig er det et mål å frigjøre politiårsverk i pilotens pilotområde. I en varig ordning er det ikke nødvendigvis realistisk at bevilgningene til politiet opprettholdes. Vi har likevel lagt dette til grunn, siden det ikke har vært en del av mandatet å ta stilling til hvordan en eventuell varig ordning skal utformes. Vi konstaterer også at det vil bli vanskelig å realisere målet om å frigjøre politiårsverk til politioppgaver dersom politiet ikke skal få beholde de ressursene som frigjøres gjennom oppgaveoverføringen.

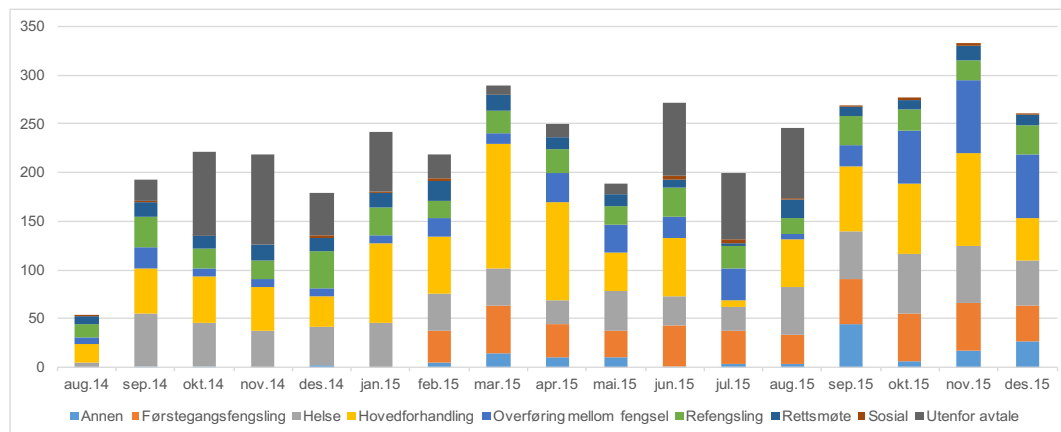
Det faktum at piloten er midlertidig og at det er usikkerhet om hvorvidt den vil videreføres, gjør det vanskelig å realisere alle potensielle effektiviseringsgevinster. Selv om politiet får frigjort ressurser som følge av oppgaveoverføringen, vil det være rasjonelt å beholde opparbeidet kompetanse og nøkkelfunksjoner i tilfelle oppgavene kommer tilbake til politiet. Det samme vil gjelde for kriminalomsorgen når det gjelder eventuelle samordningsgevinster med andre enheter i etaten: Selv om transporttjenesten kan utføre og avlaste andre deler av kriminalomsorgen, vil det neppe være rasjonelt å redusere bemanningen andre steder før det kan gjøres varige tilpasninger.

Det er inngått en samhandlingsavtale mellom Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet. Avtalen med vedlegg regulerer oppgave- og ansvarsfordelingen mellom politiet og kriminalomsorgen, og åpner også for gjensidig bistand mellom politiet og kriminalomsorgen (avtalen følger i vedlegg 1).

4.1 Oppdragsmengde i kriminalomsorgen

Transporttjenesten i kriminalomsorgen overtok ansvaret for transport og fremstilling av varetektsinnsatte fra og med 19. august 2014. Som nevnt foran skulle ansvaret for transport og fremstilling av førstegangsfengslinger fortsatt ligge hos politiet. Transporttjenesten gjennomførte likevel deler av denne transporten. Disse transportene er fram til og med januar 2015 registrert under kategorien "utenfor avtale". Fra 1. februar 2015 overtok transporttjenesten ansvaret for førstegangsfengslinger.

Figur 4.1 viser antall oppdrag fordelt på de ulike fremstillingstypene fra pilotens oppstart og ut 2015. Når vi ser bort fra august 2014, ligger antall oppdrag per måned mellom 180 og 333. Gjennomsnittlig antall transporter ligger på 241, mens medianen (den verdien som deler utvalget med like mange transporter på hver side) er på 244. I denne medianen er oppstarts-måneden august 2014 holdt utenfor.

Figur 4.1 Antall avsluttede oppdrag fordelt etter type fremstilling og måned

Transporter til hovedforhandlinger¹ dominerer bildet både mht. volum og variasjon. Totalt for hele perioden er 25 pst. av transportene i kategorien hovedforhandlinger, mens 17 pst. er knyttet til helse. Førstegangsfengslinger svinger mellom en andel på 14 og 18 pst. i den perioden transporttjenesten har hatt ansvaret. Overføring mellom fengsler og refengsling ligger begge med en andel rundt 10 pst., men med store svingninger. Med svingninger i samlet etterspørsel som spenner fra 25 pst. under gjennomsnittet til 38 pst. over gjennomsnittet, kreves det stor fleksibilitet på tilbudssiden.

Transportoppdrag utenfor avtale for fengslene gjelder transport av domsinnsatte. Etter at KTT overtok ansvaret for førstegangsfengslinger, er oppdrag utenfor avtale for politiet redusert. Også antall oppdrag for fengslene tenderer til å gå ned etter KTT overtok ansvaret for førstegangsfengslingene. Ansvaret for førstegangsfengsling krever at transporttjenesten har folk i beredskap i tilfelle det kommer fengslinger. Dette innebærer at fengslene ikke i samme grad kan bestille transport i forkant, men først får beskjed samme dag om transporttjenesten kan utføre et oppdrag. Fengslene må da uansett sikre seg kapasitet slik at de kan ta fremstillinger av domsinnsatte selv, noe som da ofte fører til at de også selv tar oppdragene. Førstegangsfengslinger øker dessuten arbeidsmengden for transportkoordinatorene. Dette skyldes at bestillingene ofte kommer sent, og at det kan ta noe tid før oppmøtetidspunktet i retten er klart. Selve oppdragene kan også ta noe mer tid som følge av det kan bli behov for å vente på kjennelsen.

Økningen i oppdrag fra februar til mars skyldes antall hovedforhandlinger, og da særlig knyttet til en stor sak i Drammen med fire tiltalte. Saken foregikk i hele mars og la beslag på ressursene i Drammen. Fra KTT-rapporten fra mars framgår det at de tiltalte i utgangspunktet satt i henholdsvis Oslo, Ila og Drammen fengsel. I samarbeid med domskontoret ble to flyttet til Drammen. Dette sparte kjøretid, overtid og ikke minst tid i kø. I mai var det ingen store saker, og dermed også færre oppdrag.

¹ Hovedforhandling er den delen av en rettsak som foregår for den dømmende rett. Under hovedforhandlingen foregår bevisføring og prosedyre. Den anklagende part (i straffesaker påtalemyndigheten) innleder forhandlingene, med bevisførsel etter forutgående saksforberedelse. Den anklagedes advokat har alltid det siste innlegget i hovedforhandlingene. Hovedforhandlinger kan pågå over flere uker, noe som innebærer at den tiltalte (varetektsfengslede) må fraktes og ivaretas daglig så lenge forhandlingene varer.

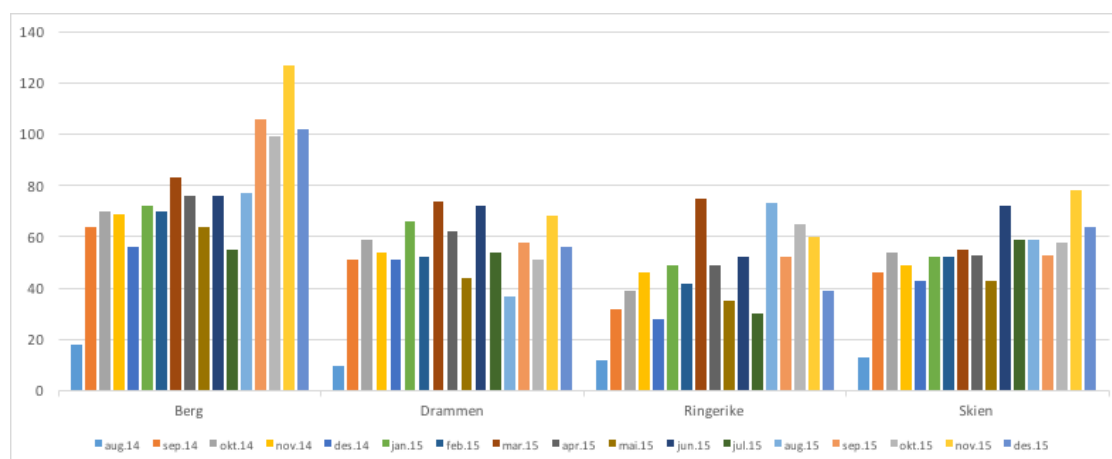
Fra 1. juli ble deler av Asker og Bærum politidistrikt inkludert i transporttjenestens område. I juli var det 14 oppdrag fra Asker og Bærum, med 33 oppdrag som høyeste antall i 2015 (september), og 8 oppdrag som det laveste observerte antall oppdrag for Asker og Bærum i 2015 (november). Asker og Bærum ligger i utkanten av det geografiske området, og det er også mer køproblematikk i dette området. Det gir potensielt noe lengre tidsbruk per oppdrag.

Transporttjenesten har også bistått i et arbeid med overføring av domfelte til Nederland fra september. Tidsbruken på disse oppdragene inngår ikke i registreringen innenfor kjernevirksomheten, men er registrert for seg. Oppdragene til Nederland har gitt overtidstimer og større behov for vikarbruk, og er årsaken til det høye antallet vikartimer i september.

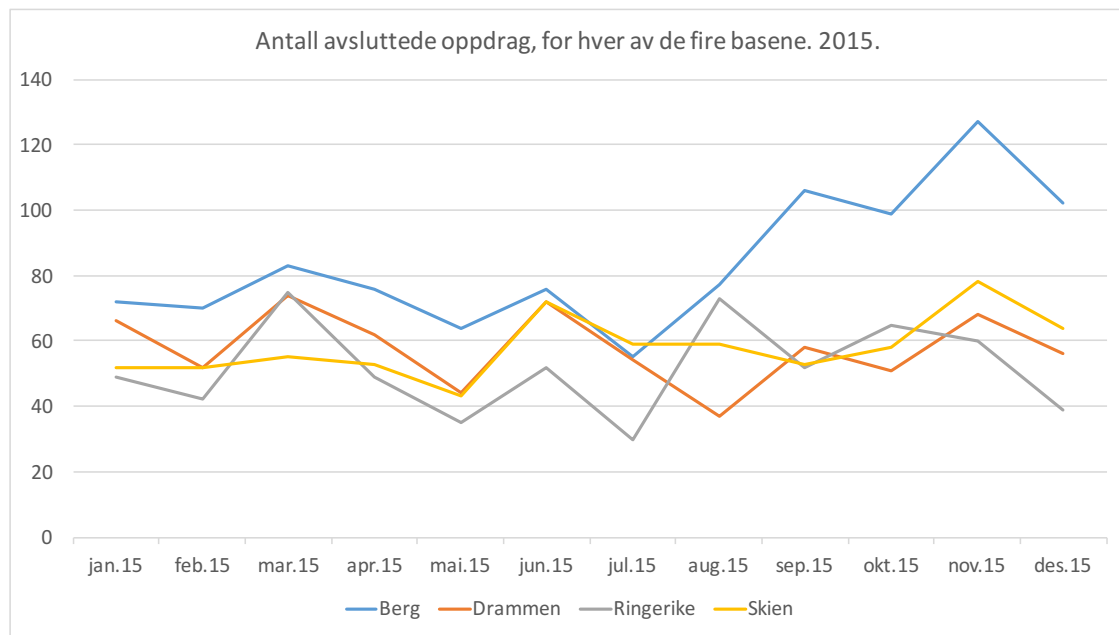
Fra november 2015 er kategorien "utenfor avtale" fjernet. Oppdragene inngår dermed i de øvrige kategoriene fra da av. Fra intervjuene har vi fått opplyst at førstegangsfengslingene er mer uforutsigbare og at det derfor ble mer utfordrende å planlegge transportene etter at ansvaret for disse transportene ble overført. Perioder med lange hovedforhandlinger med stort transportbehov blir derfor også mer krevende i kombinasjon med ansvaret for førstegangsfengslinger. Transporttjenesten har følgelig nedprioritert andre oppdrag.

Antall oppdrag varierer også mellom de ulike transportbasene. Det er klart flest oppdrag ved base Berg. Berg har særlig mange oppdrag mot slutten av 2015 (se også Figur 4.3).

Figur 4.2 Oppdrag fordelt mellom basene, september 2014 t.o.m desember 2015

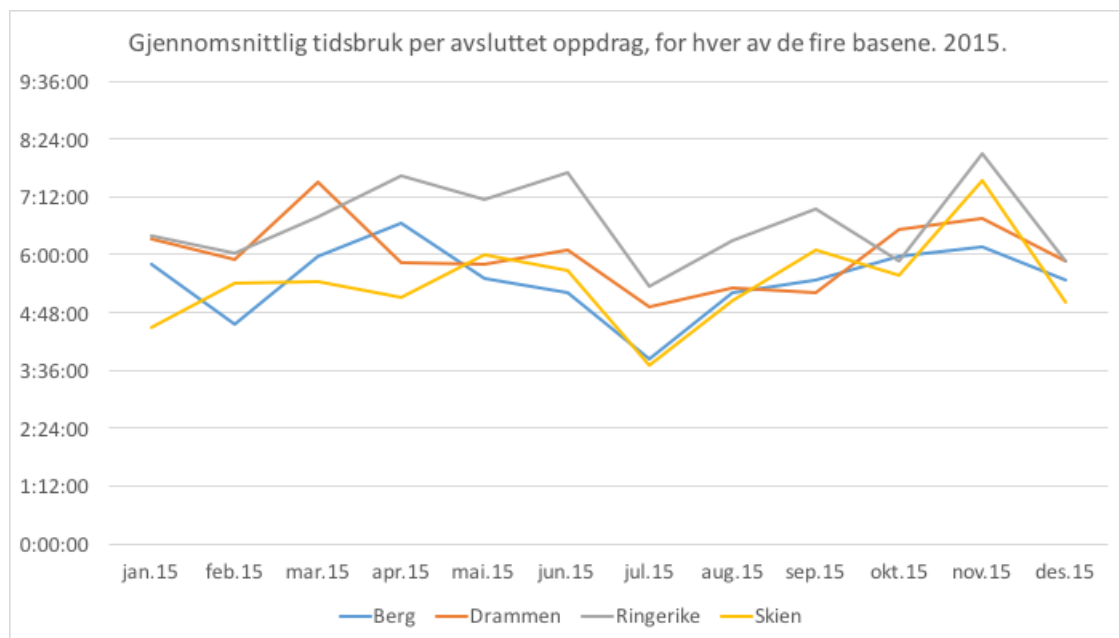


Figur 4.3 Antall avsluttede oppdrag, per måned og base i 2015



Samlet tidsbruk på oppdrag varierer naturlig nok med antall oppdrag. Samtidige er det store variasjoner i tid brukt per oppdrag. Det er derfor ikke full samvariasjon mellom antall oppdrag og samlet tidsbruk på oppdrag. Tabell 4.1 viser samlet tidsbruk på oppdrag per måned fordelt på baser, og gjennomsnittlig tidsbruk per oppdrag per måned per base. Figur 4.4 viser gjennomsnittlig tidsbruk per måned per avsluttet oppdrag på hver av de fire basene i 2015. Ringerike har gjennomgående den høyeste tidsbruken per oppdrag. Dette skyldes geografisk beliggenhet. Ringerike fengsel er også et stort fengsel, som kan ha flere varetektsinnsatte.

Figur 4.4 Gjennomsnitt tidsbruk per avsluttet oppdrag, per måned per base, 2015



Tabell 4.1 Samlet tidsbruk på oppdrag per måned per base, 2015

Base som ivaretar oppdraget	jan.15	feb.15	mar.15	apr.15	mai.15	jun.15	jul.15	aug.15	sep.15	okt.15	nov.15	des.15
Berg	417:10:00	318:26:00	494:55:00	505:29:00	352:00:00	395:55:00	211:50:00	402:10:00	578:50:00	589:51:00	783:00:00	558:15:00
Drammen	417:35:00	307:31:00	555:30:00	362:10:00	255:40:00	437:50:00	265:45:00	196:25:00	303:05:00	332:30:00	458:15:00	329:05:00
Ringerike	313:30:00	252:40:00	509:40:00	374:45:00	250:35:00	401:00:00	160:00:00	459:50:00	361:00:00	382:18:00	486:15:00	229:00:00
Skien	234:15:00	281:20:00	299:20:00	271:35:00	258:00:00	409:10:00	217:55:00	297:45:00	323:05:00	323:30:00	587:15:00	321:55:00
Andre/(tom)												
Totalsum	1382:30:00	1159:57:00	1859:25:00	1513:59:00	1116:15:00	1643:55:00	855:30:00	1356:10:00	1566:00:00	1628:09:00	2314:45:00	1438:15:00

Tabell 4.2 Gjennomsnittlig tidsbruk på oppdrag per måned per base, 2015

Base som ivaretar oppdraget	jan.15	feb.15	mar.15	apr.15	mai.15	jun.15	jul.15	aug.15	sep.15	okt.15	nov.15	des.15
Berg	5:47:38	4:32:57	5:57:46	6:39:04	5:30:00	5:12:34	3:51:05	5:13:23	5:27:38	5:57:29	6:09:55	5:28:23
Drammen	6:19:37	5:54:50	7:30:24	5:50:29	5:48:38	6:04:52	4:55:17	5:18:31	5:13:32	6:31:11	6:44:20	5:52:35
Ringerike	6:23:53	6:00:57	6:47:44	7:38:53	7:09:34	7:42:42	5:20:00	6:17:57	6:56:32	5:52:54	8:06:15	5:52:18
Skien	4:30:17	5:24:37	5:26:33	5:07:27	6:00:00	5:40:58	3:41:37	5:02:48	6:05:45	5:34:39	7:31:44	5:01:48
Andre/(tom)	0:00:00	0:00:00	0:00:00	0:00:00	0:00:00	0:00:00	0:00:00					
Gj. Snitt. per oppdrag per mnd	5:42:46	5:19:15	6:26:02	6:03:21	5:54:22	6:02:38	4:17:56	5:30:46	5:49:18	5:52:40	6:57:04	5:30:38

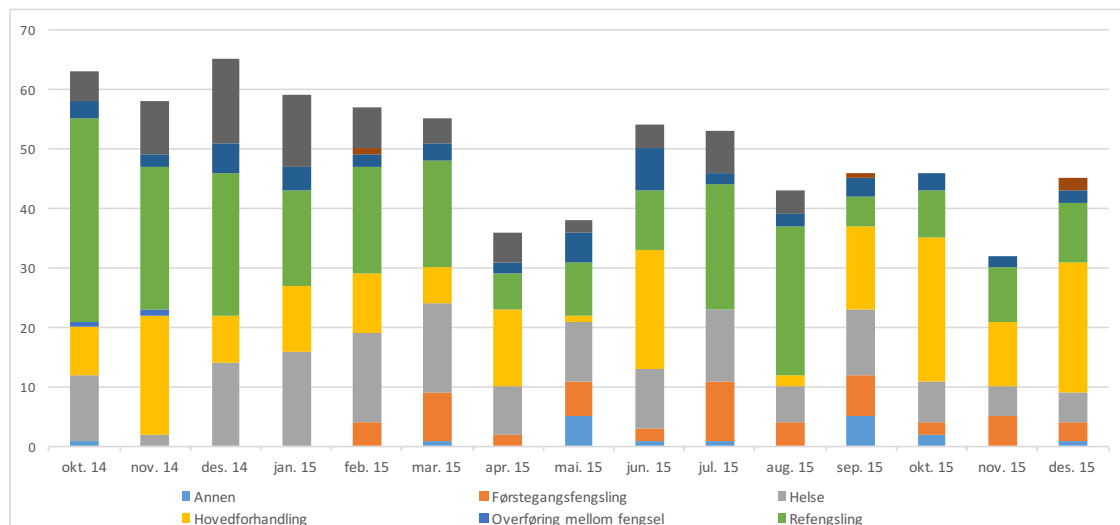
Hvor lang tid hvert enkelt oppdrag tar, varierer fra én time til over tolv timer. De aller fleste oppdragene ligger i kategorien to-tre eller tre-fire timer. Asker og Bærum ligger høyere, med en tidsbruk som ofte går over ti timer.

En del oppdrag avlyses. I underveisevalueringen er det høyeste antallet avlyste oppdrag registrert i desember 2014, med 65 avlysninger, der refengslinger er den desidert største kategorien. Tabell 4.3 viser antall avlyste oppdrag fordelt på type fremstillinger og måned i 2015. Utviklingen tyder på en nedadgående trend fra oppstart av piloten. Dette fremkommer særlig tydelig i Figur 4.5, som viser utviklingen i avlyste oppdrag fra oktober 2014 til og med desember 2015 (oppstartsmånedene august/september 2014 er altså utelatt i fremstillingen).

Tabell 4.3 Antall avbestilte/avlyste oppdrag fordelt på type fremstillinger og måned, 2015

Type framstilling	jan.15	feb.15	mar.15	apr.15	mai.15	jun.15	jul.15	aug.15	sep.15	okt.15	nov.15	des.15
Annen			1		5	1	1		5	2		1
Førstegangsfengsling		4	8	2	6	2	10	4	7	2	5	3
Helse	16	15	15	8	10	10	12	6	11	7	5	5
Hovedforhandling	11	10	6	13	1	20		2	14	24	11	22
Overføring mellom fengsel												
Refengsling	16	18	18	6	9	10	21	25	5	8	9	10
Rettsmøte	4	2	3	2	5	7	2	2	3	3	2	2
Sosial		1							1			2
Utenfor avtale (tom)	12	7	4	5	2	4	7	4				
Totalsum	59	57	55	36	38	54	53	43	46	46	32	45

Dersom vi sammenlikner siste kvartal i 2014 med siste kvartal i 2015, ser vi at antallet avlyste/avbestilte oppdrag ligger klart lavere i 2015 enn i 2014. Dette på tross av at det geografiske området ble utvidet i 2015, og at ansvaret for førstegangsfengslinger ble overført til transporttjenesten i februar 2015. Resultatene tilsier dermed at det har vært en nedadgående trend, selv om den korte analyseperioden og de store variasjonene innenfor hver kategori avlysninger/avbestillinger gjør at vi ikke kan slå fast at nedgangen har vært statistisk signifikant.

Figur 4.5 Avbestilte/avlyste oppdrag fra oktober 2014 tom. desember 2015

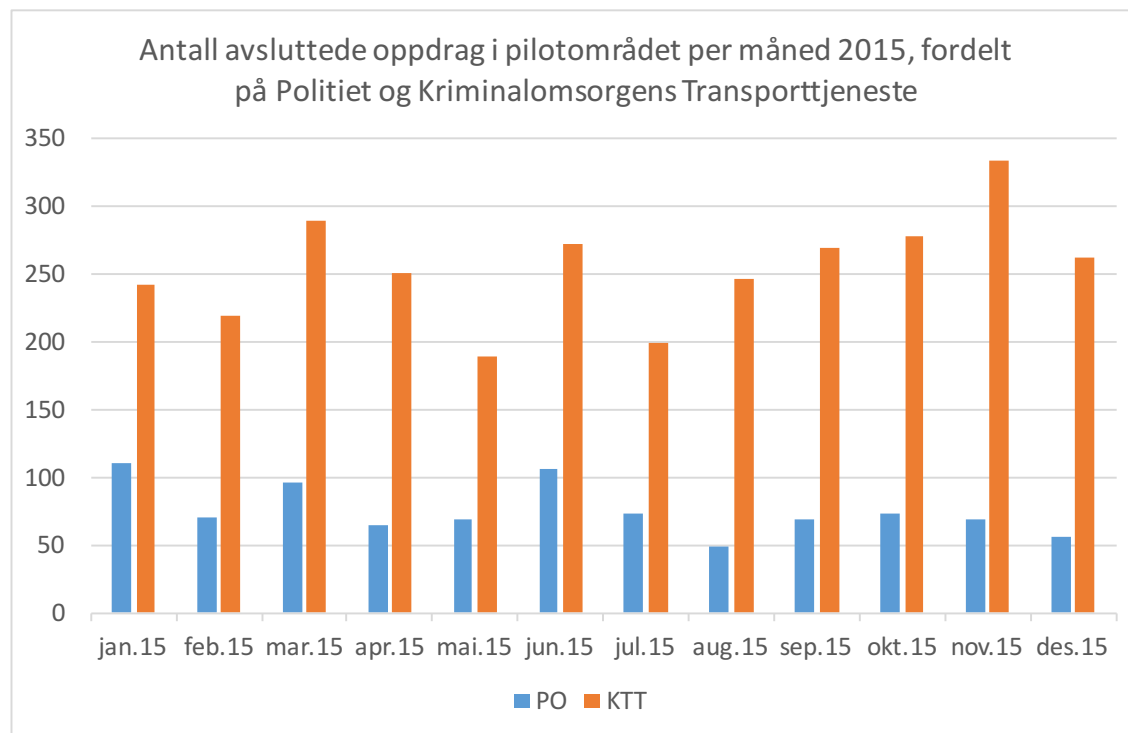
Antall og andel oppdrag som fremdeles utføres av politiet

Uttrekk fra politiets styringssystem (PO) for de berørte politidistriktene viser at politiet har registrert 903 oppdrag i 2015. Oppdragsfordelingen mellom politiet og kriminalomsorgen fra januar til desember 2015 er vist i Figur 4.6. Figuren må riktignok tolkes med noe varsomhet som følge av noe ulike registreringsrutiner, men den gir etter våre vurderinger et rimelig bilde av den faktiske oppdragsfordelingen i denne perioden.

Politiets andel av de samlede oppdragene ligger klart høyest i perioden mai, juni og juli der politiet utfører 26-28 pst. av oppdragene, samt i januar der politiets andel av oppdragene er på 31 pst. For mai, juni og juli oppgis ferieavvikling og mange helligdager som en forklaringsfaktor, mens januar 2015 trolig ligger høyt fordi politiet da fremdeles hadde ansvaret for førstegangsfengslinger. En variasjon rundt en andel på 20 pst. ser ut til å være det mest normale innenfor dagens avtalestruktur. I hht. gjeldende avtale utfører politiet oppdrag dersom risikovurderingen krever det, i tillegg til helg og natt i de tilfeller det er behov for det. Fremstillinger til lege og til retten er de klart dominerende oppdragene for politiets del.

Informantene for denne evalueringen har litt ulike synspunkter på potensialet for å redusere politiets andel av arbeidet. Noen hevder at hovedårsaken til at politiet tar slike oppdrag er kapasitetsbegrensninger hos transporttjenesten. Andre mener at politiet tar flere oppdrag enn nødvendig, i den forstand at de lar være å bestille fra transporttjenesten selv om de kunne gjort det, for eksempel ved legefremstillinger. Det ville vært av relevans å vite hvorvidt det er arrestforvarere eller polititjenestemenn som gjennomfører slike oppdrag i politiet, men dataene gir ikke grunnlag for å vurdere dette. Der politiet utfører oppdragene som følge av en risikovurdering, bør det være polititjenestemenn som utfører oppdraget. På legefremstillinger for fengslede som sitter i politiarresten, kan oppdraget også utføres av arrestforvarere.

Antall oppdrag gjennomført av politiet viser store variasjoner over tid, politidistrikter og fremstillingskategorier. Med relativt små tall og store variasjoner langs flere dimensjoner, er det ikke mulig å fastslå noe mønster eller tendenser mht. politiets oppdrag. Det er likevel klart at transporttjenesten med dagens organisering, ressursramme og begrensninger knyttet til risikooppdrag, er avhengige av at politiet fortsatt tar noen oppdrag.

Figur 4.6 Antall avsluttede oppdrag i pilotområdet fordelt på politiet og kriminalomsorgen, per måned 2015

4.2 Kriminalomsorgens og politiets ressursbruk

Pilotprosjektet har 40 årsverk, i tråd med føringene for bevilgningen. Vi har tatt utgangspunkt i at pilotprosjektet for øvrig driftes innenfor rammen på 35 mill. kroner i 2015 og 40 mill. kroner i 2016, og at kriminalomsorgens kostnader i forbindelse med pilotprosjektet er fullfinansiert.

Bevilgningen er gitt i form av en belastningsfullmakt som ble mottatt i to omganger i 2015. Det ble gitt 20 mill kr for 1. halvår og 15 mill kr for andre halvår. Det ble kostnadsført omlag 33,1 mill. kr til transportprosjektet. Av dette er det ca 0,9 mill. kr som gjelder utgifter til transportsystem som er belastet av KDI og 32,2 mill. kr belastes av transportenheten. Av 32,2 mill. kr er det betalt 3,6 mill. til Statsbygg for etablering av kjøretøykontor ved Berg fengsel. I tillegg er det kjøpt biler for nesten 4 mill. kr i 2015. Det resterende beløp på omlag 24,6 mill. kr er det som har blitt brukt på den ordinære driften i transportprosjektet dersom man ser bort i fra nødvendige investeringer (se avsnitt 4.6. for en mer detaljert regnskapsoversikt).

I de videre beregningene av ressursbruk har vi konsentrert oss om årsverk og utnyttelse av arbeidskraften.

Det er ikke mulig å finne ut hvor mye aktiv tid som er brukt i hvert oppdrag på bakgrunn av registreringer i PO, og som er egnet til å sammenlikne med tidsregistreringene i transporttjenesten. Dette var også en av konklusjonene i underveisevalueringen. Transporttjenesten registrerer tid per oppdrag. I PO registreres tiden fra ressursene er satt på et oppdrag og til ressursene er frigjort eller oppdraget er avsluttet. I underveisevalueringen vises det til at det er flere oppdrag der det ikke er generert tid, samtidig som det for andre oppdrag som er en del av en større sak, er generert aktiv tid for hele saken.

Beregnet tidspunkt forutsatt at politiet og KTT har samme tidsbruk

Vi tar utgangspunkt i den samme tilnærmingen som er brukt i underveisevalueringen, dvs. å forutsette at politiet og transporttjenesten i gjennomsnitt bruker like lang tid per oppdrag. I

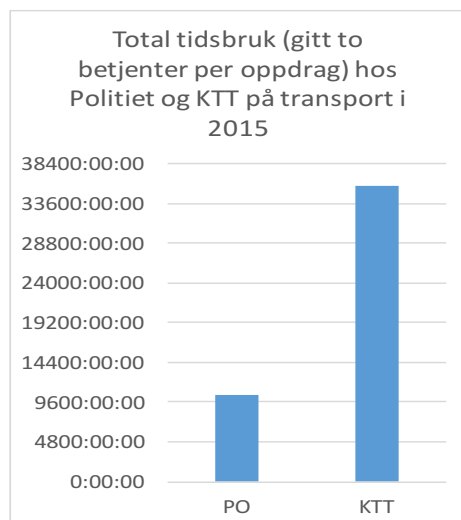
avsnitt 4.4 bruker vi innhentede data fra politiet og transporttjenesten til å estimere hva som ville vært politiets ressursbruk uten KTT. Senere lempes vi å forutsetningen om samme tidsbruk ved å ta hensyn til usikkerheten i politiets registrerte tidsbruk.

Registrert gjennomsnittstid per oppdrag per måned i 2015 varierer fra 4 timer 17 minutter til 6 timer og 57 minutter (KTT), dvs. en differanse på 2 timer og 39 minutter. Feilmarginen ved å bruke gjennomsnittsverdien registrert i KTT over året som beregningsgrunnlag for å fastsettes politiets tidsbruk per oppdrag er langt mindre enn observert månedlig variasjon. Det vil si at beregnet tidsbruk er mer følsom for hvordan tidsperioden avgrenses enn usikkerheten som følger av usikre data om politiets tidsbruk.

Figur 4.7 viser total beregnet tid brukt til oppdrag hos hhv politiet og KTT. Totalt antall timer per bil i oppdrag i 2015 for KTT er 17835:50. Det er alltid (minst) 2 transportbetjener i hver bil/på hvert oppdrag, slik at totalt antall timer brukt av transportbetjener løper seg til 35669:40 timer.

Forutsatt samme tidsbruk for politiets transporter er det beregnet en samlet tidsbruk på politiets oppdrag på 10503:43 timer.

Figur 4.7 Total tidsbruk til transport og fremstillinger hos politiet og KTT i 2015



Figuren over viser total tid brukt i de to etatene. Det er som nevnt usikkerhet knyttet til tallene, og registreringspraksisen hos hhv politiet og KTT gjør at tallene ikke er fullt ut sammenliknbare. Usikkerheten knyttet til politiets registreringer ansees som større enn KTTs registreringer.

Variasjonen i etterspørselen gir etter våre vurderinger et større bidrag til usikkerhet enn usikkerheten i politiets registreringer. Figur 4.6 viser dette poenget. Det er store svingninger gjennom året, og også stor variasjon mellom distriktene. Politiet skal i hht. samhandlingsavtalen ha transporter på kveldstid og i helgene. Det er ikke mulig å se noe mønster i de bakenforliggende årsakene til at politiet brukes i oppdrag. I noen tilfeller ligger forklaringen i samarbeidsavtalen, dvs. at politiet har tatt oppdrag som de etter samarbeidsavtalen skal ta. I andre tilfeller kan det skyldes vurderinger av mer praktisk art, mens det i andre tilfeller igjen kan skyldes kapasitetsbegrensninger på tilbudssiden i bestemte perioder. Transporttjenesten tar også oppdrag for politiet utenom avtalen.

4.3 Resttid og kapasitetsutnyttelse

Vi venter ikke å finne full kapasitetsutnyttelse i dette pilotprosjektet. Som vi tidligere har vært inne på, vil det være begrenset hvor mye de to berørte etatene (kriminalomsorgen og politiet) kan gjøre av endringer på andre områder enn de som bestemmes av pilotprosjektet, så lenge

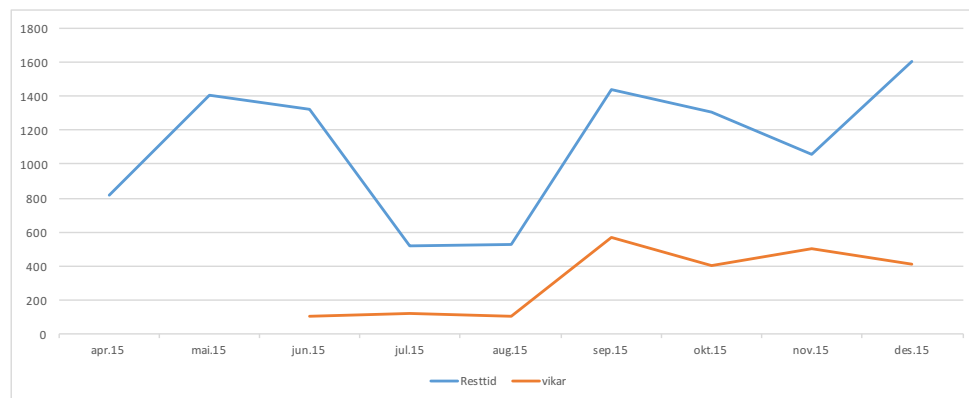
det er usikkerhet om hva som skal skje når pilotprosjektet er ferdig. For eksempel vil det trolig være rasjonelt å opprettholde opparbeidet transportkompetanse blant arrestforvarere. Der arrestforvarere som tidligere gjennomførte transporter har fått andre oppgaver og eventuelt frigjort andre sivilt ansatte, kan det likevel være rasjonelt å beholde noe av den frigjorte arbeidskraften i tilfelle oppgaven kommer tilbake igjen. Dette begrenser mulighetene for en optimal utnyttelse av ressursene som er tilført dersom hele grenseflaten mellom politiet og kriminalomsorgen inkluderes.

Gjennomgangen foran i dette kapitlet viser store svingninger i etterspørselen etter transporttjenestens tilbud. Dette gir utfordringer mht. å fastlegge "optimal kapasitet" og hva som er en optimal fordeling av transport og fremstilling av varetektinnsatte mellom politiet og transporttjenesten. Med en fastsatt måltall på 40 årsverk i tjenestene er også kapasiteten i transporttjenesten gitt.

Transporttjenesten er i dag organisert med et tilbud som normalt skal holdes innenfor ordinær arbeidstid, dvs. at det ikke er turnus med døgn/helgedrift i tjenesten. Med svingende etterspørsel vil det derfor være dager med få transportoppdrag og dertil mye ledig kapasitet i tjenesten. Andre dager vil det være flere oppdrag enn det er kapasitet til. Oppdragenes lengde gjør også at det kan være dager med udekket etterspørsel samtidig som det er ledig kapasitet i tjenesten. Det siste skyldes at det kan ligge bestilte oppdrag som ikke lar seg gjennomføre i gjenværende arbeidstid etter et annet oppdrag er fullført. Bruk av overtid og vikarer løser noe av denne type utfordringer. Med en avgrenset oppgaveportefølje og store svingninger i etterspørselen, må noe ledig restkapasitet nødvendigvis bli resultatet.

Figur 4.8 viser registrert resttid og vikarbruk i KTTs månedsrapporter. I rapportene er det også redegjort for overtid og fordeling av resttid før og etter oppdrag.

Figur 4.8 Registrert resttid (timer) og vikarbruk i KTTs månedsrapporter 2015



Økt vikarbruk fra september skyldes som nevnt foran oppdrag i forbindelse med uttransportering til Nederland. Dette er oppdrag som kommer i tillegg til transport og fremstillinger av varetektsfengslede.

Transporttjenesten beregner også kapasitetsutnyttelse. Sykefravær, fagforeningsarbeid etc er inkludert i timene, mens timer for kontorphersonell ikke er medregnet. I rapportene ligger den beregnede kapasitetsutnyttelsen på mellom 60 og 82 pst. I beregning av kapasitetsutnyttelse er det tatt hensyn til permisjoner og perioder med ubesatte stillinger.

Er kapasitetsutnyttelse et godt og tilstrekkelig mål for effektivitet?

Transporttjenesten måles til en viss grad på kapasitetsutnyttelse, dvs hvor mye av arbeidstiden som fylles med transportoppdrag. Det kan diskuteres hvorvidt dette gir tilstrekkelige og riktige insentiver til en effektiv ressursutnyttelse. I sin ytterste konsekvens vil rapportering på kapasitetsutnyttelse gi insentiver til å "fylle opp arbeidstiden" i stedet for å "fylle opp bilene".

Med dette menes at rapporteringssystemet ikke gir incentiver til å samordne transporter, plassere flere i samme bil eller optimalisere arbeidskraften til tjenestens innhold. Det er derfor langt fra opplagt at arbeidskraften brukes mest effektivt i periodene med høyest kapasitetsnyttelse. Et blikk på organiseringen i Sverige viser at det der i mye større grad samles opp slik at flere kan transporteres samtidig, og at ulike transportlag kan kjøre forskjellige etapper. En lignende organisering ville være å transportere flere innsatte i hver bil, mens andre betjenter enn sjåførene overtar og følger opp de varetektsinnsatte i arresten på tinghuset og i rettslokalet.

Det ligger utenfor denne evalueringens mandat å vurdere alternative insentivstrukturer eller løsninger. Det er likevel grunn til å stille spørsmål ved om det bør være et mål i seg selv å fylle opp en arbeidstid, framfor å tenke kostnadseffektivitet i den samlede tjenestene. I det siste tilfellet vil kostnader (eller arbeidskraft) per fremstilling være et mål på effektivitet i stedet for å måle hvor mye oppdragstid som kan fylles på en ansatt. Flere av informantene i denne undersøkelsen viser til at det kjøres biler parallelt der både politiet og KTT kjører, eller en av etatene har biler som kjører parallelt og samtid uten at det strengt tatt er behov for det. Datagrunnlaget gir ikke muligheter til å verifisere eller avkrefte disse påstandene, men vi insentivene vil trekke i retning av overlappende kjøring framfor optimalisering av samlet kjøring.

I en evaluering av kostnadseffektivitet er det uansett ressursbruk i forhold til resultat som skal måles. Kapasitetsnyttelse kan i denne sammenheng være en av flere indikatorer for å finne fram til effektivitetsforbedringer, vurdere slakk og bemanningsbehov, men kapasitetsnyttelse på transportbetjentene er ikke en tilstrekkelig effektivitetsindikator alene.

Bruk av resttid

Transporttjenesten har påtatt seg tilleggsoppdrag, og har også hatt en rolle i uttransporteringen av domfelte til Nederland. På denne måten har tjenesten bidratt med fleksibilitet i kriminalomsorgen, og trolig også på marginen redusert behovet for kapasitet andre steder i kriminalomsorgen. Tid på andre oppdrag og uttransportering til Nederland regnes i denne sammenheng ikke som resttid, men som en alternativ anvendelse av kapasitet i transporttjenesten.

Vi forstår resttid som dødtid mellom oppdrag, eller før/etter oppdrag, der det blir ledig tid som ikke kan knyttes til spesifikke oppgaver. For å kunne utnytte denne tiden til produktivt arbeid, kreves det at tjenesten har en portefølje av oppgaver som ikke er tidskriske, og som er egnet til å gjøre "oppstykket" i rolige perioder. Intervjuene viser at tiden blant annet brukes til vask og stell av biler, og andre løpende oppgaver. Spørreundersøkelsen som refereres i kapittel 3.3 antyder at betjentene er tilfreds med utnyttelsen av resttiden. Gjennomgangen av månedsrapporten fra KTT tyder likevel at det er en relativt stor slakk i tjenesten som også gir mer ledig tid enn det er oppgaver til innenfor transporttjenesten. Verken intervjuene, månedsrapportene eller oppdragsbeskrivelsen gir grunnlag for en hypotese om at transporttjenesten har oppgaver nok til å fylle dødtiden som følger av krav til en tilbudsutvikling som svarer på en etterspørsel med svært store svingninger. Kriminalomsorgen kan ha relevante oppgaver, men innenfor pilotperioden har ledig kapasitet i form av slakk i liten grad blitt benyttet. Det er i denne sammenheng relevant å nevne at også politiets arrestforvarere har en tjeneste med variasjon i etterspørselen som gir resttid. Dette var tilfelle også der arrestforvarere hadde ansvaret for transporttjenesten.

Det kan argumenteres for at en enhet med ansvar for beredskap alltid vil ha dødtid. Dette gjelder eksempelvis beredskapsenheter som brann, ulykke, sjøredningstjeneste, vaktelskap m.m. KTT har som vist foran, store svingninger i etterspørselen. Bemannes det for lavt vil man ikke kunne ta toppene, dimensjonerer man for toppene vil det bli mye ledig kapasitet. Politiarresten har tilsvarende svingninger i etterspørselen, mens fengslenes domskjøring antas å være noe mer forutsigbart, men med svingninger i etterspørselen. Etter våre vurderinger er

det en viss forskjell mellom rene beredskapstjenester og tjenester med stor svingninger i etterspørselen. KTT er, med mulig unntak av førstegangsfengslinger, etter våre vurderinger en tjeneste med stor variasjon i etterspørselen. Med overlapp mot andre tilgrensende tjenester i kriminalomsorgen og i politiet, gir undersøkelsene i denne evalueringen grunnlag for å anta at det er mulig å organisere tilbudssiden slik at den samlede etterspørselen etter transporter, fremstillinger og arrest fra politi og kriminalomsorgen kan organiseres slik at samlet restkapasitet reduseres.

4.4 Frigjøring av årsverk i politiet

Videre i dette delkapitlet gir vi en trinnvis gjennomgang der vi viser hvordan vi har beregnet antall frigjorte årsverk i politiet. Beregningene bygger på datagrunnlaget som er presentert foran, inkludert informasjon som er gitt under intervjuene.

4.4.1 Beregning av hvor mange årsverk som frigjøres

Fra kapittel 3 framgår det at det var satt et mål om at 40 stillinger til transporttjenesten skulle frigjøre 45 årsverk i politiet. Dette krever som tidligere vist både en effektivisering av selve tjenesten og at tilførte årsverk i transporttjenesten minst gir den samme besparelsen i årsverk i politiet.

I underveisevalueringen er det beregnet at piloten gir en besparelse på 21 årsverk i politiet, med et maksimalanslag på 28 årsverk dersom det tas utgangspunkt i måneden med høyest kapasitetsnyttelse i transporttjenesten. Beregningene for 2015 er basert på observerte oppdrag for perioden 1.september-31. mars 2015. I Tabell 4.4 har vi vist beregningsgrunnlaget og resultater fra underveisevaluering og observerte verdier i 2015 for transporttid fratrullet tid brukt på transport av domsinnsatte for fengsler (observert for perioden juni-desember, beregnet med gjennomsnittstid * observert antall for januar-mai).

Tabell 4.4 Forutsetninger og beregninger i underveisevaluering, og observert 2015

	1.sept - 31.mars	Beregnet årsvirkning i underveisevaluering	Observert 2015
Transporttid	8 220	14 091	17 835
Fratrukket domsinnsatte for for fengsler	614	1 053	1 686
Sum timer oppdrag	7 606	13 039	16 149
To betjenter per oppdrag		26 078	32 299
Administrasjon		2 800	2 800
Effektivitet		720	720
Sum frigjorte arbeidstimer		29 598	35 819
Normalårsverk		1400	1400
Antall frigjorte årsverk		21,1	25,6

Med de samme beregningsforutsetningene som er brukt i underveisevalueringen, er helårsvirkningen for 2015 økt fra 21,1 sparte årsverk i politiet til 25,6 sparte årsverk. Økningen skyldes at antall oppdrag og tid brukt på oppdrag i 2015 ble høyere enn det som ble estimert i underveisevalueringen. Dersom vi beregner årsvirkning for Asker og Bærum, øker antall årsverk med disse beregningsforutsetningene til 26,3 frigjorte årsverk i politiet (operativt politi og arrestforvarere).

Vi har med utgangspunkt i data fra 2015 og informasjon hentet inn i denne evalueringen gjort uavhengige beregninger av hvor mange årsverk som frigjøres i politiet. Med frigjorte årsverk har

vi i første omgang ikke skilt mellom polititjenestemenn og arrestforvarere/andre sivilt ansatt. Dette kommer vi tilbake til i etter beregningen årsverk som spares i politiet totalt.

Trinn 1: Beregning av frigjorte årsverk

I dette trinnet har vi tatt utgangspunkt i en forutsetning om at KTT og politiet bruker like lang tid på ett og samme oppdrag. Det innebærer at 35 669:40 timer brukt av KTT, tilsvarer 35 669:40 timer spart hos politiet.

KTT viser i sine rapporter til en utnyttelsesgrad som spenner fra 61 pst. til 82 pst., og har også oppgitt dette i sine rapporter. 35 000 timer brukt av 37 transportbetjenter i løpet av ett år, tilsvarer 964 timer effektiv transporttid per betjent, eller en utnyttelsesgrad på 55 pst. dersom det forutsettes at ett årsverk er på 1 750 timer (SSB). Dette er langt fra 70 pst., som er oppgitt som et slags gjennomsnitt. Forklaringen på differansen skal ifølge KTT være av man trekker fra administrasjon, sykefravær, velferdspermisjon, fagforeningsarbeid etc før utnyttelsesgraden regnes ut. Gapet synes likevel å være stort selv om det justeres for perioder med ledige stillinger. Forutsetninger om utnyttelsesgrad i KTT har kun betydning for beregnet gevinst (målt i årsverk) for kriminalomsorgen. Vi har derfor lagt 80 pst. kapasitetsutnyttelse til grunn for virkningsberegningene for andre deler av kriminalomsorgen. Forutsetningen er basert på informasjon og vurderinger av kapasitetsutnyttelsen blant personell som er avlastet andre steder i kriminalomsorgen.

I politidirektoratets analyse av transport og fremstilling av varetektinnsatte (Politidirektoratet, 2015) opereres det med et normalårsverk på 1 400 timer i politiet. Det er da lagt til grunn at et årsverk er på 1 750 timer med et beregnet effektivitetstap på 20 pst. Fra intervjuene har vi fått anslått en effektivitetsgrad på rundt 70 pst. i politiet når pauser, opplæring, kurs mv er hensyntatt. Dette gir en effektiv tjenestetid i et årsverk på 1 225 timer. Intervjuene og vår gjennomgang av tilsendte regnskapsdata og uttrekk fra PO støtter at et effektivt tjenesteårsverk i politiet ligger mellom 1225 timer og 1400 timer, og da mest sannsynlig ligger nærmere 1400 timer enn 1225 timer. Vi har derfor lagt 1341 som en mest sannsynlig verdi for antall timer i et årsverk som kan frigjøres ved overføring av transport og fremstillinger av varetektsinnsatte.

Med et tjenesteårsverk på 1341 timer, utgjør 35819 timer spart en samlet besparelse på i underkant av 27 (26,7) årsverk i politiet. Kjøring av domsinnsatte er da ikke inkludert. Det er også forutsatt samme effektivitetsgevinst og frigjøring av administrative ressurser som framkommer i Tabell 4.4.

Vi ser på årsvirkningen for 2015 av antall transporter og total transporttid. Asker og Bærum kom imidlertid ikke med i piloten før i juni 2015. For å ta høyde for dette, og likevel beregne årsvirkningen av kjøring for Asker og Bærum også, har vi sett på antall transporter og tidsbruk for Asker og Bærum i månedene fra og med juni til og med desember 2015, og funnet månedsgjennomsnittet for disse. Dette gjennomsnittet er så lagt til for månedene januar til mai 2015. Første halvdel av 2015 viser således i vårt regnestykke litt flere transporter og litt høyere tidsbruk enn det som faktisk var tilfelle, fordi vi ønsker å se på årsvirkningen gitt at Asker og Bærum hadde vært en del av piloten hele året igjennom. Antall frigjorte årsverk i politiet øker til 27,4 med beregnet årsvirkning for utvidelsen til Asker og Bærum.

Trinn 2 Effektivitetsgevinster

Potensielle effektiviseringsgevinster kan komme som følge av:

- Mer effektiv administrasjon av transport og fremstilling
- Mindre tomgangskjøring (dvs færre km kjørt per oppdrag, med tilhørende tidsgevinster)
- Mer effektiv bruk av arbeidskraften, målt i kroner per oppdrag (der ett oppdrag defineres som transport og fremstilling av en person)
- Mer optimal plassering av varetektsinnsatte i forhold til transportbehov

- Bedre kapasitetsutnyttelse i fengslene

Administrasjon og organisering

I underveisevalueringen er det forutsatt at politiet brukte to årsverk til administrasjon knyttet til transport og fremstilling av varetektinnsatte. I pilotprosjektet er det en transportleder og to transportkoordinatorer. Med utvidelsen av transporttjenesten til også å gjelde førstegangs-fengslinger og Asker og Bærum, er det grunnlag for å anta at politiet ville brukt noe mer kapasitet på administrasjon og organisering enn de to årsverkene som er anslått i underveisevalueringen. Med utgangspunkt i informasjon gitt i intervjuer, erfaringstall fra andre politidistrikter og regnskapstall, er det grunnlag for å anta at politiet ville brukt omlag to stillinger til ledelse og koordinering av transport og fremstillinger av varetektfengslede. I piloten, og da særlig ved oppstart av piloten er det rimelig å forvente noe dobbeltarbeid mellom transporttjenesten og politiet. Noen oppgaver knyttet til blant annet risikovurdering og bestilling av transporter fra politiet, må nødvendigvis fremdeles være hos politiet. Det vil også være behov for noe organisering og koordinering av de transportene politiet selv gjør.

Totalt sett finner vi ikke grunnlag for å anta noen administrative effektivtetsgevinster i pilotprosjektet. Det kan imidlertid ikke utelukkes at tjenesten kan utvides, funksjonelt og/eller geografisk med dagens administrasjon. Dersom piloten gjøres varig, er det også rimelig å anta at det kan høstes noen potensielle gevinster ved å redusere overlappende oppgaver mellom politiet og transporttjenesten.

Redusert tomgangskjøring

I underveisevalueringen vises det til at transportbehovet blir løst på en annen måte i piloten. Politiet starter normalt sine ordinære transportoppdrag (unntatt førstegangs-fengslinger) fra sentralarrest/politistasjon, kjører deretter til fengselet, for så å kjøre til sted for fremstilling. Transporttjenesten vil transportere mellom transportbase/fengsel og sted for fremstilling. Dette er illustrert i Figur 4.9 (figur hentet fra underveisevalueringen). Med transportbasene plassert ved fengslene blir det totalt sett mindre kjøring. I underveisevalueringen er det gjort en regneillustrasjon av virkningen av besparelsene dette gir.

I regneillustrasjonen er det gjort følgende forutsetninger (underveisevalueringen, side 23-24) :

- Årlige transporter/fremstillinger er satt til 2193. Tallet er basert på antall transporter i de 4 politidistriktene for perioden september 2014-mars 2015, omregnet til årlige tall. Anslag på antall førstegangs-fengslinger per år er trukket fra.
- Avstand mellom sentralarrest og fengsel innenfor samme politidistrikt er beregnet fra kartprogrammet Google. Det forutsettes at all transport/fremstilling av politiet før piloten skjedde fra sentralarrest og til fengsel, og dermed ikke fra annen lokal driftsenhet i politiet eller at transporten skjedde fra en politibil som var i tjeneste ute i trafikken.
- Tidsbruken er verdsatt til 675 kroner per time. Anslaget er basert på en årslønnskostnad på 945 000 kroner (inklusive overhead) og 1 400 timer i et årsverk. Beregningen av kjøretid mellom sentralarrest og fengsel i hvert enkelt politidistrikt er basert på kartprogrammet Google.
- Det forutsettes at alt transportbehov i piloten dekkes ved basestasjon i det aktuelle politidistrikt, og ikke fra basestasjoner andre steder i piloten.
- Kilometerkostnaden er satt til 4,1 kroner per kilometer, på linje med sats for kjøretidsgodtgjørelse i staten for 2015.

I underveisevalueringen anslås spart arbeidstid som følge av mindre tomkjøring til 720 timer per år. I tillegg spares det en km-godtgjørelse på om lag 0,12 mill. kroner årlig. Spart arbeidstid i form av mindre kjøring kan verdsettes til i underkant 0,5 mill. kroner årlig. Samlet er besparelsen ved at det blir mindre kjøring i piloten beregnet til om lag 0,6 mill. kroner årlig.

Som vist foran i dette kapitlet er det store variasjoner i antall oppdrag per måned, totalt og for hver enkelt base. Utvidelsen til å også inkludere Asker og Bærum gir også noe mer utfordringer

med kø slik at tiden som brukes til transport blir avhengig av når på døgnet transporten gjennomføres. Ifølge underveisevalueringen kan den estimerte besparelsen være undervurdert fordi det hender at personer i varetekt tilhørende et politidistrikt er innsatt i et fengsel i et annet politidistrikt. Politiet ville da måtte kjøre fra ansvarlig politidistrikt, mens nå kan transporttjenesten benytte den transportbasen som er ved det aktuelle fengselet. I underveisevalueringen er det ikke tatt hensyn til at politiet oftere kjørte flere personer i samme bil (opplysninger gitt på intervju). I den grad politiet i større grad enn transporttjenesten kjører flere i samme bil, vil den beregnede besparelsen være overestimert.

Informantene i denne evalueringen mener stort sett at det ligger potensielle besparelser i en organisering med baser nær fengslene, og da særlig hvis potensialet utnyttes med muligheter for etappekjøringer etter mønster fra Sverige. På den andre siden er det flere som peker på at en transportbase har få alternative oppgaver å fylle ledig tid med, sånn at *alternativverdien* av den sparte tiden derfor reelt sett er mindre enn beregnet.

Vi har etterberegnet illustrasjonen i underveisevalueringen og bekrefter anslagene som er gjort i underveisevalueringen. Vi finner også usikkerhetsfaktorer på hver side, i tillegg til usikkerheten som følger med svingene i etterspørselen.

Vi konkluderer med at det i piloten kan være spart om lag et halvt årsverk som følge av kortere avstander, og at besparelsen i kjøregodtgjørelse er rimelig anslått. Det samlede volumet i 2015 er høyere enn det som ble estimert i underveisevalueringen. Dette gir en usikkerhet i beregningene, og det kan argumenteres for at anslaget er for lavt. På den andre siden finner vi det sannsynliggjort at politiet er mer tilbøyelige til å samle opp og frakte flere i samme bil, dvs at det brukes mindre personell per innsatt. Der polititjenestemenn ville vært brukt, vil de kunne være i disponibel tjeneste så snart oppdraget er utført, dvs at alle tilbakeveier ikke nødvendigvis er tomkjøring.

Figur 4.9 Illustrasjon av transportbehov før og etter pilot- (Kilde: Underveisevaluering fig.3.3)



For førstegangsfengslinger argumenterer underveisevalueringen for at den samlede kjøringen er den samme, uavhengig av om det er politiet eller transporttjenestene som utfører transporten. Det som skiller løsningene er hvor transporten starter og ender, men distansen som kjøres vil være den samme. Det har ikke kommet fram informasjon i forbindelse med sluttevalueringen som gir grunnlag for en annen vurdering.

Mer optimal plassering av varetektsinnsatte og utnyttelse av fengselkapasitet

I forarbeidene bak pilotprosjektet og i underveisevalueringen av pilotprosjektet vises det til at en overføring av ansvaret for transport og fremstillinger av varetektsfengslede vil kunne gi incentiver til en mer optimal plassering av varetektsinnsatte. Kriminalomsorgen vil ha større mulighet og incentiv til å optimalisere utnyttelsen av fengselkapasiteten og til å plassere de innsatte etter transportbehov når de selv får ansvaret for transport og varetektsplass. I underveisevaluering argumenteres det for at flyttingen av oppgaven teoretisk sett kan bidra til

en mer effektiv utnyttelse av fengselskapasiteten sammenlignet med situasjonen før piloten ble gjennomført, men at den reelle virkningen på daværende tidspunkt trolig var beskjeden. Årsaken til lav effekt er at fengslene har hatt fullt belegg og at det dermed har vært begrensede muligheter til å påvirke fordelingen av fengselsplasser.

Fra månedsrapportene fra KTT framgår det at tiltalte i en stor sak med hovedforhandlinger som gikk over lang tid (mars 2015) ble flyttet for å redusere transportbehovet. Flyttingen ble gjort i samarbeid med domskontoret. Konkret ble to tiltalte flyttet fra Oslo og Ila til Drammen der hovedforhandlingene foregikk. Dette sparte transporttjenesten for kjøring, overtid og køståing. Hvorvidt denne flyttingen også hadde vært gjennomført dersom politiet hadde hatt ansvaret for transporten, er uvisst. I utgangspunktet burde politiet hatt de samme mulighetene til å flytte tiltalte, men det kan likevel ikke utelukkes at kriminalomsorgen har bedre oversikt over ledig kapasitet og også vil være mer tilbøyelige til å flytte innsatte når de selv har ansvaret for transporten.

Transporttjenesten øker kriminalomsorgens samlede kapasitet. Dette gir muligheter til å bruke noe av kapasiteten på å flytte domsinnsatte for å frigjøre plasser der det er høyest kapasitetsutnyttelse. Dette vil i tilfelle også kunne gi mer ledig kapasitet slik at varetektsinnsatte kan plasseres i nærheten av ansvarlig politienhet. Høy kapasitetsutnyttelse i pilotperioden gjør at dette i liten grad har vært mulig. Opprettelsen av fengselsplasser i Nederland har økt kapasiteten, men ifølge informantene har uttransportering og opprettelsen av disse plassene krevd såpass mye ressurser at det ikke har vært rom for å prioritere omplasseringer av domsinnsatte i Norge. Bedre kapasitetsutnyttelse i fengslene framstår derfor som en potensiell gevinst som kriminalomsorgen er bevisst, men som det ikke har vært rammebetingelser for å kunne prioritere innenfor pilotperioden.

Samlet mener vi det er grunnlag for å antyde en mulig positiv gevinst, dvs noe bedre kapasitetsutnyttelse og litt større fleksibilitet til å plassere varetektsinnsatte slik at transportbehovet minimeres. Opprettelsene av plasser i Nederland framstår imidlertid som en viktigere forklaringsvariabel enn overføringen av transportoppgaven til kriminalomsorgen.

Trinn 3: Estimering av frigjorte årsverk i politiet, hensyntatt estimat- og hendelsesusikkerhet

Tallene for antall oppdrag og varighet per oppdrag svinger mye fra måned til måned. Dette gjør at estimatet på 27 årsverk er svært usikkert. Gjennomsnittlig varighet per oppdrag for alle fire baser gjennom hele 2015 er 5:51 timer. Dekomponert på baser og måned er laveste gjennomsnittlige varighet 3:41 timer og høyeste gjennomsnittlige varighet 8:06 timer.

Det er i tillegg vesentlig usikkerhet knyttet til politiets tidsbruk dersom de hadde gjennomført de samme oppdragene. Vi har ikke data for politiets tidsbruk på denne type oppdrag i pilotområdet før piloten trådte i kraft

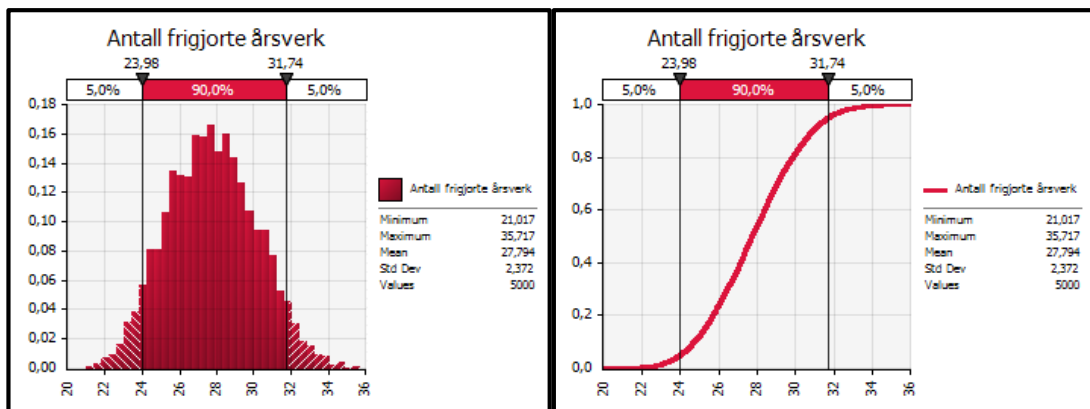
Gjennomsnittlig antall oppdrag per måned for alle fire baser gjennom hele 2015 er 253,75. Dekomponert på baser og måned er laveste antall oppdrag 189 og høyeste antall oppdrag 333.

Det er også usikkerhet knyttet til redusert tomkjøring og frigjøring av administrative årsverk.

For å ta hensyn til usikkerheten i beregningene over, har vi gjennomført en usikkerhetsanalyse der hensikten har vært å vurdere antall sparte årsverk i politiet. Analysen er gjort gjennom en @RISK-simulering der 5:51 timer som mest sannsynlige gjennomsnittsvarighet, og 3:41 og 8:06 som min og maks. Tilsvarende er gjort for antall oppdrag, beregnet effektivitetsgevinst og administrative stillinger. Variasjonen i tidsbruk over tid og basestasjoner gjør at vi har valgt en Pert-fordeling. ("Quick report varighet") for usikkerheten i oppdragenes varighet. Det er gjort tilsvarende for usikkerheten i antall oppdrag, og beregnet effektivitetsgevinst.

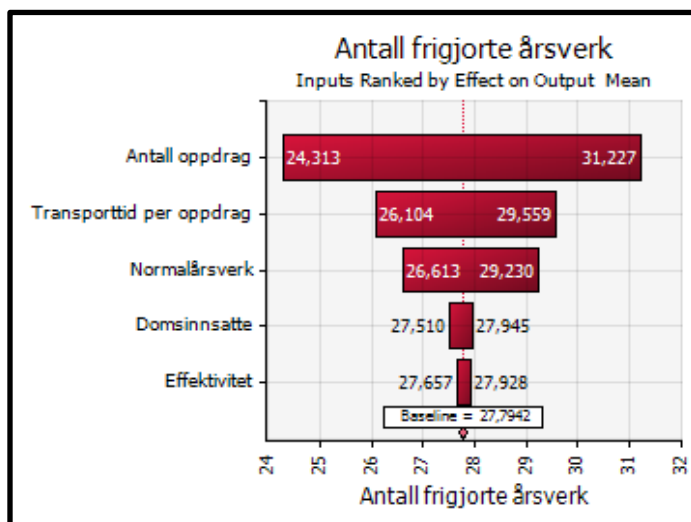
Resultatene av simuleringen er vist i Figur 4.10. Simuleringen viser at besparelsen i politiet med 90 pst. sannsynlighet ligger mellom 24 og 32, med en forventningsverdi på 27,8 årsverk.

Figur 4.10 Potensielt antall årsverk spart, med usikkerhet i oppdragenes varighet



Den mest betydningsfulle usikkerhetsdriveren er transporttid. I beregningene har vi utelatt høyeste og laveste månedsgjennomsnitt. Ingen av disse verdiene regnes som sannsynlige gjennomsnittsverdier for månedlig transporttid. Usikkerheten i antall transporter har også stor betydning. Som tidligere nevnt vil det være noe samvariasjon mellom antall transporter og samlet tidsbruk. Ved å behandle disse to faktorene som uavhengige i analysen, kan vi ha overvurdert usikkerheten noe. Usikkerheten som er lagt til grunn for effektivitetsberegningene, har mindre betydning for resultatet. Vi har også tatt antall domsinnsatte for fengslene med som en usikkerhetsfaktor. Datagrunnlaget tilsier at det er en estimatusikkerhet mht fordelingen mellom transporter for politiet og for fengslene. Usikkerhetsfordelingen er vist i Figur 4.11.

Figur 4.11 Usikkerhetsfaktorens betydning



4.4.2 Hvilke funksjoner som frigjøres

Politidistriktene hadde i utgangspunktet organisert transporttjenesten noe forskjellig. Noen streder, som f.eks Telemark, hadde arrestforvarere en stor andel av transportene. Oppgaveoverføringen har gjort at antall arrestforvarere i Telemark kan reduseres fra 10 til 9 personer. Arresten krever en minstebemanning. Det samme vil være tilfelle i andre distrikter som også brukte arrestforvarere til transportoppdragene før piloten. Dersom antall arrestforvarere skal reduseres ytterligere, vil det bety at polititjenestemenn må bruke tid i arresten. Arrestforvarere har fått frigitt tid, men krav til bemanning i arresten gjør at det ikke er mulig å redusere antall

stillinger tilsvarende. Ved oppstart av piloten gav dette en god del dødtid for arrestforvarerne. Etter hvert synes det som arrestforvarerne har fått andre oppgaver og dermed frigjort kapasitet andre steder i etaten. Hvorvidt det da er politressurser eller andre sivilt ansatte som har fått frigitt tid, avhenger av hvordan politidistriktet var organisert i utgangspunktet. På tross av at arrestforvarerne gir uttrykk for at de har fått dekket opp ledig tid med nye oppgaver, er det likevel grunn til å anta at arrestforvarere som tidligere utførte transporter, har fått noe mer dødtid.

Der polititjenestemenn utførte transportene kan frigjort tid regnes direkte, dvs at en time frigjort transporttjeneste også gir en time mer tid til politiarbeid.

Datagrunnlaget for å fastsette hvor stor andel av transportene som ble, og som fortsatt ville blitt utført av arrestforvarere er mangelfullt. Basert på intervjuer og tilgjengelig informasjon har vi anslått at andelen transporter gjennomført av arrestforvarere innenfor det geografiske området som piloten i dag dekker var på minst 35 pst. Dvs at av de beregnede frigjorte årsverkene er det maksimalt 65 pst. som er frigjorte politikraft. I og med det er begrensninger mht hvor mye det er mulig å redusere antall stillinger i arresten med, gir ikke oppgaveoverføringen samme reduksjon i antall arrestforvarere som den frigjorte tiden skulle tilsi. Der arrestforvarere har fått andre oppgaver som helt eller delvis fyller opp resttiden, kan politiet ha fått frigitt tid som gjennom kjedevirkninger kan ha frigitt politikraft.

Totalt frigjør piloten etter våre beregninger 18 polititjenestemenn, og 9 arrestforvarere/sivile stillinger og 2 administrative stillinger sammenliknet med utgangssituasjonen i politiet. Krav til turnus og bemanning i politiarresten gjør at færre en det beregnede antall arrestforvarere kan frigjøres i form av redusert antall stillinger i arresten. Frigjort arrestforvarertid krever derfor at arrestforvarerne brukes til andre oppgaver i politiet slik at det gjennom omdisponering frigjøres tid andre steder i politiet. Dette ser i stor grad ut til å være gjort. Politiarresten har i likhet med etterspørselen etter transport og fremstillinger av varetektinnsatte, store svingninger i etterspørselen.

4.5 Gevinster for kriminalomsorgens øvrige virksomhet

I tillegg til besparelser i politiet utfører KTT tjenester som for øvrige deler av kriminalomsorgen. Dette kan gi gevinster i form av besparelser og/eller bedre kvalitet i tjenesten. I dette avsnittet går vi gjennom hvilke gevinster vi utfra data kan se at piloten har medført for kriminalomsorgen.

Transporttjenesten gjennomfører oppdrag for fengslene. I tillegg har tjenesten bistått med uttransportering av soningsdømte til soning i Nederland.

Basert på rapportene fra KTT har vi beregnet at tjenesten har utført oppdrag i form av transport av domsinnsatte for fengslene på til sammen 1686 timer. Med to betjenter per oppdrag gir dette 3372 timer besparelser i fengslene i 2015. Hvis vi regner at et effektivt fengselsbetjentårsverkårsverk er på 1400 timer (dvs 80 pst. effektivitet fra et SSB-årsverk), gir dette en potensiell besparelse på 2,4 årsverk andre steder i kriminalomsorgen. Dette vil neppe realiseres fullt ut som sparte årsverk i en pilot. Det er mer sannsynlig at bidraget reduserer behovet for vikarer, og at aktiviteter i fengslene som ellers ville blitt avlyst eller forskjøvet opprettholdes. Begge deler bidrar til å øke kvaliteten i fengslene, og å til redusere vikarkostnadene.

I følge rapportene fra KTT har tjenesten bistått med uttransportering til Nederland i perioden september tom. desember 2015. Til sammen med ordinær arbeidstid, overtid og vikarbruk har KTT bidratt med 1854 timer til denne virksomheten.

KTT har dermed avlastet øvrige enheter i KDI med i underkant av fire årsverk når timene regnes direkte om til årsverk. Verdien av bistanden kan likevel være adskillig høyere. KTT har

bistått med ekstrakapasitet og fleksibilitet. Dersom dette kapasitetsbehovet skulle vært løst gjennom faste stillinger i fengslene eller andre streder i KDI måtte antall stillinger vært høyere.

4.6 Kostnadsoversikt basert på regnskap

Det ble bevilget inntil 25 millioner kroner til piloten i 2014, og inntil 35 millioner kroner i 2015. Bevilgningen ble gitt til KDI, men skulle etter det vi skjønner dekke både politiets og KDIs kostnader. Piloten er videreført i 2016 med samme bevilgningsramme som i 2015.

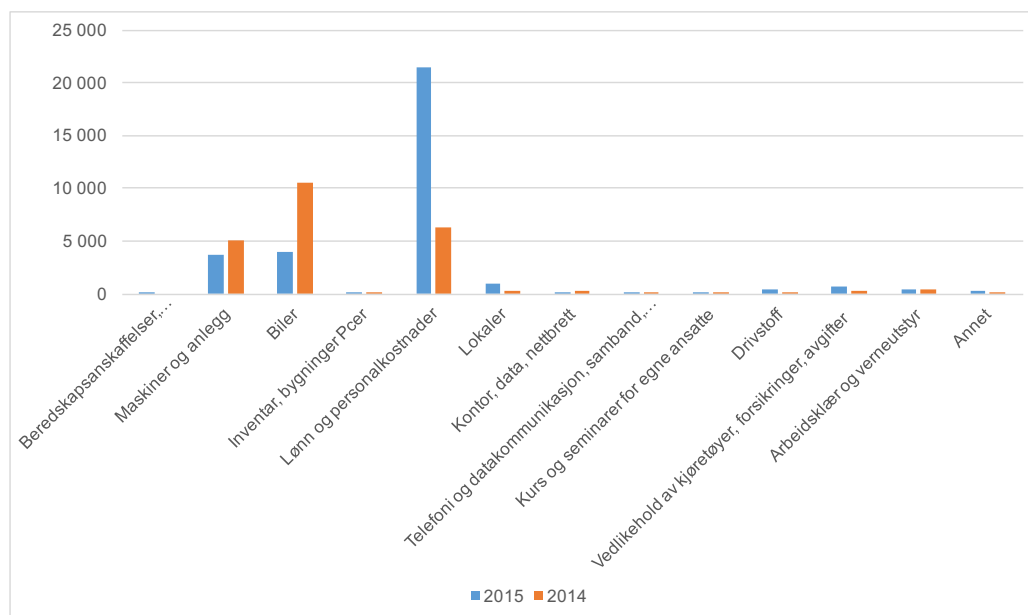
Utskrifter fra kontantregnskapet i Agresso viser at KTT hadde utgifter på 23,9 millioner kroner i 2014, og 32,2 millioner i 2015. Lønn og personalkostnader er den klart største utgiften i 2015, mens innkjøp av biler var den største posten i 2014 da piloten startet. Oversikten inkluderer ikke kostnader og uttak i KDI og POD.

Vi har fått oppgitt at KTT bruker to bilkategorier; Skoda Superb til ca kr. 550 000 ferdig ombygd med plass til to innsatte, og Mercedes Viano til 1,2 mill. kroner med plass til fire innsatte. KTT har fem Mercedes og 14 Skodaer. I tillegg overtok tjenesten to Opel Meriva 2005-modeller fra politiet samt en Mercedes Viano. Den siste var lånt ut til Innlandet politidistrikt da evalueringen pågikk.

Transportbetjentene ligger i lønnstrinn 46-48, koordinatorene har lønnstrinn 52/53 og lederen har lønnstrinn 68. Det gis en opplæring på 50 timer. Dette er nødvendig for at betjentene skal kunne få begrenset politimyndighet og utføre tjenesten.

Kostnadens hovedposter for 2014 og 2015 er vist i Figur 4.12.

Figur 4.12 Fordeling av utgifter på hovedposter, 2014 og 2015



Kilde: Agresso (kontantregnskap)

Transportbasene er opprettet utenfor fengslene i de aktuelle distriktene. Noen av basene er oppgradert, mens andre er ønsket/planlagt oppgradert. Eksempelvis er det oppgitt et ønsket investeringsbudsjett på inntil 4,8 mill. kr til å oppdatere baser ved Telemark fengsel Skien avdeling og Ringerike fengsel. I et ordinært driftsår vil det være mindre behov for investeringer i baser, utstyr og biler enn det som har vært tilfelle i pilotperioden.

4.7 Oppsummering

Det er bevilget 35 mill. kroner i 2015 og 40 mill. kroner i 2016 (25 mill. kroner i oppstartsåret) til pilotprosjektet.

Det er stilt krav om at transporttjenesten i piloten skal ha 40 årsverk. Transporttjenesten frigjør tid i politiet og politikraft. Store etterspørselssvingninger mellom uker, måneder og distrikter gjør at beregninger av hvor mye tid som frigjøres i politiet usikre. Beregningene basert på tilgjengelige data, hensyntatt usikkerhet i datagrunnlaget og variasjoner i etterspørselen viser at det i piloten er frigjort timer som til sammen tilsvarer 27,4 stillinger i politiet etter førstegangsfengslinger og siste utvidelse til Asker og Bærum er tatt med. Usikkerhetsanalysen viser at frigjorte timer med 90 pst. sannsynlighet tilsvarer mellom 24 og 32 årsverk. Usikkerheten gir også et godt bilde over svingninger i time/stillingsbehovet over året. Av disse er det anslått at 18 stillinger er operative politistillinger, mens 9 er arrestforvarere. Det er noe tvil om utnyttelsen av resttiden til arrestforvarere. Dersom arrestforvarerne som er frigjort ikke har fått tilført nye oppgaver som frigjør tid fra andre funksjoner i politiet reduseres antall frigjorte arrestforvarere til et sted mellom fire og fem stillinger.

I tillegg er det antatt at piloten har et potensial til å spare om lag to årsverk i politiet knyttet til ledelse og administrasjon av fremstillinger og transport.

Piloten har også bidratt med kapasitet slik at andre enheter i kriminalomsorgen er avlastet. Fengslene er avlastet i forbindelse med transport av domsinnsatte, i tillegg har KTT bistått med uttransportering av domsinnsatte som skal sone i Nederland. Basert på rapporter fra KTT har i anslått at KTT til sammen har avlastet med timer som tilsvarer i underkant av 4 stillinger. Deler av disse timene har krevd overtid og/eller vikarer.

Årsaken til at 40 tilførte stillinger ikke avlaster mer enn omtrent 33 stillinger (27,4 i politiet, om lag 2 administrative stillinger og i underkant av 4 i kriminalomsorgen) er at KTT er en spesialisert tjeneste med store svingninger i etterspørselen. Dette gir nødvendigvis noe restkapasitet i tjenesten.

5. Målevaluering

I dette kapitlet bruker vi funnene fra de foregående kapitlene til å evaluere pilotprosjektet mot målene som er satt for prosjektet

5.1 Vurdering av måloppnåelse

I kap. 2 vises bakgrunn, formål og hvilke politiske mål som er satt for piloten. Vi vurderer måloppnåelse for delmålene og de fastsette resultatmålene.

Målet kan deles i følgende tre delmål (se kap.2):

- Frigjøre politiutdannet personell til politioperativt arbeid i distriktene
- Effektivisere arbeidet med transport av varetektinnsatte
- Gi et økt kunnskapsgrunnlag for en eventuell senere overføring av ansvar for transport av varetektinnsatte fra politiet til kriminalomsorgen i landet for øvrig.

Frigjort politikraft; om lag 18 stillinger (med usikkerhet fra 14 til 22)

Piloten har frigjort politiutdannet personell. I følge våre beregninger er det frigitt om lag 18 stillinger i denne kategorien. Som følge av store svingninger i etterspørselen etter transport av varetektinnsatte, noe usikkerhet i datagrunnlaget, og usikkerhet om fordelingen av oppdrag mellom arrestforvarere og politiutdannet personell er tallet usikkert. Totalt med arrestforvarere og administrative stillinger viser våre beregninger at piloten frigjør timer i politiet som til sammen tilsvarer 29 stillinger. Beregningene er usikre. Frigjorte administrative ressurser kan være overestimert som følge av at det er overlapp mellom KTT og politiet, og fordi det er lite hensiktsmessig å gjøre store og varige tilpasninger på personalsiden i en pilotperiode. Det er også et spørsmål arrestforvarere som har fått frigitt kapasitet har fått tilsvarende med nye oppgaver slik at utnyttelse av resttiden gir den fulle beregnede virkningen.

Det framgår av kapittel 2 at det var satt som premiss at det skulle frigjøres 45 årsverk med politiutdannet personell. Dette er langt fra innfridd. Evalueringen viser også at frigjøring av 45 politiårsverk i det aktuelle området på langt nær var realiserbart, i og med at man utgangspunktet brukte færre enn 45 årsverk med politiutdannet personell til denne tjenesten. Det er i tillegg til frigjort tid for politiutdannet personell, også frigjort tid for arrestforvarere (sivile stillinger), og administrative stillinger (2).

Effektivisering – noe redusert tomkjøring, men effektivitetstap målt i ressursbruk

Transporttjenesten gir noen effektiviseringsgevinster som følge av mindre tomkjøring. Årsvirkningen tilsvarer mellom en halv og en stilling når bilkostnader og drivstoffkostnader regnes med (og er inkludert i beregningene av frigjorte årsverk). På den andre siden det er reist spørsmål ved effektiviteten i måten KTT organiserer tjenesten på. Det hevdes at politiet er mer tilbøyelige til å samle opp og plassere flere innsatte i samme bil slik at det brukes mindre ressurser per innsatte som transporteres, og at dette mer enn kompenserer for tomkjøringen som spares i KTT. Vi har ikke data som gir grunnlag for å verifisere eller avkrefte disse vurderingene. Derimot mener vi det er relevant å peke på at resultatmålingen og måten KTT beregner kapasitetsutnyttelse på gir incentiver til å fylle opp arbeidstiden med oppdrag, framfor en kostnadseffektiv ressursnyttelse der ressursinnsatsen per innsatt optimaliseres.

Med store svingninger i etterspørselen vil det naturlig være perioder med restkapasitet på tilbudssiden. I en liten og smal tjeneste som KTT er, vil det være krevende å finne oppgaver innenfor egen virksomhet som gir en høy avkastning på den ledige tiden. Vi er for øvrig blitt gjort oppmerksom på at styringsparameteret "utnyttet kapasitet" per tiden er gjenstand for drøfting mellom KTT og KDI. Den samlede ressursbruken der 40 årsverk, og økte

driftskostnader totalt, frigjør 34 årsverk, gir totalt sett effektivitetstap. Selv om transport og fremstilling av varetektinnsatte isolert sett gjøres mer effektivt, og KTT gitt rammebetingelsene er en effektiv organisasjon, så viser helhetsbilde en lavere ressursutnyttelse.

Læring og erfaring underveis- og stort potensial for å høste gevinster av læringen

Piloten har gitt læring og erfaring. Etter våre vurderinger er den viktigste kunnskapen og erfaringen knyttet til svingninger i etterspørsel og hvilke utfordringer dette gir mht kostnadseffektivitet på tilbudssiden. Med store svingninger i etterspørselen vil det være vanskelig for en spesialisert tjeneste å unngå ledig tid. Både kriminalomsorgen og politiet har uløste oppgaver. En organisering der resttiden kan anvendes til oppgaver med en større avkastning enn det som er tilfelle i dag bør etterstrebes. Piloten viser også at det er rom for å forbedre insentivene i systemet slik at det stimuleres til kostnadseffektivitet og samhandling mellom politi og KDI.

5.2 Er læringspunktene fra underveisevalueringen fulgt opp?

Underveisevalueringen forslø en rekke forbedringer. Vi går kort gjennom hvordan disse er fulgt opp og hvilke virkninger oppfølgingen har hatt. Gjennomgangen bygger på resultatene fra undersøkelsene i de foregående kapitlene.

Utvidelse av funksjonelt og/eller geografisk ansvar for transport.

Tjenesten er utvidet både funksjonelt og geografisk. Dette har bidratt til å øke kapasitetsutnyttelsen i KTT. Samtidig krever ansvaret for transport av førstegangsfengslede større fleksibilitet i og med denne oppgaven har enda større variasjon i etterspørselen, og også kortere varslinger som gir mindre tid til planlegging og koordinering. Totalt sett har utvidet ansvar likevel bidratt til en bedre ressursutnyttelse i KTT.

Flere oppgaver til transportbetjentene ved ledig kapasitet.

Underveisevalueringen viser til at transportbetjentene kan bistå med forkynnelser, elektronisk kontroll eller prøvetaking av DNA. Det vises også til at det for politiet er viktig at de har oppgaver som kan fylle arbeidsdagene til arrestforvarerne og at disse oppgavene avlaster polititjenestemenn eller sivilt ansatte.

Våre undersøkelser viser at arrestforvarerne i stor grad har fått nye oppgaver, og at oppgavene avlaster polititjenestemenn eller sivilt ansatte. De bistår med forkynnelser, prøvetaking av DNA, signalering, resepsjonsoppgaver, mv. Transportbetjentene oppgir at det har fått meningsfulle oppgaver som fyller resttiden. Fra KTT rapportene oppgis det mye tid som går til vask og stell av biler. Utover det som er dokumentert i rapportene er det vanskelig å se hvilke tilleggsoppgaver transportbetjentene eventuelt har fått, annet enn forkynnelser. KTT har påtatt seg oppgaver med flere transporter, og uttransporteringer, men dette dekker ikke opp dødtiden mellom oppdragene. Flere oppgaver har imidlertid bidratt til å redusere dødtiden. Vår vurdering er likevel at det mangler oppgaver til å fylle den ledige kapasiteten mellom oppdragene. Vi er som tidligere nevnt også kritiske til en resultatmålingen som kan gi insentiver til å fylle opp arbeidstiden framfor å fylle opp bilene, og derigjennom stimulere til en kostnadseffektiv ressursbruk. Det er etter våre vurderinger mulig å hente ut effektiviseringsgevinster gjennom bedre insentiver og en bedre anvendelse av resttiden.

Vurdere tiltak som kan gjøre informasjonen i risikovurderingen til politiet mer utfyllende

Risikovurderingene viser fremdeles noen svakheter og da først og fremst som følge av manglende utfyllinger av skjemaer fra politiets side. KTT rapportene viser til mangler ved utfyllingen av skjemaer. Det er tegn til forbedringer, noe som også bekreftes i intervjuene.

Vurdere om ansatte i transportbetjentpiloten bør bære uniform uten fengselslogo

Både transportbetjentene og arrestforvarerne er opptatt av uniformene og logoen. Hvorvidt det er vurdert å endre på logoen kjenner vi ikke til.

Utfordringer med parkering

Parkering har i liten grad vært et tema i vår evaluering. Spørsmålet har vært berørt i intervjuene, men ingen av informantene har gitt uttrykk for at dette har vært et vesentlig problem.

Bedre informasjon om hvem om er kontaktpunkt i politiet

Intervjuene bekrefter at informasjonsflyten mellom politiet og KTT stadig blir bedre. Manglende informasjon om kontaktpunkter sies i dag å være et betydelig mindre problem enn da underveisevalueringen ble gjennomført.

5.3 Evalueringsspørsmål

Innledningsvis trakk vi opp noen evalueringsspørsmål. Spørsmålene har dannet grunnlaget for undersøkelsene som rapporteres i de foregående kapitlene der vi også besvarer evalueringsspørsmålene. Disse er besvart i kapittel 4.

6. Samfunnsøkonomisk analyse av piloten

Dette kapitlet presenterer den samfunnsøkonomiske analysen av pilotprosjektet. Den samfunnsøkonomiske analysen bygger på resultatene fra de foregående kapitlene, men tilpasser dem til nytteeffekter som dels verdsettes og dels evalueres som en ikke-verdsatt virkning.

6.1 Nullalternativ og tiltaksalternativ

Vi ønsker å presisere hvilke alternativer vi ser på.

Politidistriktene hadde i utgangspunktet organisert seg forskjellig mht hvordan fremstillingsoppdrag ble gjennomført. Noen benyttet en blanding av arrestforvarere og politibetjenter til å gjennomføre oppgaven, mens andre i hovedsak benyttet politioperative ressurser til transport av varetektinnsatte. Det synes også å være forskjellig praksis mht hvilke tilleggssoppgaver arrestforvarere hadde i utgangspunktet.

Tilgjengelig datagrunnlag og registreringer gir ikke grunnlag for presise anslag på fordelingen mellom arrestforvarere og politibetjenter. Basert på informasjon gitt i intervjuer og tilgjengelig data har vi lagt til grunn at 35 pst. av oppgavene som er overført ville blitt utført av arrestforvarere i nullalternativet. Det kan argumenteres for at andelen arrestforvarere ville ha økt i pilotperioden dersom piloten ikke hadde vært startet. Med en såpass kort pilotperiode har vi funnet det hensiktsmessig å forutsette samme organisering i nullalternativet gjennom hele nullperioden.

Det er videre forutsatt at det i nullalternativet brukes om lag 2 administrative stillinger til å koordinere og lede politiets arbeid med transport og fremstillinger.

Dette er en expost evaluering. Vi har derfor kun sammenliknet nullalternativet med tiltaket som skal evalueres, dvs pilotprosjektet.

6.2 Virkninger

6.2.1 Vi definerer hovedvirkninger på nyttesiden

Vi identifiserer følgende virkninger på nyttesiden:

1. Den kanskje viktigste nyttevirkingen av tiltaket, som også fremheves i utredningens mandat, er virkningen *frigjøring av politikraft*. Dette er også pilotens utløsende behov.
2. Mer optimal plassering av varetektsinnsatte.
3. Bedre utnyttelse av fengselskapasitet.
4. Kvalitet på tjenesten.
5. Sikkerhet for innsatte, ansatte og omgivelser
6. Arbeidsmiljø og virkninger med betydning for tilgang til arbeidskraft.
7. Læring og erfaring i utviklingsarbeidet er også en nyttevirkning som er relevant for pilotprosjekter.

De identifiserte nyttevirkningene må veies mot kostnaden av piloten sammenliknet med et tilfelle der piloten ikke hadde vært gjennomført. Pilotprosjektet har vært tilført nye midler over offentlige budsjetter – på til sammen 100 millioner kroner for perioden september 2014 og ut 2016 (25 mill. kr i 2014, 35 mill.kr i 2015 og 40 mill kr.i 2016).

Den samfunnsøkonomiske analysen skal vurdere lønnsomheten i selve piloten. For at piloten skal være samfunnsøkonomisk lønnsom kreves det at nytten av prosjektet minst tilsvarer kostnadene, dvs 100 millioner kroner – pluss en skattefinansieringskostnad på 20 pst. Det vil si at nytten må forsvare en kostnad på 120 millioner kroner over pilotperioden. I praksis er det ikke mulig å kvantifisere alle nyttevirkningene. Spesielt læringseffekter og kvalitetsindikatorer er vanskelig, og neppe heller mulig å kvantifisere. Læringseffekter får først virkning dersom læringen tas i bruk og slik at det gjøres forbedringer som øker den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Kvalitet lar seg heller ikke alltid kvantifiseres i økonomiske termer. Den samfunnsøkonomiske analysen består derfor både av prissatte og ikke prissatte virkninger.

Tabell 6.1 Kvantifiserte og verdsatte effekter

Virkning	Kvantifisere?	Verdsatte?
Frigjort politikraft	Ja, men med usikkerhet ift omfang	Ja
Frigjorte sivile stillinger /arrestforvarere i politiet	Ja, men med usikkerhet ift omfang	Ja
Kapasitetsavlastning i kriminalomsorgen (fengsler og transport)	Ja, men med usikkerhet ift omfang	Ja
Investeringskostnader, oppstartskostnader og restverdier	Ja, delvis	Restverdier er ikke verdsatt. Investeringskostnadene er derfor illustrert med årskostnad 2015.
Øvrige driftskostnader	Ja, delvis	Ja
Bilkostnader	Ja, delvis	Er forutsatt å være de samme som i nullalternativet
Skattefinansieringskostnader	Ja	Ja

Konsekvenser på nyttesiden som ikke kan verdsettes er behandlet gjennom en konsekvensmatrise.

6.2.2 Ikke verdsatte nyttevirkninger

De foregående kapitlene viser at piloten på det nåværende tidspunkt ikke skiller seg vesentlig fra nullalternativet på spørsmål som har med kvalitet og sikkerhet for innsatte, ansatte og omgivelser å gjøre. I den samfunnsøkonomiske analysen får derfor denne virkningen vurderingen (0).

En mer optimal plassering av varetektinnsatte er en verdi det kan regnes på, men som vi ikke har grunnlag for å kunne kvantifisere. Som vist foran finner vi en svak positiv virkning på dette området – og gir verdien (0+).

Bedre utnyttelse av fengselskapasitet er en virkning som kriminalomsorgen er bevisst, men som så langt i piloten ikke er realisert.

Kriminalomsorgen oppgir at de har fått bedre tilgang til arbeidskraft og at et større spekter stillinger har økt attraktiviteten til kriminalomsorgen som arbeidsplass. Arrestforvareren har en

motsatt opplevelse, men har utover i pilotperioden fått nye oppgaver som langt på vei har kompensert for oppgavene som har falt bort. Totalt gir vi vurderingen (0+).

Læringseffekten av pilotprosjekter kan være betydelig. Småskalatesting kan gi erfaringer som gjør at man ikke iverksetter store reformer som senere viser seg å ha svakheter. Piloter kan også gi læringseffekter som kan øke gevinstrealisering ved reformer som iverksettes. Samtidig vil også ofte piloter gi kunnskap og erfaringer som gir verdi til pågående virksomheter. Vi finner at piloten gir alle disse effektene, og derfor også har en stor potensiell læringseffekt. Dette gir verdien (++).

6.3 Lønnsomhetsberegninger versus nullalternativ – årskostnad

Vi har brukt de samme årsverkskostnadene som er brukt i politiets analyse (Politidirektoratet, 2015).

Piloten har også spart kostnader i form av kapasitetsavlastning andre steder kriminalomsorgen, og frigjort noe kapasitet andre steder i politiet ved at arrestforvarere kan settes til andre oppgaver.

Vi har forutsatt at bilkostnadene hadde vært omtrent de samme om oppgaven fremdeles hadde vært hos politiet. KTT har riktignok hatt noen oppstartskostnader, men disse har vi valgt å ikke tillegge vekt. I tillegg har KTT lokalkostnader og andre infrastrukturkostnader som er bygd opp. Investeringene har en restverdi slik at kostnadene som fremkommer i kontantregnskapet ikke representerer den samfunnsøkonomiske kostnadene ved investeringene. Kontorleie er å betrakte som en tilleggskostnad i og med vi ikke har funnet at politiet har kunne spare kontorleie eller arealer som følge av flytting av tjenesten.

KTT har totalt sett flere stillinger enn de har frigjort eller avlastet politiet og fengslene med. I den grad dette har gitt bedre kvalitet i tjenesten kan dette har utløst samfunnsøkonomiske gevinster på andre områder. For eksempel vil færre avlyste helsefremstillinger, rettsfremstillinger mv ha en samfunnsøkonomisk gevinst. Vi har ikke verdsatt denne gevinsten, og er også usikre på hvor stort omfang denne gevinsten har. I rapporten "Oppfølging av innsatte med psykiske lidelser og/eller rusmiddelproblemer" av 9.5.16 (fellesrapport Helsedirektoratet og kriminalomsorgsdirektoratet) framkommer det imidlertid på side 19 at "På grunn av mangel på personell i fengslene blir mange av disse framstillingene avlyst. I 2014 var tallet mer enn 750 avlyste behandlingsavtaler. Innsatte med behov for helsehjelp mistet dermed denne muligheten for behandling". Vi kan følgelig anta at denne gevinsten i alle fall er av en viss størrelse. Denne verdien er delvis verdsatt gjennom å gi verdi til frigitte årsverk i kriminalomsorgen som følge av at KTT avlaster kriminalomsorgen med domskjøringer. På marginen har vi forutsatt at gevinstene ved frigjort kapasitet, minst speiler nytten.

Dersom vi tar ut investeringskostnader og bilkostnader fra KTTs regnskap fra 2015 og kun inkluderer personalkostnader og leiekostnader (lokaler) får vi en årskostnad på 23 millioner kroner. Dette kan defineres som den direkte merkostnaden for å utløse de observerte og tallfestede gevinstene i politiet og kriminalomsorgen. I tillegg kommer utviklings- og oppfølgingskostnadene i KDI og politiet. Med disse kostnadene inkludert er årskostnaden i tråd med bevilgningene anslått til 30,4 mill. kroner i 2015. I og med bevilgningen for 2016 er økt fra 35 mill. kroner i 2015 til 40. mill. kroner 2016, har vi inkludert investeringskostnader gjort i 2015 i beregningene av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Dette fordi det synes som det legges opp til økte investeringer i 2015, og at kostnadene til maskiner bygg og anlegg var høyere i 2014 enn i 2015. Årskostnaden i 2015 vurderes derfor å gi et rimelig bilde selv om det ikke regnes med restverdier og de samlede investeringskostnadene for pilotperioden regnes om til en annuitet.

Pilotkostnaden i 2015 etter at bilkostnadene er tatt ut, blir da om lag på 30 mill. kroner. For 2015 er det beregnet et samfunnsøkonomisk tap (inkludert skattefinansieringskostnad) på 11 millioner kroner (jf Tabell 6.2).

Nettonytten av piloten – når vi ser bort fra potensielle læringseffekter, er dermed negativ. Årsaken til manglende gevinstrealisering er etter våre vurderinger knyttet til at piloten samlet sett har ført til mer ledig kapasitet – dvs at summen av resttid med lav alternativverdi har økt. De potensielle gevinstene ved bedre utnyttelse av fengselskapasiteten og mer optimal plassering av varetektsinnsatte er i svært begrenset grad realisert i pilotperioden.

Beregningene viser at prissatt nytte i 2015 er på 21 mill. kroner. Det er da beregnet årsvirkning av den geografiske og funksjonelle utvidelsen som ble gjort i 2015. Med årlige bevilgninger på 35- 40 millioner kroner er det vanskelig å forsvare en videreføring av piloten slik den i dag er utformet. Derimot viser læringen og erfaringene som er gjort gjennom piloten at det ligger potensielle gevinster ved å organisere transport og fremstillinger slik at operativt politipersonell kun deltar når det av risikohensyn er behov for det. Det er ikke samfunnsøkonomisk lønnsomt å bruke operativt politipersonell til tjenester som andre faggrupper med lavere alternativverdi kan gjøre vel så bra og kostnadseffektivt.

Piloten har lyktes med å frigjøre noe politikraft, men det bør vurderes om det er mulig å frigjøre politikraft på en mer kostnadseffektiv måte. Etter våre vurderinger er transporttjenesten med oppgavene den i dag har en alt for smal tjeneste til at det er mulig å få en høy kostnadseffektivitet. En etterspørselsside med store svingninger er hovedforklaringen bak lav kostnadseffektivitet i tjenesten. En nærmere samordning med enten fengslene og/eller politiet, eller en bredere oppgaveportefølje vil kunne øke kostnadseffektiviteten. Det er gevinstpotensialer som på langt nær er utløst, men som erfaringene gjennom pilotprosjektet kan bidra til å løse i framtiden.

Tabell 6.2 Samfunnsøkonomisk nytte og kostnader, 2015. Prissatte og ikke prissatte virkninger

Prissatte nyttevirksomheter politi og kriminalomsorg	Nytte prissatt mill kroner (ikke prissatt (-0+))
Arrestforvarere (inkl overhead)	5,4
Operative politistillinger inkl. overhead (18)	12,15
Fengselsbetjenter (4)	2,4
Lokalleie	0
Funksjonær / ledelse (adm)	1,4
Sum frigjorte driftsressurser (nyttevirksomheter)	21
Ikke - prissatte nyttevirksomheter	
Kvalitet og sikkerhet for innsatte, ansatte og omgivelser	(0)
Kriminalomsorgen og arresten som arbeidsplass	(0+)
Læringseffekter	(++)
Bedre utnyttelse av fengselskapasitet	(0)
Kostnadsvirkninger	
Lønn og personalkostnader KTT (observert regnskap 2015)	22,2
Lokalleie	0,9
Sum driftskostnader (unntatt bilkostnader)	23
Investeringskostnader og andre pilotkostnader (maskiner, utstyr etc)	
Maskiner, inventar, anlegg, sikkerhetsanskaffelser	3,7
Andre kostnader (KDI, POD mv minus bilkostnader)	3,5
Sum investeringer og andre kostnader 2015	7,2
Samfunnsøkonomisk nettonytte 2015	
Samfunnsøkonomisk nettonytte 2015	-9
Skattefinansieringskostnad	-2
Sum samfunnsøkonomisk virkning 2015	-11

Vedlegg 2: Oppdragsgivers beskrivelse av oppdraget

Oppdraget er beskrevet i brev fra Politidirektoratet datert 24.09.2015 i forbindelse med minikonkurransen under Politidirektoratets "Rammeavtale analyseoppdrag", datert 5. august 2013.

Fra dette brevet er følgende beskrivelse av oppdraget hentet:

Politidirektoratet og Kriminalomsorgsdirektoratet skal på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomføre en sluttevaluering av pilotprosjekt for transport og fremstilling av varetektsinnsatte. Det forventes at sluttevalueringen bygger videre på innholdet i underveisevalueringen.

Formålet med evalueringen er å få kunnskap om det er hensiktsmessig at Kriminalomsorgen overtar ansvar for transport og fremstilling av varetektsinnsatte og at dermed pilotordningen gjøres om til en varig løsning. Et sentralt beslutningskriterium vil være om en slik overføring av ansvar er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

Evalueringen må blant annet svare opp tre hovedspørsmål:

- Hva innebærer piloten for endringer i ressursbruk i politiet? Hvilke oppgaver må fortsatt gjøres i politiet innenfor transport og fremstilling og hva innebærer det av ressursbruk.
- Hva innebærer piloten for kriminalomsorgens oppgaveportefølje og ressursbruk?
- Hva skjer med kvaliteten i transport og fremstilling av varetektsinnsatte?

I underveisevalueringen var det ikke rom for å gå dypt i estimering av endringer i ressursbruk i politiet. Det ble gjort en teoretisk beregning av dette. Sluttevalueringen bør legge til rette for en mer grundig empirisk beregning av spart ressursbruk i politiet. Sluttevalueringen skal også vurdere om forbedrings-/læringspunkter i underveisevalueringen er blitt fulgt opp og har hatt effekt.

Referanser

DFØ. (2014). *Veilder i samfunnsøkonomiske analyser*. Direktoratet for økonomistyring.

NOU 2012:16. (2012). *Samfunnsøkonomiske analyser*. Finansdepartementet .

Politidirektoratet. (2015). *Analyse av transport og fremstilling av varetektsinnsatte*.

Politidirektoratet og kriminalomsorgsdirektoratet. (2015). *Underveisevaluering av pilot for fremstilling og transport av varetektsinnsatte*.

Vista Analyse AS

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgivning. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innennfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

Vista Analyse AS
Meltzersgate 4
0257 Oslo

post@vista-analyse.no
vista-analyse.no