



# Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund

*– din trygghet - vår sak!*

Det kongelige Justis- og beredskapsdepartement

Postboks 8005 Dep.

0030 Oslo

Møllergt. 10, 0170 Oslo - Norge

Sentralbord: 23 06 84 50

Telefax: 22 42 46 48

Org.nr.: 971 436 239

E-post: [post@fengselogfriomsorgsforbund.no](mailto:post@fengselogfriomsorgsforbund.no)

[www.fengselogfriomsorg.no](http://www.fengselogfriomsorg.no)

Deres ref.:

14/8293 TRH

Vår ref.:

41-7-15 RB

Dato:

28. september 2015

## **Høring om omorganisering av kriminalomsorgen og endringer i straffegjennomføringsloven mv.**

Forbundet viser til ovennevnte høring og til e-post av 21. september der vi fikk utsatt fristen til 1. oktober 2015. NFF har følgende svar på høringen:

### **Del II Omorganisering av kriminalomsorgen**

Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) viser til at Regjeringen ikke har gjennomført en samlet vurdering av kriminalomsorgens organisering etter at KDI ble skilt ut som eget direktorat. Det fremgår av høringen at regjeringen med bakgrunn i opprettelsen av direktoratet og den politiske plattformen har igangsatt en prosess for å etablere en ny og forenklet organisasjonsmodell for kriminalomsorgen med to nivåer.

I Statens retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statlige tjenesteproduksjon, datert 28.11.14 stilles det forskjellige krav til vurdering ved lokalisering av statlige arbeidsplasser. I Kap 5. bl.a. står det: " Ved omlokalisering av verksemder eller oppgaver som følgje av strukturendringar og reasjonalisering skal moglegheitene i eksisterande regionstruktur vurderast". Forbundet kan ikke se at det er blitt gjort i denne prosessen.

NFF stiller spørsmål om det er slik at Justisdepartementet mener at dagens kriminalomsorg ikke fungerer? Hvis ja, bør det kunne legges frem punkter over hva som ikke fungerer, slik at en omorganisering kan gjøre etaten bedre.

NFF ønsker å gi uttrykk for at det kan være vanskelig å vite hva vi skal uttale oss i forhold til, da høringsnotatet synes for generelt til å kunne gi en god uttalelse. NFF hadde ønsket at oppdrag som ble gitt til KDI i brev datert 30.07.15 forelå før høringer ble innhentet. Da hadde det kanskje vært tydeligere hvilke konsekvenser de ulike modellene ville få for driftsenhetene som er i kriminalomsorgen i dag.

Soningskapasiteten i Norge er svært fragmentert, både i geografi, størrelse og

funksjon. Det er for mange og forskjellige arbeidsområder, fengsler og friomsorgskontorer til at direktoratet vil eller kan styre direkte. Hvis etaten går over til en tonivåmodell, krever styringen og samordningen tre organisatoriske ledd. Det avgjørende er om det nye styringsnivå etableres med en egen uavhengig stab eller ikke.

En av grunnene til at forbundet, med flere, er kritiske til den foreslåtte omorganiseringen er at den ikke sier noe om forventningen om målstyring og måloppnåelsen, hjørnesteinene i enhver norsk statsforvaltning.

Hvilken betydning omorganiseringen vil få for gjennomføringen av tjenesteproduksjonen avhenger av hvilke styringssystemer og samordningsmekanismer som ønskes etablert. Den ene følger den andre og debatten om hvilken organisering kriminalomsorgen skal ha må derfor kobles direkte på hvilken resultatstyring som skal gis.

Utgangspunktet for omorganiseringen er at tjenesteproduksjonen skal bli like bra eller til og med bedre enn i dag med en tonivåmodell. Departementet ønsker en endret samordning og har i høringsnotatet bedt KDI om å gi ytterligere tilbakemelding på hvilke konsekvenser dette får for styrings- og samordningsmulighetene.

Organiseringen avhenger av hvilke oppgaver som skal gjøres, av hvem oppgavene skal gjøres og hvordan oppgavene skal gjøres. For at det skal være mulig å nå organisasjonens overordnede målsetninger er det en forutsetning at det etableres mekanismer som samordner enhetene i organisasjonen, og som forener egeninteresser til fellesinteresser for å nå organisasjonens mål.

Kriminalomsorgen er ikke en statisk organisasjon hvor alt er bestemt og konstant. Etaten er dynamisk og det skjer endringer og tilpasninger fortløpende og over tid. Valg av styringsverktøy og samordningsmekanismer har derfor svært stor betydning.

Omorganisering må derfor ha en legitimitet og et hensiktsmessig formål, og tiltakene og konsekvensene må være kjente. Organisasjonen må vite at den blir bedre tilpasset oppgaveløsningen og at måloppnåelsen blir bedre. Dette er ikke utredet og størrelsene er fremdeles ukjente. Det sies at tjenesteproduksjonen skal være like god eller bli bedre, men utredningen og høringsnotatet sier ingenting om hvordan den skal bli det.

Dagens hierarkiske styringsmodell, hvor regionalt nivå både har en vertikal og en horisontal samordningsfunksjon, har klar ansvarsfordeling og nettverksorganisering. Det blir for enkelt å si at utfordringene knyttet til sammenslåinger er overkommelige, uten å si noe om hvordan ny intern ansvarsfordeling og nettverksorganisering skal foregå annet enn å antyde nye territorielle eller geografiske inndelinger. Den sier ingen ting om hvordan enhetene på lokalt nivå skal manøvrere i grenselandet mellom samme lokale forvaltningsnivå, men ulikt organisatorisk styringsnivå.

Å ivareta et kontrollspenn handler om å etablere koordinerings- og samordningsmekanismer. Det er i denne sammenheng lett å glemme eller ignorere, hvor mange roller overordnet nivå skal ivareta.

Forbundet har forståelse for at det er ønske om en mer enhetlig kriminalomsorg med størst mulig likhet i utførelse og håndheving av straffegjennomføringen.

Vi stiller likevel spørsmål med om det kun gjelder i klagesaker? Hva med forskjellig saksbehandling i saker som ikke blir påklaget? Kan vi forvente at KDI vil ha mekanismer som kontrollerer dette.

Forbundet mener at det fortsatt må påregne ulikheter ut fra lokale forhold og tilbud /muligheter i det enkelte fengsel/friomsorgskontoret. Forbundet er opptatt av at likhetsperspektivet ikke må gi enhetene for stramme rammer for hva som er godkjente aktiviteter og innhold i en straffegjennomføring. Enkelte enheter har erfart at noen av kriminalomsorgens manualstyrte program ikke fungerer for deres del av kriminalomsorgen, og har opparbeidet et tilbud av andre tiltak i samarbeid med aktuelle samarbeidspartnere. Dette har vært bra for de domfelte.

I en eventuell overgang til en tonivåmodell vil KDI nødvendigvis måtte forsterkes mye, for å ivareta de oppgavene som regionene nå har med fagutvikling og faglig oppfølging av enhetene. NFF mener at fagsamlinger for jurister og andre saksbehandlere må holdes hyppigere enn i dag.

En forutsetning for å følge opp det faglige arbeidet på tjenestenivå synes å være at KDI styrker sin metode- og innholds avdeling (seksjon for innhold og kapasitet), og har direkte kontakt/linje til lokalt nivå, slik regionen har samhandlet med lokalt nivå. Det vil også være av betydning at metode- og innholds arbeidet styrkes på lokalt nivå, og at det utarbeides klare samarbeidsarenaer også for lokalt nivå og KDI.

NFF er skeptisk til at friomsorgen og fengslene skal slås sammen nå. Erfaringene fra Sverige viser at det ikke fungerte som planlagt, noe som gjør at de har gått tilbake til at de er egne enheter. Imidlertid kan det være fornuftig å slå enhetene som er positiv til det sammen. F.eks. friomsorgskontor, overgangsboliger og fengsel med lavt sikkerhetsnivå innenfor et avgrenset område, for å bygge videre på et godt samarbeid om progresjon i straffegjennomføringen fra fengsel til samfunn. Forbundet mener imidlertid at sammenslåing av friomsorgen og fengsel ikke er nødvendig for å få til en økt samhandling i mellom de ulike enhetene i kriminalomsorgen.

Forbundet vet at noe av intensjonen med omorganiseringen i kriminalomsorgen er å få til en mer effektiv kriminalomsorg med mindre byråkrati. En må for all del ikke fjerne alt administrativt personell ved lokale enheter. Det vil fortsatt bli behov til stede for administrative oppgaver. Det må ikke bli sånn at de som er ansatt i fagstillinger skal bruke masse tid på administrative oppgaver.

Fagsystemene i kriminalomsorgen har for lengst gått ut på dato og en må i forbindelse med foreslått omorganisering bevilge penger til dette. En må også se på hvordan det skal organiseres hvis de regionale IKT-konsulentene forsvinner.

### **De ulike modellene**

Forbundet har i dag ikke et klart bilde på hvordan modellene vil se ut i praksis, særlig gjelder dette enhetsmodellen. Forbundet finner det således vanskelig, på det nåværende tidspunkt, å komme med konkrete tilrådninger til valg av modell siden man ikke kjenner til hvordan enhetsmodellen vil se ut og hvordan de sammenslåtte enhetene i geografisk nærhet vil bli strukturert.

Det avgjørende i en fremtidig organisering er om de sammenslåtte enhetene får et selvstendig styrings- og samordningsnivå med egen ledelse og administrasjon.

Det spiller i utgangspunktet ingen rolle om man kaller det nye geografiske territorium for regioner, distrikter, sentra, sektorer eller sammenslåtte enheter. Ivaretagelse av både vertikal og horisontal samordning krever uansett selvstendig instruksnivå, og det er ikke det samme som forvaltningsnivå.

Sammenslåtte enheter uten en utfyllende og selvstendig vertikal og horisontal samordnende stab, er ikke og vil ikke ha noen mulighet til å ivareta samspeillet mellom kontroll- og oppmerksomhetsspenet.

Dersom kriminalomsorgen går for to organisasjonsnivåer og forutsetter like god eller bedre tjenesteproduksjon, må ikke bare det administrative og det fengselsfaglige på lokalt nivå opprettholdes, det må styrkes. Ellers vil ikke etaten ha kapasitet eller kraft til å gjennomføre en sømløs kriminalomsorg. Mao en endring til to vertikale nivåer krever lokal horisontal styrking.

Siden valget av modell har vært omstridt jf at direktoratet og departementet ikke har vært enige, forutsetter vi at forbundet vil få mulighet til å medvirke i den videre prosessen.

### **Del III: Lovforslagene**

NFF vil i høringssvaret ikke ta stilling til de juridiske aspektene vedrørende nødvendige lovendringer, som må legges til grunn for en to instansmodell med lokal og sentral saksbehandling. NFF legger til grunn at beslutning om en to instansmodell er en politisk avgjørelse og at det er Stortinget som avgjør om organisasjonsendringen skal implementeres for kriminalomsorgen og at lovmessige endringer følger som en konsekvens av dette.

Forbundet er imidlertid kritisk til endringene som er foreslått i forbindelse med straffegjennomføringslovens § 38 fjerde og femte ledd i forhold til bruk av tvangsmidlene sikkerhetsseng og sikkerhetscelle. Forbundet mener at ved bruk av slike tiltak bør en opprettholde varslingsfristen slik den er i dag, men da til direktoratet.

NFF er enig i at tilsynsrådene fortsatt bør lovfestes og at KDI beslutter den geografiske inndelingen av ansvarsområdet for tilsynsrådene.

Forbundet lurer videre på hva som menes i straffegjennomføringslovens § 37 åttende ledd med akutte bygningsmessige eller bemanningsmessige forhold?

#### **Del IV: Økonomiske og administrative konsekvenser**

NFF mener at hvordan det operative, faglige og personalmessige skal ivaretas i ny organisasjon blir viktige. Saksbehandling i førsteinstans vil kreve tilførte ressurser innenfor friomsorgen og fengslene selv om de blir slått sammen i enheter eller sentre.

Forbundet gjør oppmerksom på at stillinger i administrasjon og ledelse er tatt ned i 2015 på grunn av kutt i budsjetttrammene. Hva blir kostnadene når de skal bygges opp igjen? Hva med lokaliseringen av de som skal ha de ekstra oppgavene på lokalt nivå? Det vil også bli økte kostnader til styrking av direktoratet og lokalt nivå i forhold til nye oppgaver.

Forbundet er opptatt av at de midlene som evt. blir frigjort, som følge av omorganiseringen, blir brukt til å styrke driftsbudsjettene i kriminalomsorgen og ikke til bygging eller vedlikehold av bygningsmassen.

Med vennlig hilsen

Rita Bråten/s/  
forbundsleder