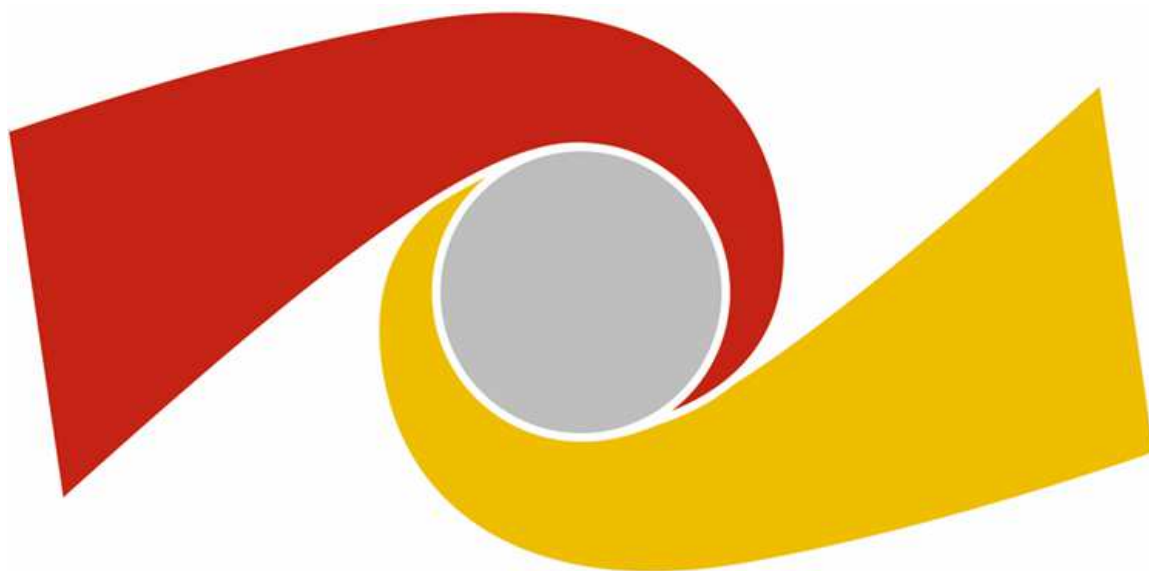




KRIMINALOMSORGEN

ORGANISERING AV KRIMINALOMSORGEN

Utredning av to organisasjonsmodeller basert på to forvaltningsnivåer



1. DESEMBER 2014

Innhold

1. Om oppdraget og gjennomføringen av utredningen.....	3
1.1. Om oppdraget.....	3
1.2. Organisering av arbeidet	3
1.2.1. Innledning.....	3
1.2.2. Informasjon og involvering av ansatte.....	3
1.2.3. Organisering, mandat og roller	4
1.3. Avgrensninger.....	5
2. Perspektiver på organisering av kriminalomsorgen.....	5
2.1. Kriminalomsorgen i Norge – utviklingen frem mot dagens organisering	5
2.1.1. Etablering av regioner i 2001	6
2.1.2. Organisatoriske endringer etter 2001	6
2.1.3. Utvikling i oppgaver, kapasitet og årsverk fra 2001 til i dag	6
2.2. Endringer i offentlig sektor	9
2.3. Nordiske modeller.....	10
2.3.1. Kriminalforsorgen – Danmark.....	10
2.3.2. Kriminalvården – Sverige	11
2.3.3. Brottpåføljdsmyndigheten – Finland	12
2.3.4. Fellestrekk Norden	13
2.4. Sentrale innspill fra etaten.....	13
2.5. Oppsummering.....	14
3. Mål og føringer	15
3.1. Virksomhetsmål for kriminalomsorgen	15
3.2. Målene for ny organisering iht. oppdragsbrevet	15
3.3. Kriminalomsorgens virksomhetsstrategi.....	17
3.4. Operasjonalisering av målene til vurderingskriterier.....	18
4. Overordnet ansvars- og oppgavedeling.....	19
4.1. Regionenes ansvar og oppgaver.....	19
4.2. Føringer for ansvars- og oppgavefordeling i en tonivåmodell.....	20
4.3. Forslag til samling av funksjoner og oppgavedeling mellom nivåene	22
4.3.1. Samling av funksjoner	22
4.3.2. Oppgaver til sentralt nivå	23
4.3.3. Oppgaver til lokalt nivå.....	23
4.4. Oppsummering.....	24
5. Beskrivelse og vurdering av de to modellene.....	24
5.1. Forutsetninger for utforming av modellene	24
5.1.1. Enhetsstrukturen i kriminalomsorgen	24
5.1.2. Konkretisering av modellene.....	25
5.1.3. Mulig geografisk inndeling av 3 og 4 sentre	26
5.1.4. Mulig inndeling av 10-12 sammenslåtte enheter	27
5.2. 3 til 4 kriminalomsorgssentre.....	27
5.2.1. Beskrivelse av modellen	27
5.2.2. Konsekvenser og vurderinger av kriminalomsorgssentre	30
5.2.3. Oppsummering av styrker og svakheter/risiko ved sentermodellen.....	33
5.3. 10 til 12 sammenslåtte enheter.....	34
5.3.1. Beskrivelse av modellen	34
5.3.2. Konsekvenser og vurderinger av enhetsmodellen	35
5.3.3. Oppsummering av styrker og svakheter/risiko ved enhetsmodellen	39

5.4.	Sammenlignende vurderinger og oppsummering i lys av vurderingskriteriene	40
6.	Organisering av andre tjenester og funksjoner.....	41
6.1.	Dokumentsenteret	41
6.1.1.	Beskrivelse av dokumentsenteret og dagens organisering.....	41
6.1.2.	Vurderinger	42
6.1.3.	Anbefaling	43
6.2.	Organisering av hundetjenesten	43
6.2.1.	Beskrivelse av hundetjenesten og dagens organisering	43
6.2.2.	Vurderinger og anbefalinger.....	44
6.3.	Refusjonsordningen	45
6.3.1.	Beskrivelse av refusjonsordningen og dagens organisering.....	45
6.3.2.	Vurderinger og anbefalinger.....	45
6.4.	Transport	46
6.4.1.	Om transporttjenesten og dagens organisering	46
6.4.2.	Alternativ organisering	47
6.4.3.	Vurdering	47
6.5.	Oppsummering.....	48
7.	Administrative og økonomiske konsekvenser.....	48
7.1.	Overordnede administrative konsekvenser ved en tonivåmodell	48
7.1.1.	Konsekvenser for ansatte i kriminalomsorgen	48
7.1.2.	Rekruttere og beholde ledere	49
7.1.3.	Tjenester og funksjoner	49
7.1.4.	Konsekvenser for kriminalomsorgens samarbeidspartnere og samfunnet	49
7.1.5.	Endringer av oppgavefordeling som forutsetter lovendring	50
7.2.	Forutsetninger for gevinstberegning.....	51
7.3.	Administrative og økonomiske konsekvenser ved sentermodellen	52
7.3.1.	Gevinster ved sentermodellen	54
7.4.	Administrative og økonomiske konsekvenser ved enhetsmodellen	54
7.4.1.	Gevinster ved enhetsmodellen	56
7.5.	Gevinstrealiseringsplan for begge modeller	57
7.5.1.	Gevinstrealiseringsplan	57
7.5.2.	Fullmakter til endring av fengselsplasser	58
7.6.	Oppsummering.....	58
8.	Anbefaling av organisasjonsmodell	58
8.1.	Anbefalt organisasjonsmodell med begrunnelse.....	58
8.2.	Øvrige anbefalinger.....	59
9.	Vedlegg	60

1. Om oppdraget og gjennomføringen av utredningen

1.1. Om oppdraget

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) vurderer å innføre en organisering av kriminalomsorgen med to forvaltningsnivåer uten regioner, og har i brev av 10. juni 2014 gitt Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) i oppdrag å utrede to alternative organisasjonsmodeller.

De to organisasjonsmodellene som skal utredes er:

1. Etablere straffegjennomføringssentre/kriminalomsorgsenheter, med egne administrasjoner og underlagte fengsler og friomsorgskontorer. Administrasjonene skal etableres ved ett av fengslene eller friomsorgskontorene som ligger i geografisk tilknytning til hverandre. (Heretter kalt kriminalomsorgssenter og sentermodellen).
2. Sammenslåing av fengsler og friomsorgskontorer med felles ledelse der disse ligger i geografisk nærhet til hverandre. (Heretter kalt sammenslått enhet og enhetsmodellen).

Modellene er nærmere beskrevet og vurdert i kapittel 5.

I oppdragsbrevet er det nedfelt fire mål som fremtidig organisering skal baseres på. Disse er:

- Effektiv ressursutnyttelse – mer til tjenesteproduksjon, mindre til administrasjon og ledelse
- Sterk og tydelig etatsledelse
- Likheter i saksbehandlingen
- Bedre sammenheng i straffesakskjeden

Målene og føringene som ligger til grunn for utredningen er nærmere beskrevet og drøftet i kapittel 3.

1.2. Organisering av arbeidet

1.2.1. Innledning

Oppdragsbrevet for utredningen ble mottatt 10. juni 2014. KDI besluttet å organisere utredningen som et prosjekt (organiseringssprosjektet). Prosjektet ble formelt etablert 26. juni, med regiondirektør i kriminalomsorgen region øst, Jon Sverre Bråthen, som prosjektleder og seniorrådgiver Kristin Skjeldestad fra KDI som prosjektmedarbeider.

Overordnet har arbeidet blitt inndelt i fem faser: kartlegging, utredninger første fase (herunder arbeidsgrupper), høring, utredning andre fase og ferdigstillelse. Prosjektgruppen har hatt jevnlig møter med Justis- og beredskapsdepartementet for å sikre fremdrift og felles forståelse i utredningsarbeidet.

1.2.2. Informasjon og involvering av ansatte

Informasjon til og involvering av etatens ansatte har vært prioritert, så langt dette har vært mulig innenfor gjeldende frister.

Prosjektgruppen har gjennomført to status- og informasjonsmøter med ansatte i de fem regionadministrasjonene og gjennomført en muntlig høringsrunde med alle enhetslederne i landet hva gjelder valg av modell. Videre ble oppstarten av intranett fremskyndet, slik at prosjektet har hatt en egen informasjonsside og e-postadresse for spørsmål og kommentarer fra ansatte om prosjektet.

Parallelt med prosjektets arbeid har HR-direktøren besøkt alle regionadministrasjonene på vegne av ledelsen i KDI.¹ Formålet med besøkene har vært å etablere en dialog om de ulike problemstillingene de ansatte er opptatt av i lys av at ny organisering av kriminalomsorgen utredes. Det har i tillegg blitt nedsatt en partssammensatt HR-gruppe med oppdrag om å utarbeide utkast til omstillingsavtaler og å følge prosjektets utredningsarbeid for å sikre ivaretagelse av ansatte.

Prosjektet har så langt det har vært praktisk og tidsmessig mulig forsøkt å sikre tverrfaglig kompetanse og en bred geografisk og organisatorisk representasjon i arbeidsgruppenes sammensetning og prosjektarbeidet for øvrig.

1.2.3. Organisering, mandat og roller

I utvelgelse og sammensetning av ressurser i prosjektarbeidet ble det lagt vekt på å involvere etatens egne ressurser og kriminalomsorgens organisasjoner med det formål å sikre faglig kvalitet, praktisk og forsvarlig gjennomføring og en bred forankring (ut fra tidsperspektiv og geografi). Det ble nedsatt en koordineringsgruppe for avstemming med prosjektet av fremdrift, veivalg og beslutninger, samt to referansegrupper for drøfting og innspill. Prosjektets organisering er beskrevet i vedlegg 1.

I tillegg ble det opprettet fem arbeidsgrupper for faglige utredninger. Fire av fem arbeidsgrupper har vurdert og anbefalt fordeling av regionale ansvarsområder og oppgaver (gruppenes arbeid og mandat beskrives i punkt 4.2). Den femte arbeidsgruppen har hatt ansvar for risikovurderinger (jf. vedlegg 2 Sluttrapport risikovurderingsgruppe). Prosjektet har bearbeidet og innarbeidet sentrale risikofaktorer i vurderingene av modellene i kapittel 5.

Prosjektleder og prosjektgruppen har ledet utredningen av en organisasjonsmodell med to nivåer i tråd med beskrivelsen i oppdragsbrevet. Den endelige anbefalingen av organisasjonsmodell er direktoratets innstilling. Rapporten vil derfor i hovedsak referere til prosjektet i utredningen, og til direktoratet i den delen som omfatter anbefaling av modell (kapittel 8).

¹ Møtene bestod i et innlegg om ivaretagelse av ansatte og ansattes kompetanse, samtidig som det ble gitt tilbud om samtaler med ansatte som spesielt ønsket dette.

1.3. Avgrensninger

Prosjektet har utredet og vurdert mulig fremtidig organisering av kriminalomsorgen i en tonivåmodell. Dagens organisering er ikke utredet og vurdert.²

Departementet fastsatte i oppdragsbrevet at utredningen skulle avgrenses til to konkrete alternativer for organisering av lokalt nivå. En utredning og vurdering av direktoratets organisering er ikke omfattet av mandatet. Prosjektet har følgelig ikke i sitt mandat å gjøre en helhetlig vurdering av hensiktsmessig organisering i en tonivåmodell. Andre alternative løsninger som for eksempel etablering av desentraliserte divisjoner tilhørende direktoratet eller konsernmodell er følgelig heller ikke utredet.

Utredningen er gjennomført på relativt kort tid. Rapporten er derfor utarbeidet på et overordnet nivå, der det forutsettes at det ved en eventuell beslutning om omorganisering må foretas en konkretisering av vedtatte modell gjennom en formell prosess i etaten. Prosjektet har derfor ikke tatt stilling til hvilke konkrete enheter som bør slås sammen.

Gjennomgangen av ansvars- og oppgavefordelingen er avgrenset til de oppgaver som regionene utfører, samt oppgaver av administrativ og ledelsesmessig karakter som i dag utføres på lokalt nivå.

Kriminalomsorgsdirektoratet ble i oppdragsbrevet også bedt om å utrede organisering av IKT-området (inkludert brukerstøtte og IKT-koordinatorer). Dette blir behandlet i en egen utredning som har fått utsatt frist.

2. Perspektiver på organisering av kriminalomsorgen

For å danne et helhetlig bakteppe for organisering av kriminalomsorgen har prosjektet søkt å belyse utredningsarbeidet fra fire hold: historisk utvikling i egen etat, trender i offentlig virksomhet, organisatoriske trender i kriminalomsorgen i Norden og innspill fra egne ansatte.

2.1. Kriminalomsorgen i Norge – utviklingen frem mot dagens organisering

Frem til 2001 var kriminalomsorgen organisert med 4 fengselsdistrikter og 5 landsfengsler (kriminalomsorg i anstalt) som rapporterte til Fengselsstyret og 21 friomsorgsenheter (kriminalomsorg i frihet) som rapporterte til Justisdepartementet ved Kriminalomsorgsavdelingen. Ekspedisjonssjefen i Kriminalomsorgsavdelingen var også direktoratsleder for Fengselsstyret. Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS) og Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) var underlagt Kriminalomsorgsavdelingen.

² Den nåværende organiseringen av kriminalomsorgen med utskilt direktorat og fem regioner har ikke vært evaluert. En konsekvensvurdering av en eventuell sammenslåing av regioner ble gjennomført i 2011, og en evaluering av kriminalomsorgen og drøfting av to mulige fremtidige organisasjonsmodeller ble utført i 2007.

2.1.1. Etablering av regioner i 2001

Regionene ble opprettet i januar 2001. Samtidig ble Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) etablert i Kriminalomsorgsavdelingen, og erstattet det tidligere Fængselsstyret. Et viktig formål med regionaliseringen var å samle straffegjennomføringen innenfor et geografisk område, blant annet for å sikre en mer helhetlig straffegjennomføring. Alle fængselsenhetene og friomsorgskontorene skulle derfor rapportere og forholde seg til en felles ledelse, regiondirektøren. For å sikre en enhetlig ledelse ble det besluttet at regionadministrasjonene skulle etableres i egne lokaler og ikke knyttes til et eksisterende fængsel eller friomsorgskontor.

Det er i dag 59 enheter underlagt regionene. Enhetene har underliggende avdelinger og kontorer som gjør at kriminalomsorgen er spredt på i underkant av 100 fast bemannede lokasjoner.

2.1.2. Organisatoriske endringer etter 2001

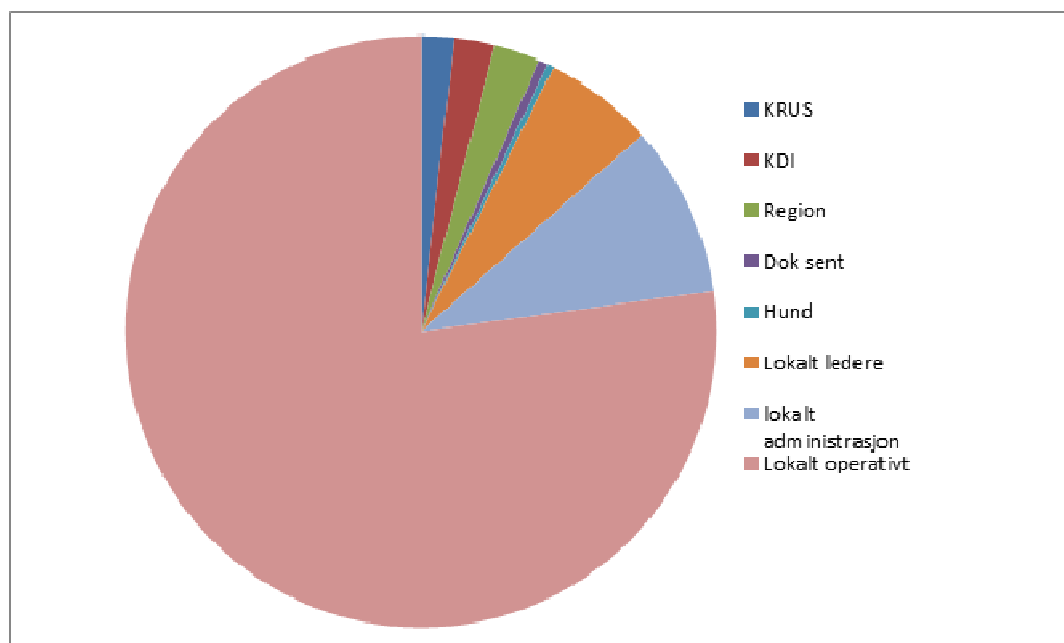
Siden 2001 er det blitt etablert 7 nye fængsler, og 3 mindre fængsler er lagt ned. Regionene har de senere årene slått sammen enheter der dette har vært hensiktsmessig ut ifra en organisatorisk og kriminalomsorgsfaglig vurdering. I 2001 var det 68 enheter i kriminalomsorgen, i dag er det 59 enheter. Til nå er ingen fængsler og friomsorgskontorer slått sammen til en felles enhet. Til tross for en økning i fængselsplasser og straffegjennomføring i samfunnet som utdypes nærmere i punkt 2.1.3, har antallet enhetsledere blitt redusert.

I 2013 ble to regioner (øst og nordøst) sammenslått til nye region øst. Kriminalomsorgen har etter dette bestått av fem regioner. I juli samme år ble Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) opprettet og utskilt fra Kriminalomsorgsavdelingen. Kriminalomsorgens IT-tjeneste ble innlemmet i KDI. KRUS ble organisert som en egen virksomhet under direktoratet og er fortsatt et eget budsjettkapittel. KDI har hovedkontor i Lillestrøm (Skedsmogata og Brøtergata) og en avdeling i Horten som ivaretar IKT-drift og support.

2.1.3. Utvikling i oppgaver, kapasitet og årsverk fra 2001 til i dag

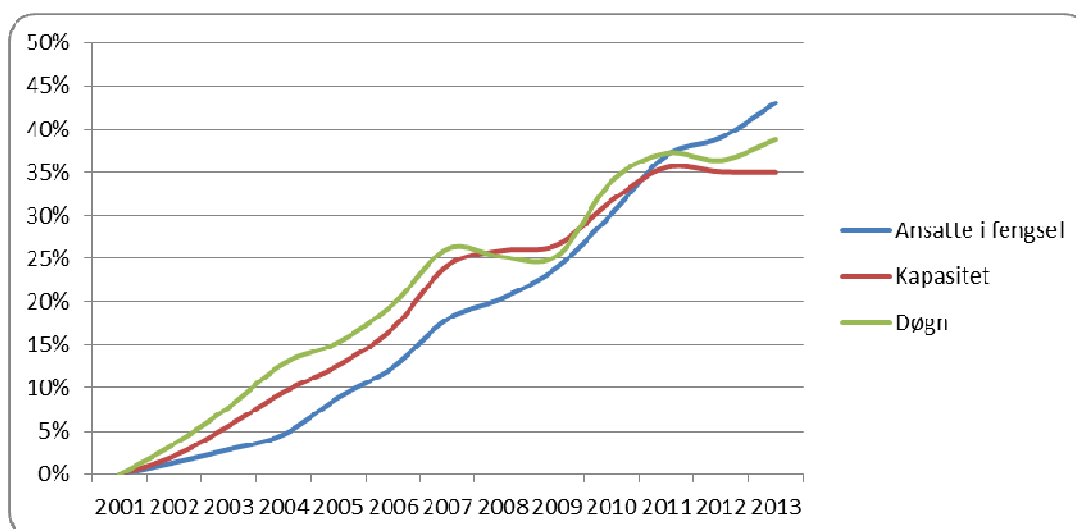
Oppgavedelingen mellom de tre nivåene i kriminalomsorgen har i all hovedsak ligget fast siden regionaliseringen. Enkelte felles administrative funksjoner er imidlertid blitt sentralisert og plassert enten til en av regionene eller KDI. Lønn og regnskap ble i 2013 overført til Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Figur 1 nedenfor viser dagens dimensjonering av årsverk i kriminalomsorgen, og illustrerer at om lag tre fjerdedeler av årsverkene benyttes til lokale operative oppgaver.



Figur 1: Fordeling av årsverk i kriminalomsorgen

Totalt har antallet årsverk ansatt i fengsel i perioden økt med 43 prosent. Økningen i døgnproduksjonen har vært på 39 prosent, mens kapasiteten i samme periode har økt med 35 prosent.



Figur 2: Utviklingen i årsverk i fengsel, kapasitet og døgnproduksjon 2001-2013.

Figur 2 synliggjør at fra 2011 til 2013 har kapasitetsutviklingen i fengsel flatet ut, mens antall produserte fengselsdøgn har fortsatt stigningen. Dette skyldes økt kapasitetsutnyttelse i perioden.

I friomsorgen ble det fra 2001 særlig fokusert på etablering og utvikling av samfunnsstraffer. Innføring av elektronisk kontroll (fotlenke) for gjennomføring av ubetinget fengselsstraff utenfor fengsel ble igangsatt som en prøveordning i 2008 og deretter

utvidet. Fra mai 2014 ble ordningen landsdekkende slik at samtlige straffedømte i Norge kan søke om straffegjennomføring med elektronisk kontroll for ubetinget fengselsstraff. Denne straffegjennomføringsformen administreres av friomsorgskontorene. Per i dag er det 342 fotlenker i bruk. Kapasitetsmessig kan dette tallet sidestilles med fengselsplasser, idet det er ubetinget fengselsstraff som blir gjennomført.

I tillegg er det i perioden blitt etablert Program mot ruspåvirket kjøring og Narkotikaprogram med domstolskontroll som er egne alternative straffereaksjoner til ubetinget fengselsstraff.

	2001	2014 (20.10)	Endring
Antall fengselsplasser aktivt i bruk	2812	3797	+ 984
Kapasitetsutnyttelse (beleggsprosent)	93,8	97,7	+ 4,0
Elektronisk kontroll (antall fotlenker)	0	342	+ 342

Tabell 1: Antall fengselsplasser, kapasitetsutnyttelse og elektronisk kontroll

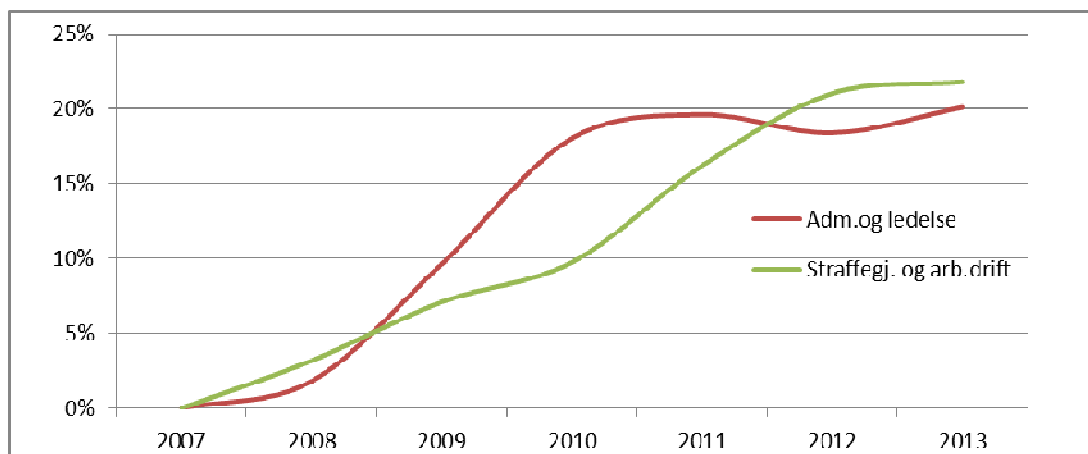
Fra 2001 til 2014 har antall årsverk i regionadministrasjonen blitt redusert fra 119 til 107,5. Reduksjon i antall årsverk på regionalt nivå skyldes blant annet sentraliseringen av arkivfunksjoner, lønn og regnskap, i tillegg til at sammenslåingen av regionene øst og nordøst har resultert i effektiviseringsgevinster. I samme periode har imidlertid også regionene blitt tilført flere oppgaver.³

Siden 2007 har antall årsverk innenfor administrasjon og ledelse på lokalt nivå (fengsel og friomsorgskontor) økt med rundt 20 prosent. Økning av antall årsverk innenfor administrasjon og ledelse på lokalt nivå skyldes særlig et økt antall fengselsplasser og økt satsing på straffegjennomføring i samfunnet, herunder innføring av elektronisk kontroll. Videre er det blitt satset på økt kompetanse på lokalt nivå, noe som blant annet har resultert i flere juridiske årsverk.

Sett i forhold til antallet soningsdøgn, har antallet årsverk innenfor administrasjon og ledelse ligget stabilt på lokalt nivå, mens det har blitt redusert på regionalt nivå (jf. tabell 2 og 3 under). I samme periode har antall årsverk innen straffegjennomføring økt med 22 prosent.

Vi ser av figur 3 at opptrappingen av elektronisk kontroll og etablering av Halden fengsel i perioden 2009/2010 medførte et nivåskift i andelen ansatte innen straffegjennomføring.

³ Herunder elektronisk kontroll, kapasitetsutvidelser med påfølgende økt saksmengde og HMS-stillinger.



Figur 3: Utvikling i årsverk på lokalt nivå innen henholdsvis administrasjon og ledelse samt straffegjennomføring og arbeidsdrift.

Tabell 2 under viser den prosentvise fordelingen av årsverk innen de ulike yrkesgruppene i fengslene. Andelen årsverk innen administrasjon og ledelse har holdt seg stabil.

Alle ansatte i fengsel	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alle årsverk	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Ledelse	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %	6 %
Straffegjennomføring	69 %	69 %	70 %	69 %	70 %	71 %	71 %
Administrasjon	7 %	7 %	8 %	8 %	8 %	8 %	8 %
Arbeidsdrift	17 %	17 %	16 %	16 %	16 %	15 %	15 %

Tabell 2: Prosentvis fordeling av årsverk innen de ulike yrkesgruppene i fengsel.⁴

Tabell 3 under viser den prosentvise fordelingen av årsverk innen de ulike yrkesgruppene på fromsorgskontorene. Også ved fromsorgskontorene har andelen årsverk innen administrasjon og ledelse økt i takt med økningen i produksjonen.

Alle ansatte i fromsorg	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Alle årsverk	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Ledelse	12 %	12 %	10 %	10 %	10 %	9 %	10 %
Straffegjennomføring	67 %	69 %	72 %	71 %	72 %	75 %	75 %
Administrasjon	19 %	19 %	17 %	18 %	17 %	15 %	15 %
Arbeidsdrift	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %

Tabell 3: Prosentvis fordeling av årsverk på fromsorgskontorene.⁵

2.2. Endringer i offentlig sektor

Kriminalomsorgens samarbeidspartnere, både statlige etater og forvaltningsnivåene, er ulikt organisert. De fleste statlige etater har geografi som prinsipp for organisering, selv om det er

⁴ Tallene inkluderer timelønnede omregnet til årsverk.

⁵ Tallene inkluderer timelønnede omregnet til årsverk.

benyttet ulikt. Fylkesinndeling ligger i all hovedsak til grunn for inndeling av regioner eller distrikter. Noen av de statlige etatene som kriminalomsorgen samarbeider med er organisert i en tonivåmodell, andre i en trenivåmodell.⁶

Det pågår flere store endringsprosesser både på statlig og kommunalt nivå som vil kunne ha betydning for kriminalomsorgen. Prosjektet trekker nedenfor frem enkelte endringsprosesser som anses som særlig relevante.

Det er igangsatt et stort arbeid med kommunesammenslåinger. Kommunesammenslåinger vil sannsynligvis kunne forenkle kriminalomsorgens arbeid med tilbakeføringsgarantien fordi enhetene vil få færre kommuner å forholde seg til.

I justissektoren er det flere endringer på gang. For en fremtidig organisering av lokalt nivå i kriminalomsorgen i en tonivåmodell, er særlig en ny inndeling av politidistriktene av interesse. Dagens 27 politidistrikter skal reduseres og det skal etableres et tydeligere skille mellom særorganer og støttedfunksjoner. En reduksjon av antall politidistrikter vil også kunne få konsekvenser for plassering av og struktur for tingrettene. Det er også grunn til å anta at det vil komme endringer i oppgavedelingen innen justissektoren, blant annet ved at politietaten i større grad rendyrker oppgavene av politifaglig karakter, mens forvaltningsoppgavene flyttes til andre aktører (jf. NOU 2013:9).

Gitt at kriminalomsorgens samarbeidspartnere er organisert ulikt, bør kriminalomsorgen etter prosjektets vurdering se hen til, men ikke være begrenset av, organiseringen i andre etater.

2.3. Nordiske modeller

Et annet nyttig bakteppe for å vurdere alternative organisasjonsmodeller er å se hen til organisering av kriminalomsorgen i våre naboland Danmark, Sverige og Finland. Alle tre landene har gjort forskjellige organisatoriske valg. Danmark har nylig innført ny organisasjonsstruktur (i oktober 2014), Sverige innfører ny struktur i januar 2015, mens Finland fortsatt opererer i tråd med organisasjonsendringen fra 2010.

Beskrivelsen under omfatter hovedsakelig organisasjonsstruktur, med særlig vekt på målsettinger, etatsledelse, regionale funksjoner og ivaretagelse av lokalt nivå.⁷

2.3.1. Kriminalforsorgen – Danmark

Den danske kriminalforsorgen er under omorganisering. Målet med omorganiseringen er å skape et grunnlag for større sammenheng i etaten, felles retning, økt faglighet, samt koordinering og likhet i oppgaveivaretagelsen på tvers av organisasjonen. Videre ønsker man å etablere en tettere relasjon mellom driftsledelse og strategisk ledelse samt et solid styringsgrunnlag.

⁶ For eksempel er Statsbygg og Husbanken organisert med to nivåer, mens Nav er organisert med tre nivåer.

⁷ Informasjonen er basert på møter med de respektive generaldirektørene sommeren og høsten 2014.

Basert på disse målsetningene og suksesskriteriene har Kriminalforsorgen i 2014 opprettet fire kriminalforsorgsområder på lokalt nivå, med det totale drifts- og resultatansvaret for enhetene i området. På denne måten samles de i dag ulike enhetene lokalt (fengsel, arresthuse (varetekt) og friomsorg) inn under felles ledelse. Den enkelte områdeadministrasjon skal håndtere de administrative oppgavene på lokalt nivå, gjennom ca. 20 årsverk i administrasjonen og ca. 40 årsverk lokalisert på de underliggende enhetene.

Kriminalforsorgen ledes av en konsernledelse som består av direktøren for kriminalforsorgen, de fire områdedirektørene og tre direktører fra direktoratet. Etatsledelsen møtes hver 14. dag.

Sentralt nivå skal styrke sin rolle i å legge de overordnede faglige og administrative føringene, og består nå av et konsernledelsessekretariat, et senter for straffegjennomføring, senter for HR og personal samt senter for IT. Samhandling står sentralt herunder deling av ressurser på tvers.

Områdeadministrasjonene har ikke blitt samlokalisert med de store fengslene, for å unngå at fengslene skal ta for stor posisjon overfor de andre enhetene. All kommunikasjon fra sentralt nivå til enhetene går via områdene.

Verdt å merke seg ved den danske modellen er at klageadgangen er innskrenket til å gjelde avgjørelser knyttet til gjennomføringen av et ordinært straffefullbyrdelsesforløp og saker som er av særlig inngripende karakter. Det er imidlertid opprettet en adgang til omgjøringsbegjæring som åpner for at den domfelte alltid, og i stedet for en klage, kan be om en fornyet vurdering av saken sin av områdedirektøren.

2.3.2. Kriminalvården – Sverige

Målet med organisasjonsendringen som innføres i januar 2015 er å skape en moderne struktur som er logisk og intuitiv, styrkende for de strategiske prosessene, og som synliggjør resultater og sikrer en mer effektiv gjennomføring av oppgaver. Kriminalvården gjennomførte en omorganisering i 2006 hvor det ble løftet administrative ressurser fra lokalt til regionalt nivå. Den planlagte endringen går ett trinn videre og løfter og samordner alle de strategiske og administrative ressursene til direktoratsnivå. Organisasjonsstrukturen er utarbeidet basert på teorien om «Stratified Systems», en metode som systematiserer roller, oppgaver og posisjoner ut ifra hvilke tidsperspektiv den enkelte leder og ansatte arbeider med.

Med dette utgangspunktet har Kriminalvården valgt å beholde seks regioner, og innfører en organisasjonsstruktur som kan sammenlignes med et timeglass. Øverste del illustrerer sentralt nivå med direktoratet og de administrative støttefunksjonene. Det smale midtpartiet består av regionene og det nederste partiet består av lokalt nivå med enhetene fengsel, hekte (varetekt) og friomsorg.

Direktoratet vil i den nye organisasjonsstrukturen få et større ansvar i administrativ bistand og støtte til lokalt nivå. Direktoratet vil ha 9 fagavdelinger og 2 nasjonale enheter, herav et administrativt servicesenter.

Forvaltningssaker skal i hovedsak gå direkte mellom sentralt nivå og den lokale enheten, mens oppgaver og oppfølging som omhandler drift og ledelse vil gå mellom direktoratet og regiondirektørene. Generaldirektøren og fagdirektører i direktoratet vil utgjøre etatsledelsen og ha en rendyrket strategisk ledelsesfunksjon. Det vil bli utvidede ledermøter hvor regionsjefene deltar (ca. 1 gang i kvartalet).

Regiondirektøren (i midten av timeglasstrukturen) vil ha som oppgave å lede, ansvarliggjøre, støtte og utvikle enhetene. Regionleddet vil bestå av regiondirektøren og fem ansatte. Øvrige ressurser kan være fysisk plassert ved regionkontoret, men vil organisatorisk tilhøre direktoratet. Regiondirektør skal forholde seg til to av fagdirektørene i direktoratet, en ansvarlig for fengsel og varetekt, og en for friomsorgen. De lokale enhetene vil bestå av en leder og ansatte som jobber med turnus og operative oppgaver.

Verdt å merke seg ved den svenske modellen er beslutningen om å skille fengsel og friomsorg på enhetsnivå. Disse ble i 2006 slått sammen under felles ledelse, men basert på erfaringen med at friomsorgen ble mindre synlig, har de nå blitt skilt ut og etablert med egen ledelse.

2.3.3. Brottspåføljdsmyndigheten – Finland

Finland opprettet i 2010 Criminal Sanction Agency, en felles organisasjonsstruktur som i hovedsak skulle effektivisere utgifter og skape et tettere samarbeid mellom fengsel og friomsorg. Effektiviseringen pågår fortsatt.

Criminal Sanction Agency består i dag av tre regioner med underliggende fengsler og friomsorgskontorer, hvorav nesten alle friomsorgskontorer inngår i sammenslåtte enheter med fengsler. Regionene har ansvaret for all drift, sekretariatsfunksjoner og personalet ute i de lokale enhetene.

På sentralt nivå er det opprettet en sentralforvaltning bestående av faglige og administrative områder innen lederstøtte, virksomhetsutvikling, rettsenhet og forvaltning. De lokale enhetene får all administrativ støtte fra denne forvaltningen og regionen. Det er lagt opp til et tett samarbeid mellom sentralforvaltningen og regionene, med organiserte tverrfaglige møter og samarbeidslinjer. Formålet med disse møtene er å skape en felles arena på tvers av fagområdene for erfaringsutveksling og testing av nye konsepter. Etatsledelsen består av generaldirektør, tre regiondirektører, fire direktører innen sentralforvaltningen, og direktører for straffegjennomføring, helseenheten og utdanningscenteret. Dette utgjør den største ledergruppen i de nordiske landene vurdert i denne utredningen, med totalt 11 personer.

Regionadministrasjonene styres av regiondirektør. Enhetene består av en direktør, to nestledere og en sekretariatsfunksjon som varierer ut fra enhetens størrelse (de større fengslene har en fengselsdirektør, en leder for fengselsbetjenter og to nestledere).

Finland har tatt noen strategiske valg som skiller seg både fra Sverige og Danmark. Sammenlignet med den svenske modellen har Brottspåføljdsmyndigheten valgt å samle fengsel

og friomsorg, og sammenlignet med den danske modellen har Finland valgt å tilgjengeliggjøre klagegangen, og har åpnet for at alle forhold kan påklages i tillegg til å ha opprettet et eksternt klageombud.

2.3.4. Fellestrekk Norden

Til tross for at disse landene har forskjeller i geografi, populasjon og kriminalitetsbilde og har hatt ulike målsettinger for sine omorganiseringer, finnes det noen felles trender blant disse nordiske landene:

- Sentralisering gjennom forflytting av administrative årsverk/oppgaver oppover i systemet. Dette skjer i noen tilfeller fysisk, i andre tilfeller organisatorisk ved at de forblir i enhetene/regionene, men ledes av regions- eller direktoratsleddet.
- Alle har besluttet å opprettholde/etablere områder/regionalt nivå og å samle direktører fra både direktorat og områder/regioner i etatsledelsen (med delvis unntak Sverige der etatsledelsen i utvidet etatsledermøte møter regionsjefene én gang i kvartalet).
- Økt prioritering av straffegjennomføring i samfunnet.

Prosjektet påpeker at Norge har en geografi som skiller seg fra de øvrige nordiske landene og medfører andre forutsetninger for drift og struktur.

2.4. Sentrale innspill fra etaten

Gjennom møter med ansatte i regionadministrasjonene og høringsrunden med alle enhetsledere om valg av ny modell, har prosjektgruppen fått synspunkter og tilbakemeldinger på organisasjonsutredningen og om organisering generelt. Under følger en oppsummering av hovedinnspillene fra landets enhetsledere.

Med hensyn til oppdraget fremhevet flere at en evaluering av dagens organisering burde blitt gjennomført. Videre ble det anbefalt at forutsetningen om at et eventuelt senter må ligge i tilknytning til en enhet bør revurderes.

Blant fellestrekkene i tilbakemeldingene var et ønske om å videreføre det som har fungert godt i dagens modell. De fleste enhetslederne opplever at regionene opererer med en nyttig balanse mellom ledelse, støtte og nærhet på den ene siden, og autonomi til enhetene på den andre siden. De fremhevet at kjennskap og forståelse til lokale forhold er viktig for å utøve god ledelse. Noen pekte på at det i enkelte saker i dag fremsto som vel så effektivt å kommunisere direkte med direktoratet som å gå via regionene fordi direktoratet på enkelte områder er direkte involvert.

Flere pekte på behovet for en tydelig etatsledelse med klare signaler om overordnede retningsvalg for etaten. Det ble understreket at direktoratet må være et strategisk organ, og mange frarådet å løfte operative ressurser og oppgaver til sentralt nivå som kan gi en topptung organisasjon med mindre handlingsrom til lokalt nivå. Flere mente at det i dag er en opplevelse av avstand mellom enhetene og direktoratet. Mange på lokalt nivå ønsker en

tydelig ledelse med fysisk nærhet.

Flere understreket viktigheten av å bevare nærhetsprinsippet i arbeidsoppgavene. Det ble påpekt at primæroppgavene og støttefunksjonene i praksis henger tett sammen, og at importmodellen og tverrfagligheten vektlagt i norsk kriminalomsorg vanskeliggjør flytting av ressurser og oppgaver bort fra lokalt nivå. Flere så en risiko for at lokalt nivå kan byråkratiseres som følge av at administrative ressurser forsvinner og at betjenter dermed får mindre tid til kjerneoppgavene, og mange var opptatt av at lokalt nivå må få tilstrekkelige ressurser til å håndtere flere og nye oppgaver.

Etaten har en felles erkjennelse av at fengsler og friomsorgskontorer må styrke samarbeidet. Samtidig var flertallet skeptiske til sammenslåing i felles enheter. Dette ble blant annet begrunnet med forskjeller i ansattes arbeidsoppgaver. Det var også uttrykt bekymring for manglende synlighet for straffegjennomføring i samfunnet, samt risikoen for å komme svakt ut ved fordeling av økonomiske midler. Det ble imidlertid fremhevet at det kan være muligheter for synergier, for eksempel innenfor elektronisk kontroll.

Gjennomgående ble det anbefalt at sammenslåinger på lokalt nivå må ta hensyn til geografiske og topografiske forhold, og at samordning av fagkompetansen prioriteres.

Flere oppfatter at det er en risiko for at ny organisasjonsmodell kan gi utfordringer for forvaltningssamarbeidet. Mange påpekte viktigheten av å organisere etaten slik at den treffer nivåene til de eksterne samarbeidspartene, som i hovedsak er organisert i en trenivåmodell.

Til sist fremhevet mange viktigheten av at gevinstrealisering og økonomisk innsparing i utredningsprosjektet ikke må overstyre kvalitet og kjerneoppgaver. Videre ble det anbefalt å gjøre en helhetlig vurdering av innsparing i lys av etatens overordnede kostnader.

2.5. Oppsummering

Utviklingen i kriminalomsorgen siden regionaliseringen i 2001 har gått i retning av effektivisering gjennom sammenslåinger av enheter og sentralisering av oppgaver. Det har vært en betydelig økning i fengselsplasser og satsing på straffegjennomføring i samfunnet, herunder innføring av elektronisk kontroll de siste årene. Andelen årsverk på lokalt nivå som benyttes til administrasjon og ledelse har holdt seg stabil til tross for økt kapasitetsutnyttelse. Tendensen på regionalt nivå har i samme periode vært fallende.

Organisatoriske endringer i stat og kommune kan ha konsekvenser for samhandlingen i straffesakskjeden og for kriminalomsorgens tverrfaglige forvaltningssamarbeid, men kriminalomsorgens samarbeidspartnere er organisert forskjellig. Kriminalomsorgen bør se hen til, men ikke være begrenset av, organiseringen i andre etater.

Sammenlignet med organiseringen i Danmark, Sverige og Finland har Norge plassert en betydelig større andel administrative ressurser på lokalt nivå. Norge har for øvrig en geografi som skiller seg fra de nordiske landene og medfører andre utfordringer i drift og struktur.

Etter samtaler med ansatte og høringsrunden med enhetslederne har prosjektet fått viktige innspill om hva som er viktig å bevare av suksessfaktorer ved dagens organisering, potensielle risikoområder ved en organisering i to nivåer, og viktige hensyn i utforming av en eventuell tonivåmodell.

3. Mål og føringer

I dette kapittelet utdypes prosjektets forståelse av de målene som er satt for omorganiseringen i departementets oppdragsbrev, samt øvrige føringer slik de fremkommer i styringsdokumenter.

3.1. Virksomhetsmål for kriminalomsorgen

En omorganisering av etaten må støtte opp om kriminalomsorgens samfunnsoppdrag og de overordnede målene for virksomheten. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2015 (jf. Prop. 1 S) er de overordnede målene for kriminalomsorgen redusert fra fem til to:

- En mer effektiv straffesakskjede
- Styrke forebyggingen mot kriminalitet

En mer effektiv straffesakskjede forutsetter tett samhandling og kontakt med de øvrige aktørene i straffesakskjeden. Modellene er derfor vurdert i lys av om de legger til rette for en enkel, smidig og effektiv samhandling med de andre aktørene i straffesakskjeden.

Modellene er også vurdert i forhold til målet om å styrke forebyggingen mot kriminalitet. Det er godt dokumentert at kvalitet i straffegjennomføringen har betydning for tilbakefall til kriminalitet. Slik sett er kvalitet et sentralt premiss for å nå målet om å styrke forebyggingen mot kriminalitet. God tilbakeføring til samfunnet forutsetter også et godt og nært samarbeid med kriminalomsorgens samarbeidspartnere, både med andre offentlige etater og frivillige organisasjoner. Flere av de etatene kriminalomsorgen samarbeider med, er organisert i tre nivåer.

Gitt forutsetningen om at en større andel av kriminalomsorgens samlede ressurser skal gå til tjenesteproduksjon, har prosjektet lagt til grunn at kriminalomsorgen skal utføre sine kjerneoppgaver med like god eller bedre kvalitet etter omorganiseringen som før.

3.2. Målene for ny organisering iht. oppdragsbrevet

Nedenfor beskrives og drøftes målene med omorganiseringen slik de er nedfelt i oppdragsbrevet fra departementet.

Effektiv ressursutnyttelse – mer til tjenesteproduksjon, mindre til administrasjon og ledelse

Et sentralt mål for omorganiseringen er å sikre effektiv ressursutnyttelse der mest mulig av kriminalomsorgens ressurser går til tjenesteproduksjon. Dette innebærer at utgiftene til administrasjon og ledelse skal reduseres gjennom å samle administrative funksjoner og

redusere antall lederstillinger. Disse forutsetningene ligger til grunn uavhengig av hvilken modell som velges.

Prosjektet legger til grunn at målet om effektiv ressursutnyttelse primært kan realiseres på tre måter:

- a) Reduksjon i antall årsverk på regionalt nivå: Nedleggelse av regionene vil medføre en samordning og flytting av regionale oppgaver som vil gi mulighet for reduksjon i årsverk innenfor ledelse og internadministrasjon. Videre vil en samling av regionale oppgaver kunne utløse stordriftsfordeler som vil resultere i en reduksjon i antallet årsverk.
- b) Reduksjon i antall årsverk på lokalt nivå: Sammenslåing av enheter på lokalt nivå vil kunne medføre en samordning av lokale administrative dagtidsstillinger som vil gi mulighet for reduksjon i årsverk innenfor områder som ledelse, personal, enkeltsaksbehandling, økonomi og internadministrasjon. Videre vil en samling av overgripende lokale oppgaver kunne medføre en reduksjon i antallet årsverk som i dag utfører disse oppgavene.
- c) Reduksjon i husleie: Nedleggelse av regionadministrasjonene og eventuell sammenslåing av enheter vil kunne fristille lokaler og derved reduserte husleiekostnader.

Hvilke konkrete funksjoner som egner seg til å samles, og hvorvidt de bør samles på lokalt nivå eller direktoratsnivå, er nærmere beskrevet i kapittel 4.

Sterk og tydelig etatsledelse

Et annet mål som ny organisering skal baseres på, er sterk og tydelig etatsledelse. I oppdragsbrevet er det spesifisert at direktoratet må ha faglig tyngde, være den strategiske drivkraften og utøve tydelig etatsledelse for å ivareta det strategiske ansvaret for all faglig og administrativ utvikling i etaten. Det forutsetter en etatsledelse som både er strategisk innrettet, men også handlingskraftig og i så tett innpass med lokalt nivå at en fortløpende kan vurdere utviklings- og forbedringspotensialer.

Færre organisatoriske ledd kan forenkle etatsstyringen, men et sentralt hensyn i disse vurderingene blir å sikre balanse mellom strategiske og operative oppgaver i direktoratet.

En tonivåmodell vil kunne innebære en midlertidig reduksjon i lederkapasitet og kompetanse i etaten. En god styringsdialog og en tydelig kontaktflate mellom lokalt og sentralt nivå blir derfor viktig, ikke minst i omstillingsfasen.

Likhet i saksbehandlingen

Det tredje målet en ny organisering skal baseres på, er likhet i saksbehandlingen. I henhold til oppdragsbrevet fra departementet medfører tonivåmodellen at alle enkeltsaker behandles i førsteinstans på lokalt nivå, og en sentralisering av all klagesaksbehandling til direktoratet. Det innebærer en forenkling av dagens organisering med tre forvaltningsnivåer.

De fleste enkeltsaker behandles i dag på enhetene i første instans med regionen som klageinstans, men noen enkeltsaker⁸ behandles av regionadministrasjonen i første instans med direktoratet som klageinstans. En samling av alle klagesaker ett sted vil kunne bidra til mer enhetlig saksbehandling, jf. oppdragsbrevet. Samling av alle klagesaker antas derfor å kunne gi økt kvalitet og likere behandling. Dette vil igjen gi et bedre grunnlag for å sikre lik praktisering av regelverket og gi felles føringer til lokalt nivå. Likhet i saksbehandlingen skal også understøttes av en enhetlig og samlet faglig utvikling av kriminalomsorgen. Det er imidlertid en risiko for at saksbehandlingstiden øker i tråd med økt antall saker, at avstanden mellom lokalt og sentralt nivå blir større og at man begynner å "styre" gjennom enkeltvedtak.

Det vil bli truffet en rekke vedtak lokalt som ikke vil bli påklaget, og det vil være viktig å etablere rutiner som sikrer likhet i saksbehandlingen. Eksempelvis kan en enhet med «liberal» praksis på et område medføre få klagesaker, noe som kan resultere i at det vil ta tid før direktoratet fanger opp dette gjennom klagesakshåndtering. Direktoratet må også dimensjoneres for dette arbeidet som for eksempel vil innebære behov for koordinerende arbeid med lokale saksbehandlere, ledere og tilsyn.

Bedre sammenheng i straffesakskjeden

Til sist skal ny organisering bidra til bedre sammenheng i straffesakskjeden. Det innebærer både en sømløs, enhetlig kriminalomsorg og god sammenheng mellom kriminalomsorgen og de andre aktørene i straffesakskjeden.

Den nye organiseringen skal bidra til bedre saksflyt og et helhetlig blikk på innsatte og domfelte.⁹ I oppdragsbrevet er dette konkretisert ved at det skal legges til rette for god samordning også av ressurser på tvers av fengsler, friomsorgskontorer og ND-sentre, samt med de andre etatene og virksomhetene i straffesakskjeden.

Politiet, domstolene og utlendingsforvaltningen er viktige samarbeidspartnere for kriminalomsorgen. Organiseringen av aktørene i straffesakskjeden bør derfor ses i sammenheng for å sikre god samhandling.

3.3. Kriminalomsorgens virksomhetsstrategi

Virksomhetsstrategien for kriminalomsorgen ble utarbeidet våren 2014, og gjelder for perioden 2014 til 2018. Strategien skal lede virksomheten i retning av å utvikle én enhetlig kriminalomsorg og danne grunnlag for hvordan etaten utvikler seg internt, gjør prioriteringer og styrer virksomheten på alle nivåer. De fire målområdene i strategien støtter i stor grad opp

⁸ Regionadministrasjonene er i dag første instans for enkeltsaker som berører domfelte med dommer over ti år, samt forvaringssaker (løslatelse fra forvaring, forlengelse av tidsrammen for forvaring og endring av vilkår for forvaring, samt forlengelse av bruk av sikkerhetsseng/sikkerhetscelle).

⁹ Det har blitt skissert og gjennomført ulike organisatoriske grep for å realisere dette. Etableringen av regionene i Norge er et eksempel. Sammenslåing av enheter som både omfatter fengsel og friomsorg har blitt gjennomført i Sverige. Sverige reverserer imidlertid denne ordningen nå, da de oppfatter at friomsorgsenhetene har "forsvunnet" noe i de sammenslåtte enhetene. Finland derimot uttrykker at ordningen med sammenslåtte enheter der både friomsorg og fengsler er koblet sammen fungerer godt.

under målene med omorganiseringen, og er hensyntatt i prosjektets vurdering av de to modellene.

Sikker og målrettet straffegjennomføring: Nøkkelfaktorene for å skape en sikker og målrettet straffegjennomføring er sikkerhet og samhandling. Gjennom sikkerhetsarbeidet skal tryggheten for samfunnet, den domfelte, medarbeidere og samarbeidspartnere ivaretas. Gjennom samhandling – både med den domfelte, internt i kriminalomsorgen og eksternt med offentlige og private organisasjoner – skal kriminalomsorgens mål om god progresjon og tilbakeføring til samfunnet nås.

Riktig dimensjonering – kvalitativt og kvantitativt: God kriminalomsorg krever en kvalitativ og kvantitativ riktig dimensjonering av kapasitet og ressurser for straffegjennomføring i samfunnet og i fengsel. Tilstrekkelig og riktig kapasitet til å iverksette rask straffegjennomføring og varetekt er avgjørende for å ivareta samfunnets behov for trygghet og domfeltes mulighet til å endre sitt kriminelle handlingsmønster.

Én lærende og fremtidsrettet kriminalomsorg: Staten skal opptre som én helhetlig kriminalomsorg der alle tar felles ansvar for å bygge en felles identitet og kultur som er preget av verdien åpenhet, respekt, profesjonalitet og engasjement. Kriminalomsorgens kompetanse skal ivareta dagens behov og fremtidens utfordringer, og skal reflektere utviklingen nasjonalt og internasjonalt, i en tid der samfunnet og kriminalitetsbildet endrer seg stadig raskere.

Et robust arbeidsmiljø med gjennomføringsevne: Dette målet omfatter områdene organisering og styring, ledelse og medarbeiderskap. Staten skal organiseres og styres på en måte som ivaretar samfunnsoppdraget på en effektiv og formålstjenlig måte, og som tilrettelegger for god kompetanseutnyttelse, personalledelse og kostnadseffektivitet. En god og relevant styringsdialog gjennom hele virksomheten er en viktig rammebetingelse for å ivareta gjennomføringsevnen. En felles ledelsesplattform skal støtte ledere i å ivareta enhetlige lederprinsipper og utvikling av lederferdigheter. I medarbeiderskap ligger å gjøre hverandre gode og å ta et individuelt ansvar for å nå felles mål og å etterleve etatens verdier.

3.4. Operasjonalisering av målene til vurderingskriterier

Målene som er beskrevet i dette kapittelet henger tett sammen og er til dels overlappende. Prosjektet har sett målene i sammenheng og operasjonalisert dem samlet i følgende vurderingskriterier:

- 1) Effektiv ressursutnyttelse
 - a) Reduksjon i antall årsverk på regionalt nivå¹⁰
 - b) Reduksjon i antall årsverk på lokalt nivå¹¹
 - c) Reduksjon i husleie

- 2) Sterk og tydelig etatsledelse:

¹⁰ Kun innen administrasjon og ledelse.

¹¹ Kun innen administrasjon og ledelse.

- a) Strategisk fokus i direktoratet
- b) Klar ansvars- og oppgavedeling
- c) Styrings- og kontrollspenn på sentralt nivå
- d) Styrings- og kontrollspenn på lokalt nivå

3) Likhet i saksbehandlingen

- 4) Bedre sammenheng i straffesakskjeden og mer effektiv straffesakskjede
 - a) Innad i kriminalomsorgen
 - b) Mellom aktørene i straffesakskjeden

- 5) Styrke forebygging mot kriminalitet
 - a) Helhetlig blikk på den domfelte
 - b) Tilbakeføringsarbeidet, herunder forvaltningssamarbeidet

I kapittel 7 vurderer prosjektet hvilke konsekvenser en eventuell omorganisering til to nivåer og valg av organisasjonsmodell vil ha i lys av disse målene. I tillegg er gjennomførbarheten av modellene vurdert. Prosjektet har operasjonalisert gjennomførbarhet som kompleksiteten i endringen, tiden som trengs for å forberede organisasjonen og de ansatte på omorganiseringen, og tiden det vil ta å gjennomføre den.

4. Overordnet ansvars- og oppgavedeling

I dette kapittelet gis det en kort beskrivelse av regionenes overordnede ansvar og oppgaver, etterfulgt av en prinsipiell drøfting av ansvars- og oppgavedeling i en tonivåmodell. Deretter presenteres prosjektets forslag til hvilke oppgaver som bør samles, samt overordnet ansvars- og oppgavedeling på sentralt og lokalt nivå.

Organisering og oppgavefordeling for dokumentssenteret, refusjonsordningen, hundetjenesten og transport er beskrevet og vurdert i kapittel 6.

4.1. Regionenes ansvar og oppgaver

Dagens regionale nivå har et helhetlig ansvar for straffegjennomføringen innenfor et geografisk avgrenset område. Regionalt nivå har et drifts-, budsjett- og resultatansvar overfor de lokale enhetene og rapporterer til direktoratet. Det er også et forvaltningsrettslig nivå som håndterer det vesentligste av domfeltes klagesaker, samt er vedtaksmyndighet i de mer alvorlige enkeltsakene. Videre ivaretar regionalt nivå saker der kriminalomsorgen har påtalekompetanse.¹²

Overordnet kan regionadministrasjonenes oppgaver beskrives på følgende måte:

- Ledelse og støttefunksjoner for lokale enheter¹³
- Utforme mål, resultatmål og retningslinjer for alle fagområder og støttefunksjoner
- Fordele midler til lokale enheter

¹² Med unntak av ND-saker.

¹³ Støttefunksjonene er imidlertid noe avgrenset på detaljnivå i saksområder der regionalt nivå er klageorganet.

- Sørge for forsvarlig straffullbyrding
- Sørge for forsvarlig ressursbruk
- Vedtak straffegjennomføringsloven, herunder også påtalekompetanse
- Behandle klagesaker i lokalt fattede saker
- Føre tilsyn med lokale enheter
- Ivareta forvaltningssamarbeidet med samarbeidende etater på regionalt nivå

Regionene har ulik størrelse, geografi og enhetsstruktur. Organisatorisk tilknytning av for eksempel tilbakeføringskoordinatorene og programinstruktørene varierer mellom regionene, samt hvilke fullmakter som er delegert til enhetene.

4.2. Føringer for ansvars- og oppgavefordeling i en tonivåmodell

Etablering av en tonivåmodell innebærer ikke at oppgavene som regionadministrasjonene har hatt, ikke lenger skal utføres. Oppgavene må enten håndteres av direktoratet eller av lokalt nivå. Prosjektet har lagt til grunn at oppgavene skal fordeles på en slik måte at kvalitet i straffegjennomføringen ivaretas på dagens nivå eller bedre, jf. kapittel 4. Det er imidlertid forutsatt at oppgaveløsningen skal bli mer effektiv.

Gjennomgangen av oppgavedelingen er avgrenset til oppgavene som i dag håndteres av regionene, samt oppgaver av administrativ og ledelsesmessig karakter og enkelte faglige oppgaver som i dag håndteres på lokalt nivå. Fire arbeidsgrupper har arbeidet med kartlegging av oppgaver på regionnivå og gitt forslag til hvordan disse bør fordeles mellom nivåene, jf. vedlegg 3-6.¹⁴ Prosjektet har samordnet, bearbeidet og forenklet arbeidsgruppenes innspill.

Enkelte konsekvenser ved endring fra dagens trenivåmodell vil gjelde uavhengig av hvilken organisering som velges for tonivåmodellen. Både direktoratet og lokalt nivå vil få ansvar for flere oppgaver og få tilført flere ressurser.

En naturlig avgrensning av funksjoner som bør legges til sentralt nivå, er etter prosjektets vurdering områder der det kan være aktuelt å overprøve driftsnivåets beslutninger. Med andre ord må det være en sammenheng mellom oppgavedelingen og fullmaktsstrukturen. Uavhengig av organisering vil det være avgjørende at fullmakts- og beslutningsstrukturen og ansvars- og oppgavedelingen mellom sentralt og lokalt nivå er klart definert.

En gjennomgående utfordring med tonivåmodellen som bare til en viss grad påvirkes av modellvalg, er på den ene siden risikoen for at direktoratet blir for operativt, og på den andre siden at enhetene blir for byråkratiske. Samling av oppgaver med spesialisering og

¹⁴ Mandatet til arbeidsgruppene har vært å definere dagens regionale oppgaver for så å vurdere hvilke av disse oppgavene som i en tonivåmodell naturlig hører til henholdsvis direktoratet og lokalt nivå. Gruppene skulle ikke ta stilling til valg av modell. Oppdraget ble formelt gitt til gruppene 1. september, med frist for endelig ferdigstilling 3. oktober. De fire arbeidsgruppene har arbeidet med henholdsvis administrative fagområder; sikkerhet og domsadministrasjon; innhold og metode; samt enkeltsaksbehandling og enhetlig praksis iht. straffegjennomføringsloven (inkludert refusjonsordningen). Der arbeidsgruppene har vært i tvil, følger det en drøftelse før anbefalingen.

arbeidsdeling på tvers av enheter kan være et virkemiddel for å motvirke unødige byråkratisering på lokalt nivå eller for sterk operativ orientering i direktoratet.

Prosjektet har lagt til grunn følgende prinsipper og hensyn i forslagene til samling og fordeling av oppgaver mellom sentralt og lokalt nivå:

1. Strategiske versus operative oppgaver

Prosjektet har lagt til grunn at strategiske¹⁵ oppgaver som hovedregel skal samles og plasseres i direktoratet, mens operative¹⁶ oppgaver som hovedregel skal løses lokalt (enten samlet eller desentralt).

2. Stedsavhengige versus stedsuavhengige oppgaver

Stedsavhengige oppgaver som krever utstrakt lokalkunnskap i oppgaveløsingen eller nærhet til brukerne/domfelte skal som hovedregel håndteres desentralt og plasseres på lokalt nivå, mens samling er vurdert for stedsuavhengige oppgaver.

3. Spesialisering og likhet i saksbehandlingen

Oppgavedelingen skal bidra til å sikre hensynet til rettssikkerhet og likhet i saksbehandlingen, som beskrevet i punkt 4.2. Samling er særlig vurdert for saker der saksmengden er liten og behovet for spesialistkompetanse er stort. Dette er også gjerne oppgaver som krever distanse mellom enheten og saksbehandler av hensyn til sikkerhet og rettssikkerhet.

4. Kvalitet og effektivitet i oppgaveløsingen

Prosjektet har også vurdert oppgavefordelingen ut fra hensynet til kvalitet og effektivitet i oppgaveløsingen, jf. målet om effektiv ressursutnyttelse. Det er lagt til grunn at oppgavene skal fordeles på en måte som gir robuste fagmiljøer med tilstrekkelig kompetanse og reduserer sårbarheten ved sykdom, turnover mm.

For å oppfylle mandatet for utredningsarbeidet har prosjektet lagt til grunn at oppgavene skal plasseres der muligheten for frigjøring av ressurser innen ledelse og administrasjon er størst, så sant ikke andre viktige hensyn nedfelt i prinsippene taler imot det. Prosjektet har gjort en avveining av disse prinsippene i tilfeller der de kan sies å stå i innbyrdes motsetning til hverandre. Et eksempel kan være domsadministrering som er et utpreget operativt arbeid, som krever god spisskompetanse og som i dag utføres for hele landet av 12 årsverk plassert på regionalt nivå. Dersom enhetsmodellen vedtas, vil prosjektet anbefale at funksjonen plasseres i direktoratet da behovet for spesialisering (punkt 3.), kvalitet og effektivitet (punkt 4.) blir mer tungtveiende enn det at det er en operativ oppgave (punkt 1.) som til dels er avhengig av god lokalkunnskap (punkt 2.).

¹⁵ Med strategiske oppgaver menes overordnet styring, kontroll, lederstøtte og utvikling av etaten.

¹⁶ Med operative oppgaver menes oppgaver knyttet til daglig drift og løpende ledelse, styring og oppfølging av denne.

4.3. Forslag til samling av funksjoner og oppgavedeling mellom nivåene

Basert på disse prinsippene, og arbeidsgruppenes anbefalinger, har prosjektet foreslått hvilke oppgaver som bør samles i en tonivåmodell, og hvilke oppgaver som bør ligge på henholdsvis sentralt og lokalt nivå.

4.3.1. Samling av funksjoner

Prosjektet har vurdert hvilke administrative og faglige funksjoner som egner seg for sentralisering i betydningen samling av funksjoner. Samling er aktuelt både i oppgavefordelingen mellom sentralt og lokalt nivå, og i oppgavedelingen innad i et senter/en sammenslått enhet. Støttefunksjoner og fellestjenester skal organiseres slik at de understøtter de operative enhetene best mulig i å oppfylle sine oppgaver og mål, samtidig som organiseringen skal sikre mest mulig effektiv ressursutnyttelse for etaten som helhet.¹⁷

Med utgangspunkt i de skisserte prinsippene bør følgende funksjoner samles:

Funksjon/fagområde	Oppgave
Strategi og policy	• Utarbeide og forvalte felles strategier, retningslinjer, rutiner, maler og verktøy • Overordnet tilsyn, kontroll, kvalitetssikring og avvikshåndtering • Utforme mål og resultatkrav for alle fagområder og støttefunksjoner • Premissgiver og pådriver for standardisering på alle fagområder • Sørge for forsvarlig straffefullbyrding
Bygg	• Større byggeprosjekter, utredninger, kapasitetsplaner, prosjektledelse og mulighetsstudier • Støtte til driftsenhet ved behov innenfor husleieavtale og regulering av oppgavefordeling innenfor forvaltning, drift og vedlikehold
Økonomi, anskaffelser og innkjøp	• Overordnet oppfølging og rådgivning tilknyttet budsjett og regnskap • Støtte innen detaljbudsjettering, periodisering, rapportuttak og analyser • Inngåelse av rammeavtaler • Støtte til gjennomføring av anskaffelser og innkjøp
HR (herunder HMS)	• Personalpolitikk, lønnspolitikk, strategisk kompetansepolitikk • HR-støtte og rådgivning, krevende personalsaker, tvistesaker og prosessuelle saker • Organisasjonsutvikling • Leder- og ledelsesutvikling • Medarbeiderundersøkelsen • Overordnet tilsyn, kontroll og kvalitetssikring, maler og rutiner, støtte og opplæring i HMS-arbeidet
Sikkerhet	• Tilsyn og inspeksjon • Straksvarslinger og varslinger fra politiet • Infoflytsaker • Implementering og oppfølging av beredskapsplanverk
Metode og innhold	• Forvaltningssamarbeid; samarbeidsavtaler regionalt og lokalt der flere

¹⁷ Sentraliserte støttefunksjoner, enten de ligger på sentralt eller lokalt nivå, må ha rutiner for å sikre leveranser til avtalt tid, kvalitet og volum uavhengig av hvor brukerne befinner seg.

	enheter er involvert; jevnlig overordnede møter med samarbeidspartene • Opplæring og vedlikehold av faglig kompetanse på tjenestemannsnivå • Etablering, koordinering samt overordnet oppfølging og utvikling av arbeidsdriften og programvirksomheten
Enkelt saker etter straffegjennomføringsloven	• Klagesaksbehandling • Juridisk saksbehandlerkapasitet for enheter som i dag ikke har den kompetansen • Forvaringssaker for enheter som sjeldent har forvaringsdømte • Juridisk veiledning • Kriminalomsorgens påtalekompetanse
Domsadministrasjon	• Fordeling av dommer og plassering av varetekt

Tabell 4: Funksjoner foreslått samlet (på sentralt eller lokalt nivå) i en tonivåmodell

I tillegg bør følgende oppgaver organiseres samlet/forbli organisert samlet, jf. kapittel 6:

- Hundetjenesten
- Refusjonsordningen
- Dokumentsenteret
- Transport

I tillegg vil det være aktuelt å samle oppgaver som i dag utføres på den enkelte lokale enhet. Aktuelle funksjoner er nærmere beskrevet under punkt 4.3.3.

4.3.2. Oppgaver til sentralt nivå

Prosjektet har forutsatt at direktoratet må ha ressurser og kompetanse til å drive strategisk og faglig utvikling av etaten og sikre styring og kontroll for å påse at etaten etterlever strategier som er besluttet, leverer på de mål som er definert og følger lover, regler og interne retningslinjer. Uavhengig av hvilken modell som velges, vil en tonivåmodell innebære at all strategiutforming og alle større utviklingsoppgaver vil utføres i direktoratet. En tonivåmodell vil også medføre at all klagesaksbehandling samles i direktoratet.

Prosjektet har også vurdert sentralisering av felles administrative oppgaver og ressurser til direktoratet for å oppnå stordriftsfordeler og sikre faglig tyngde og drivkraft.

Enkelte oppgaver må håndteres i direktoratet dersom enhetsmodellen velges, men vil kunne løses på lokalt nivå dersom sentermodellen velges. Dette gjelder blant annet deler av forvaltningssamarbeidet, domsadministrasjon, hundetjenesten, transport og enkelte oppgaver innen sikkerhet, tilsyn og inspeksjon.

4.3.3. Oppgaver til lokalt nivå

Norsk kriminalomsorg har tradisjon for og ser betydelige gevinster ved at de administrative og ledelsesmessige ressursene plasseres nærmest mulig lokalt nivå. Prosjektet har lagt til grunn at enheter på lokalt nivå skal gis tilstrekkelig robusthet til å være i stand til å yte kvalitativ og effektiv oppgaveløsning i daglig drift. Videre har prosjektet ønsket å ta vare på

etatens evne til raskt å iverksette nye tiltak. Prosjektet foreslår at følgende oppgaver legges til lokalt nivå:

Funksjon/fagområde	Oppgave
Bygg	• Oppfølging av leieavtaler og styringsdialogen med Statsbygg regionalt
Enkelsaker etter straffegjennomføringsloven	• Vedtak førsteinstans straffegjennomføringsloven • Saker for retten iht. straffegjennomføringsloven (påtale)
Økonomi, anskaffelser og innkjøp	• Oppdragsbrev • Internt budsjett, fordeling oppfølging og regnskapskontroll • Enkeltanskaffelser
HR (herunder HMS)	• Ansvar for alle tilsettingsforhold og løpende personalforvaltning • Løpende rådgivning til ledelse, tillitsvalgte og vernetjeneste • Saksforberedelse ved rekruttering og øvrige personalsaker
Sikkerhet	• Oppfølging, anskaffelse og utfasing av verne- og sikkerhetsutstyr
Metode og innhold	• Løpende forvaltningssamarbeid i straffegjennomføringen (skole, helse, NAV, livssynstjenester, frivillige organisasjoner) • Følge opp programvirksomhet, aktivisering og arbeidsdrift

Tabell 5: Oppgaver foreslått lagt til lokalt nivå i en tonivåmodell

Videre vil det på lokalt nivå kunne være gevinster å hente på å i noe grad å samle funksjoner mellom alle eller flere driftsenheter/avdelinger, for eksempel innen økonomi og lønn, HR, juridisk kompetanse (straffegjennomføringsloven), tjenesteoppsett og ansvaret for arbeidsdriften (driftssjef) og samarbeidet med Statsbygg.

4.4. Oppsummering

En tonivåmodell innebærer at oppgavene i kriminalomsorgen må fordeles på nytt. I enhetsmodellen må flere oppgaver sentraliseres og håndteres av direktoratet, herunder oppgaver av operativ karakter. I sentermodellen bør de operative oppgavene legges til sentrene.

5. Beskrivelse og vurdering av de to modellene

I dette kapittelet konkretiseres utformingen av de to modellene, før de beskrives i mer detalj. Deretter vurderes modellene ut fra vurderingskriteriene basert på målene som beskrevet i kapittel 3, samt ut fra gjennomførbarhet. I punkt 5.4 gis en oppsummering og sammenlignende vurdering av modellenes styrker, svakheter og risiko.

5.1. Forutsetninger for utforming av modellene

5.1.1. Enhetsstrukturen i kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen i Norge på lokalt nivå består i dag av 59 enheter fordelt på om lag 100 lokasjoner og har betydelige ulikheter hva gjelder størrelse, administrasjon, geografisk

plassering og bygningsutforming. Denne enhetsstrukturen, samt geografien, topografien¹⁸ og demografien i Norge, utgjør forutsetninger for hva som er praktisk mulig og hensiktsmessig når de to modellene skal konkretiseres i form av antall sentre/enheter.

Det største fengselet i Norge, Oslo fengsel, har 420 fengselsplasser og 360 årsverk og ligger sentralt plassert i hovedstaden. Til sammenlikning har Mosjøen fengsel 15 fengselsplasser, 16 årsverk og ligger 26 mil fra nærmeste fengsel.

Oslo friomsorgskontor har 67 årsverk og dekker et område med 640 000 innbyggere. Til sammenlikning har Sogn og Fjordane friomsorgskontor 12,5 årsverk og dekker et vesentlig større geografisk område, men med bare 109 000 innbyggere.

Dagens 59 enheter er autonome enheter som er dimensjonert for, med støtte fra regionalt nivå, å håndtere et helhetlig driftsansvar, herunder alle typer vedtak i første instans (både administrative og etter straffegjennomføringsloven), budsjettstyring og økonomistyring. Dette har resultert i at de fleste beslutninger i dag tas nærmest mulig den det gjelder (både ansatt og domfelt).

Mindre enheter krever mer oppfølging og administrativ støtte fra regionalt nivå enn store enheter. Begge modellene forutsetter derfor at antall enheter må reduseres for å bli tilstrekkelig robuste til å håndtere det ansvar og de oppgaver som vil ligge på lokalt nivå. For enhetsmodellen er sammenslåinger også nødvendig for å sikre et forsvarlig kontrollspenn.

5.1.2. Konkretisering av modellene

For å detaljere de to modellene og komme frem til anbefalte modeller har prosjektet vurdert ulike alternativer og drøftet disse med enhetslederne i etaten, koordineringsgruppe og referansegrupper. Prosjektet har arbeidet ut fra tre grovskisser for å tydeliggjøre muligheter og vurdere gjennomførbarhet: 3 kriminalomsorgssentre, 10 sammenslåtte enheter/sentre og 30 sammenslåtte enheter.

Gjennom drøftingene har prosjektet konkludert med at det er lite aktuelt å etablere mer enn 15 lokale enheter i enhetsmodellen, av hensyn til direktoratets styringsspenn, behovet for relativt tett ledelses- og resultatmessig oppfølging av enhetene, samt en effektiv kommandolinje.

Prosjektet har også vurdert det slik at gevinstene ved å etablere en sentermodell med opp mot 10 sentre blir for små til å ivareta målene med omorganiseringen.

Ulike modellalternativer har blitt vurdert ut fra målene som er satt for omorganiseringen. Modellene er vurdert ut fra et organisatorisk perspektiv sett ovenfra, og ut fra enhetenes behov for støtte og oppfølging sett nedenfra, samt hensynet til å sikre fortsatt god kvalitet i det kriminalomsorgsfaglige arbeidet. Etter en helhetlig gjennomgang har prosjektet besluttet å utrede følgende to hovedalternativer:

¹⁸ Norges «fjell og daler» har betydning for fremkommelighet, og gjør at enheter som ikke nødvendigvis ligger så langt fra hverandre geografisk kan ha lange og krevende reiseveier mellom seg.

- En sentermodell med 3-4 kriminalomsorgssentre
- En enhetsmodell med 10-12 sammenslåtte enheter

5.1.3. Mulig geografisk inndeling av 3 og 4 sentre

Det er naturlig å dele sentrene inn etter landets fylkesinndeling, både fordi dette fremstår som hensiktsmessig organisatorisk og fordi dette stemmer best overens med etatens mest sentrale samarbeidspartnere.

Prosjektet har lagt til grunn at hvert senter ikke bør ha mer enn 10 til 15 driftsenheter. Prosjektet vil derfor anbefale som en forutsetning for en slik modell at enheter med mindre enn 50 innsatte slås sammen, med mindre geografiske hensyn tilsier at dette ikke vil resultere i synergier. Behovet for sammenslåinger vil imidlertid være mindre i 4 sentre enn i 3 sentre.

Antallet innbyggere i området gir en indikasjon av friomsorgskontorenes arbeidsomfang. Videre har prosjektet sett på antallet lokasjoner, geografisk nærhet mellom enhetene sett i forhold til mulig plassering av en senterledelse og antallet fengselsplasser. Tabellene 6 og 7 under er ment som eksempler på hvordan en sentermodell kan realiseres.¹⁹

Illustrasjon av 4 sentre:

Senter	Fylker	Antall enheter	Innbyggere	Fengselsplasser
Nord	Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal	Før sammenslåing: 13 Etter sammenslåing: 11	1, 2 mill	525
Vest	Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder og Aust-Agder	Før sammenslåing: 15 Etter sammenslåing: 12	1,4 mill	900
Sør	Telemark, Vestfold og Buskerud	Før sammenslåing: 12 Etter sammenslåing: 10	0,7 mill	730
Øst	Oppland, Hedmark, Akershus, Oslo og Østfold	Før sammenslåing: 19 Etter sammenslåing: 12	1,9 mill	1650
Totalt antall driftsenheter etter sammenslåing: 45				

Tabell 6: Illustrasjon av 4 sentre. Tabell 7: Illustrasjon av 3 sentre

Illustrasjon av 3 sentre:

Senter	Fylker	Antall enheter i dag	Innbyggere	Fengselsplasser
Nord	Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Møre og Romsdal	Før sammenslåing: 13 Etter sammenslåing: 11	1,2 mill	525
Sørvest	Sogn og Fjordane, Hordaland, Rogaland, Vest-Agder, Aust-Agder og Telemark	Før sammenslåing: 17 Etter sammenslåing: 14	1,6 mill	1100
Øst	Vestfold, Buskerud, Oppland, Hedmark, Akershus, Oslo og Østfold	Før sammenslåing: 29 Etter sammenslåing: 20	2,4 mill	2180
Totalt antall driftsenheter etter sammenslåing: 45				

¹⁹ Prosjektet forutsetter at den konkrete utformingen av modellen, uavhengig av hvilken som blir valgt, gjøres etter prosess i etaten.

5.1.4. Mulig inndeling av 10-12 sammenslåtte enheter

Kjennetegnene ved dagens enhetsstruktur og de øvrige forutsetningene beskrevet i punkt 5.1, har gjort det utfordrende å etablere noen tydelige og ensartede prinsipper for sammenslåing av enheter i denne modellen. I en forenklet fremstilling innebærer dagens struktur at det langs kysten fra Aust-Agder til Finnmark kan være naturlig å etablere sammenslåtte enheter i form av ett til tre fylker, mens det på det sentrale østlandsområdet kan være mer aktuelt å etablere sammenslåtte enheter ut fra funksjon, størrelse og geografisk plassering.

Prosjektet anbefaler derfor at sammenslåtte enheter i hovedsak etableres fylkesvis, med unntak av det sentrale østlandsområdet der det i tillegg tilrettelegges for tre til fem enheter basert på fysisk og/eller organisatorisk nærhet. Dette vil sikre et tett samarbeid mellom fengsler og friomsorgskontorer og derved bygge opp under en enhetlig kriminalomsorg. De sammenslåtte enhetene bør etableres på en slik måte at det blir et visst volum også på arbeidet med straffegjennomføring i samfunnet.

10-12 sammenslåtte enheter åpner også for muligheten til å etablere enkelte spesialiserte enheter og kompetansemiljøer, for eksempel innen forvaring, friomsorg eller kvinnefengsel.

Prosjektet har vurdert muligheten for å etablere store friomsorgsenheter som rapporterer direkte til direktoratet. Etter prosjektets vurdering fremstår det som lite hensiktsmessig å slå sammen mer enn to fylker til en friomsorgsenhet (unntatt på det sentrale østlandsområdet), siden lange avstander gjennomgående vil gjøre det utfordrende å utføre nær og tett ledelse og å oppnå lokal kjennskap. Samtidig kan det å trekke ut friomsorgen i en egen enhet øke opplevelsene av avstand i samarbeidet med fengsler.

En sammenslått enhet med ansvar for straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet vil ha bedre forutsetninger for å ha et helhetlig blikk på den domfelte, kan bidra til å skape en mer enhetlig kultur og vil trolig gi synergier i arbeidet med elektronisk kontroll. Direktoratet bør stille krav til enhetssjef som sikrer at arbeidet med straffegjennomføring i samfunnet ikke nedprioriteres eller blir lite synlig.

For å kunne beregne gevinster og vurdere gjennomførbarhet, har prosjektet jobbet med ulike teoretiske skisser til hvordan en enhetsmodell kunne ha sett ut. Dersom denne modellen vedtas må beslutningen om hvilke enheter som skal slås sammen, sett bort fra en fylkesvis inndeling, skje gjennom en formell og god prosess med bred involvering av lokalt nivå.

5.2. 3 til 4 kriminalomsorgssentre

5.2.1. Beskrivelse av modellen

Den første modellen som direktoratet er bedt om å utrede, er straffegjennomføringssentre/kriminalomsorgsenheter med egne administrasjoner og underlagte fengsler og friomsorgskontorer (heretter kalt driftsenheter).

I oppdraget er det forutsatt at administrasjonene skal etableres ved et av fengslene eller friomsorgskontorene som ligger i geografisk tilknytning til hverandre. Prosjektet forstår dette som at administrasjonene i henhold til oppdragsbrevet skal lokaliseres ved en eksisterende enhet som har hensiktsmessig beliggenhet i forhold til de andre enhetene som vil inngå i senterets geografiske ansvarsområde. I vurderingen av plasseringen av senteradministrasjonene må det også tas hensyn til tilgangen til fagmiljøer, disponible lokaler, lokalenes egnethet mv.

Et kriminalomsorgssenter har i prinsippet ansvaret for alle straffegjennomføringsformer innenfor et geografisk avgrenset område.²⁰ Senteret ledes av en lokal overordnet leder (sintersjef) som har det samlede resultat- og ledelsesansvaret for alle driftsenheter i senteret. Sintersjefen rapporterer til direktoratet og kan inngå i etatens ledergruppe sammen med direktoratsledelsen og eventuelt direktøren for KRUS.

De administrative og faglige funksjoner som sentrene skal ha ansvar for, vil samles for de fagområdene det er formålstjenlig, men vil kunne være lokalisert på driftsenhetene, med en styringslinje til senteradministrasjonen. Faglige og administrative støttfunksjoner som ikke er stedsavhengige, må gjøres tilgjengelig for alle driftsenheter innenfor senteret uavhengig av hvor de er lokalisert. Det legges til grunn at senteradministrasjonen vil bestå av noen relativt få nøkkelpersoner som vil støtte sentersjefen i styring, ledelse og oppfølging av driftsenhetene.

Sintersjefen og lederne av driftsenhetene er begge på samme forvaltningsnivå. Lederne av driftsenhetene vil rapportere til sentersjefen og utgjøre ledergruppen for senteret. En viktig forutsetning for at sentrene skal fungere optimalt, er at sentersjefen får mulighet til å tilpasse den konkrete ansvars- og oppgavedelingen mellom senteradministrasjonen og driftsenhetene til den særegne strukturen for driftsenhetene og geografien i området som senteret har ansvar for. Dermed gir modellen også rom for at ansvars- og oppgavefordelingen kan endres i tråd med behov og utvikling av driftsenhetsstrukturen over tid, slik at driftsenhetene til enhver tid kan ha størst mulig grad av autonomi.

Et viktig premiss for at sentermodellen skal fungere i praksis, som forsterkes ved valg av 3 sentre, er at driftsenhetene i størst mulig grad må være tilstrekkelig robuste og autonome til å kunne håndtere daglig drift uten involvering av sentersjefen. Sentersjefens rolle skal være overordnet, og sikre at driftsenhetene har de forutsetninger de trenger for å drive forsvarlig og effektivt og at ressursene som senteret disponerer, utnyttes til beste for senteret og straffesakskjeden som helhet. Dette innebærer etter prosjektets vurdering at driftsenhetslederne bør treffe beslutninger i de fleste enkeltsaker i henhold til straffegjennomføringsloven, og i tillegg ha ansvaret for personalforvaltningen og alle tilsettingsforhold i driftsenheten. Med hensyn til behovet for spesialisering og hensiktsmessig oppgavefordeling kan det imidlertid være aktuelt at noen oppgaver plasseres i eller direkte

²⁰ Med mulig unntak av forvaring i fengsel og ND.

koordineres av senteradministrasjonen, så som for eksempel kriminalomsorgens påtalekompetanse.

Direktoratet vil ha det overordnede ansvaret for tilsyns- og inspeksjonsfunksjoner. Sentersjefen kan imidlertid gis ansvaret for en del av disse funksjonene gjennom bruk av senterets felles kompetansemiljø.²¹ Ansvarsfordelingen i forvaltningssamarbeidet vil kunne fordeles mellom direktorat, sentersjef og driftsenheter. Sentersjefen vil naturlig kunne ivareta den formelle kontakten med andre etaters regioner og distrikter, mens driftsenhetene håndterer det løpende forvaltningssamarbeidet i selve straffegjennomføringen.

Tabell 8 under illustrerer den overordnede oppgavefordelingen mellom direktorat og senter i sentermodellen.²²

Aktør	Oppgaver
Direktorat (sentralt nivå)	• Strategi og policy • Styring og oppfølging av sentrene • Behandle klagesaker i lokalt fattede saker • Sørge for forsvarlig straffullbyrding • Byggeprosjekter
Senter (lokalt nivå)	• Helhetlig driftsansvar • Sørge for forsvarlig ressursbruk • Ledelse og støttefunksjoner for lokale driftsenheter • Oppdragsbrev, fordele midler til sentrene, oppfølging og regnskapskontroll • Ivareta forvaltningssamarbeidet med samarbeidende etater • Etablering, koordinering samt overordnet oppfølging og utvikling av arbeidsdriften og programvirksomheten • Juridisk saksbehandlerkapasitet for enheter som i dag ikke har den kompetansen • Vedtak iht. straffegjennomføringsloven, herunder også prosessuelle saker for retten • Domsadministrasjon • Transport • Tilsyn og inspeksjon • Straksvarslinger og varslinger fra politiet • Oppfølging av leieavtaler og styringsdialogen med Statsbygg regionalt • Saker for retten iht. straffegjennomføringsloven (påtale) • Enkeltanskaffelser • Personalforvaltning • Løpende forvaltningssamarbeid • Følge opp programvirksomhet, aktivisering og arbeidsdrift

Tabell 8: Oppgavefordeling i sentermodellen

²¹ Eksempelvis etablere en ordning der sikkerhetsinspektørene på lokalt nivå samordnes til en inspeksjonsgruppe og gjennomfører inspeksjoner hos hverandre etter bestilling fra sentersjefen.

²² Tabellen tar kun for seg de oppgaver som i dag håndteres av regionalt nivå.

Driftsenhetene vil ha et helhetlig driftsansvar, herunder ivareta det løpende forvaltningssamarbeidet i straffegjennomføringen.

5.2.2. Konsekvenser og vurderinger av kriminalomsorgssentre

I punkt 6.2.2 og 6.2.3 drøftes og oppsummeres styrker, svakheter og risiko ved sentermodellen, i lys av målene beskrevet i kapittel 4 samt gjennomførbarhet.

Effektiv ressursutnyttelse

Gjennom at ressursene kan disponeres på tvers i senteret til felles utnyttelse, forventes effektiviseringsgevinster på alle de tre områdene som listes opp i punkt 4.1 (reduksjon i årsverk på regionalt og lokalt nivå samt redusert husleie). Det vil ligge til senterjefens ansvar å sikre god ressursutnyttelse på tvers av driftsenhetene, som kan gi rom for ytterligere effektiviseringsgrep over tid. Sentermodellen vil også gi god mulighet for spesialisering og kompetanseutvikling gjennom faglig samarbeid innad i sentrene. Dette vil bidra til å beholde og videreutvikle kompetanse innad i senteret.

En risiko ved denne modellen vil være økt byråkratisering på driftsenhetsnivå, blant annet ved at operativt personell overtar oppgaver som i dag ligger på faglige og administrative støttefunksjoner dersom disse samles andre steder. Eksisterende støttefunksjoner vil måtte betjene flere driftsenheter. Det er en risiko for «fordeling» av den driftsenheten man er lokalisert på, som må motvirkes ved hjelp av konkrete rutiner.

Sterk og tydelig etatsledelse

I sentermodellen vil alle strategiske oppgaver og utviklingsoppgaver samles i direktoratet. På denne måten vil skillet mellom det operative og det strategiske nivået rendyrkes. Modellen vil medføre et mindre kontrollspenn for direktoratet og dermed gi gode muligheter for enhetlig ledelse og tydeligere etatsledelse med gjennomføringsevne. Det daglige operative oppfølgingsansvaret ligger lokalt, noe som vil kunne gi direktoratet arbeidsro og mulighet til å innta en sterk og tydelig strategisk rolle i etaten.

Senterjefene vil kunne delta i etatens ledergruppe. Dette vil kunne bidra til å sikre god involvering i og forankring av lokalt nivå i strategiske diskusjoner og gi senterlederne et eierforhold til veivalg og beslutninger.

Det vil være betydelige ulikheter i størrelse og geografi mellom sentrene. Det kan innebære en styringsutfordring for direktoratet. Særlig er det en risiko for at senteret på østlandsområdet får tettere oppfølging fra direktoratet, både på grunn av senterets størrelse og geografisk nærhet til Lillestrøm. Sentrene vil favne store geografiske områder, hvilket kan være en utfordring for senterjefen i oppfølgingen av driftsenheter som ligger langt unna senteradministrasjonen. Som beskrevet tidligere forutsettes det derfor at driftsenhetene er selvgående på de fleste områder i daglig drift. En utfordring som særlig gjelder en modell med 3 sentre, vil være at ett av sentrene får ansvaret for et stort antall driftsenheter. Det innebærer en styringsutfordring for senterjefen.

Det er en risiko for uklare grensesnitt mellom sentersjef og driftsenhetsleder. Det blir viktig å tydeliggjøre ansvar og myndighet mellom sentersjef og driftsenhetsleder, samtidig som det må tilrettelegges for en god og tett dialog.

Likhet i saksbehandlingen

På sentralt nivå vil direktoratet ha gode muligheter for å sikre likhet gjennom klagesaksbehandlingen, dialog med driftsenhetene og utforming av rundskriv.

Sentermodellen gir grunnlag for robuste fagmiljøer på lokalt nivå gjennom eksempelvis samordning av driftsenhetenes juridiske ressurser. Effekten vil avhenge av antall sentre. Videre kan denne modellen åpne for at saker på lokalt nivå kan besluttet på to ulike steder, noe som kan ivareta likhet samt sikkerhets- og rettssikkerhetsmessige aspekter på en adekvat måte. Det må i så fall etableres entydige retningslinjer for hvilke saker som skal behandles av sentersjefen.²³

Det er en risiko for at det utvikler seg ulik praksis mellom sentrene, men prosjektet vurderer denne risikoen som liten. Det bør etableres fagnettverk på tvers av sentrene, som med fordel kan koordineres av direktoratet, for å hindre uhensiktsmessige forskjeller mellom sentrene i den juridiske saksbehandlingen.²⁴ Likhet i saksbehandlingen fordrer også at sentersjef utformer tydelige samordningstiltak mellom de ulike driftsenhetene.

Bedre sammenheng i straffesakskjeden og en mer effektiv straffesakskjede

Det er gode muligheter for å realisere en sømløs kriminalomsorg med sentermodellen fordi ansvaret for hele straffegjennomføringsløpet ligger hos sentersjef, som disponerer ressursene i senteret samlet. Et senter vil kunne gi en sterkere opplevelse av å være én kriminalomsorg på tvers av de tradisjonelle skillene mellom fengsel og friomsorgskontor, samtidig som deres særskilte behov kan ivaretas. Sentersjefen vil ha en sentral rolle i å harmonisere kultur og praksis mellom de ulike driftsenhetene. Modellen legger til rette for å sikre god sammenheng i hele soningsforløpet til en domfelt.

Sentrenes geografiske inndeling vil kunne avstemmes mot politiets fremtidige organisering og gi god sammenheng og effektivitet i straffesakskjeden. Prosjektet kan ikke se noen betydelige konsekvenser ved en eventuell omorganisering til en sentermodell for samhandlingen med de øvrige aktørene i straffesakskjeden.

Det er en risiko for at det ikke er tilstrekkelig insentiver til samhandling og samordning mellom sentrene, som direktoratet må motvirke gjennom sin styring. Tilsvarende må sentersjefen sikre god samhandling og samarbeid mellom driftsenhetene innad i senteret.

²³ Modellen forutsetter at enkeltsaker i det vesentligste skal behandles og besluttet på enhetsnivå, men åpner for at noen spesielt inngripende/krevende saker kan besluttet av sentersjefen, som f.eks. første permisjon for forvaringsdømt eller forlengelse av bruk av sikkerhetsseng/sikkerhetscelle.

²⁴ I dag er det etablert noen fagnettverk som HR-forum og regelverkforum i regi av KDI.

Sentre vil favne et stort geografisk område og inneha alle typer straffegjennomføringsformer. Dette vil innebære at kapasitetsutnyttelsen i de ulike driftsenhetene kan utnyttes optimalt til enhver tid.

Det arbeides for tiden med flere utredninger vedrørende kriminalomsorgen, herunder Stortingsmelding om kapasitet og konseptvalgutredning vedrørende fremtidig struktur. En eventuell videreføring av utviklingen i retning av færre og større enheter, vil være enklere å gjennomføre i en sentermodell. Det er også et ønske fra direktoratets side om større fullmakter til omgjøring av plasser, som vil være enklere å gjennomføre med sentre.

Styrke forebyggingen mot kriminalitet

Et senter med ansvar for alle straffegjennomføringsformer innen et geografisk område vil gi et godt grunnlag for en helhetlig oppfølging av straffedømte, og mulighet for å tilrettelegge etter spesielle behov.

I samhandling med eksterne samarbeidspartnere legger modellen til rette for at senterledelsen kan videreføre rollen som regionadministrasjonen har hatt og tilpasse samarbeidet med samarbeidspartnere som er organisert i en trenivåmodell.

Gjennomførbarhet

Sentermodellen kan forstås i retning av en tilpasning av dagens regioner til en forenklet trenivåmodell. Setersjefen vil ivareta mange av de styrings- og ledelsesmessige samt støttende funksjoner som regiondirektørene har overfor enhetene i dag, med den vesentlige forskjell at setersjef og driftsenhetslederne vil befinne seg på samme forvaltningsmessige nivå. Setersjefen blir dermed mer operativ og mindre strategisk rettet enn regiondirektørene har vært i trenivåmodellen. Ved en sentermodell vil mange av styrkene ved dagens regioner kunne bevares, samtidig som man kan oppnå forenklinger og besparinger innen blant annet administrasjon og ledelse.

En sentermodell kan håndtere flere mer eller mindre autonome driftsenheter enn en enhetsmodell. Modellen legger til rette for en dynamisk og fleksibel ansvars- og oppgavefordeling som kan variere mellom sentrene og mellom driftsenhetene innad i et senter, på bakgrunn av de forutsetninger som preger det enkelte senter og den enkelte driftsenhet. Dermed vil en sentermodell trolig kunne gjennomføres relativt raskt. Samtidig kan denne fleksibiliteten være utfordrende ved å skape en risiko for at modellen fremstår som utydelig.

Enheter som i dag er relativt små og sårbare med hensyn til kompetanse, kapasitet og behov for støtte vil kunne lene seg på senteradministrasjonen og større driftsenheter i senteret. Behovet for å slå sammen enheter organisatorisk eller fysisk vil fortsatt være der, men i mindre grad enn i en enhetsmodell. Forutsetningene og insentivene for ytterligere sammenslåinger av driftsenheter vil være gode, men tempoet i prosessen kan styres ut fra hensiktsmessighet og praktiske hensyn.

Det kan være en utfordring at forskjellen mellom dagens organisering og ny organisering er mindre tydelig enn for enhetsmodellen, som representerer et klart brudd med regionaliseringen. Dermed er det en risiko for at eksisterende praksiser videreføres også på områder der det ikke er ønskelig. Ved et eventuelt valg av denne modellen blir det derfor viktig at man i omstillingsprosessen i størst mulig grad fristiller seg fra dagens strukturer, og evner å tenke nytt rundt inndelingen av sentrene, ansvars- og oppgavedeling på lokalt nivå.

5.2.3. Oppsummering av styrker og svakheter/risiko ved sentermodellen

Nedenfor oppsummeres sentermodellens styrker, svakheter og risiko.

3 til 4 kriminalomsorgssentre	
Styrker	Svakheter og risiko
• Effektiviseringsgevinster på alle tre områder (årsverk regionalt, lokalt og husleiekostnader) nivå • Stor fleksibilitet i ressursutnyttelse innad i sentre og god mulighet for kompetanseutvikling og fagspesialisering • Lite og håndterbart kontrollspenn for direktoratet • Få operative oppgaver i direktoratet • Et direktorat med strategisk fokus bidrar til enhetlig og tydelig etatsledelse • Setersjefene kan inngå i direktoratets ledergruppe og sikre god forankring mellom sentralt og lokalt nivå • Sikrer likhet gjennom samling av klagesaksbehandlingen • Robuste fagmiljøer gjennom sammenslåing av driftsenheter og samling av funksjoner • God sammenheng i hele soningsforløpet • Gode samordningsmuligheter med de andre aktørene i straffesakskjeden • Fylkesinndelingen og senterledelsen vil legge til rette for et smidig forvaltningssamarbeid for regionaliserte samarbeidspartnere • Kan håndtere flere driftsenheter, mindre omstillingsprosess, gradvise organisatoriske grep – færre omstillingskostnader • Tar vare på det som oppfattes som regionenes styrker	• Byråkratisering på driftsenhetsnivå ved samling av funksjoner • Forfordeling av den driftsenheten sentre er lokalisert på • Ulikheter i størrelsen mellom sentrene • Uklare grensesnitt mellom setersjef og driftsenhetsleder • Forutsetter robuste og autonome driftsenheter • Stort leder- og kontrollspenn for setersjef ved ett senter (dersom 3 sentre) • Favner store geografiske områder • Fare for ulik praksis mellom sentrene • Likhet med dagens modell, bryter ikke tilstrekkelig opp i tidligere kultur og praksis

Tabell 9: Styrker, svakheter og risiko ved sentermodellen.

5.3. 10 til 12 sammenslåtte enheter

5.3.1. *Beskrivelse av modellen*

Sammenslåtte enheter innebærer i henhold til oppdragsbrevet en sammenslåing av fengsler og friomsorgskontorer med felles ledelse der disse ligger geografisk i nærheten av hverandre.

Som vist i punkt 5.1 har prosjektet lagt til grunn at geografisk nærhet må tolkes vidt. Prosjektet har videre lagt til grunn at en sammenslått enhet ikke nødvendigvis trenger å bestå både av fengsler og friomsorgskontor, men vil kunne bestå av kun fengsler, kun friomsorgskontorer eller en kombinasjon av disse.

I enhetsmodellen vil styringen av alle landets enheter foregå fra direktoratsnivå, mens enhetssjefene vil ha ansvar for daglig drift. Etatsledergruppen vil kunne bestå av direktøren og øvrig ledelse i direktoratet samt direktøren for KRUS.²⁵ I så fall bør det avholdes relativt hyppige utvidete etatsledermøter der alle enhetssjefene er til stede.

En sammenslått enhet vil ha likhetstrekk med dagens sammenslåtte enheter, som for eksempel Søndre Vestfold fengsel som består av de tidligere fengslene Berg, Larvik og Sandefjord, eller det sammenslåtte Hedmark og Oppland friomsorgskontor. Det totale antall avdelinger og lokasjoner innenfor én enhet i tonivåmodellen vil imidlertid kunne være betydelig flere. Modellen innebærer en betydelig reduksjon i antall enheter i forhold til dagens enhetsstruktur, og antallet enhetssjefer reduseres tilsvarende. De sammenslåtte enhetene vil være autonome enheter med flere underliggende avdelinger og eventuelt seksjoner fordelt på ulike lokasjoner.

Enhetene er ansvarlig for straffegjennomføringen i henhold til nærmere spesifiserte retningslinjer, avhengig av hvordan enheten er sammensatt. Enhetssjef har totalansvar for driften av enheten og alle underliggende avdelinger, og rapporterer direkte til direktoratet. Underliggende avdelinger vil ha lokale avdelingsledere med ansvar for daglig drift, som rapporterer til enhetssjef. Ledergruppen til den sammenslåtte enheten bør som minimum bestå av enhetssjef sammen med avdelingsledere.

Enhetsmodellen innebærer at enkelte operative oppgaver bør sentraliseres til direktoratet, eksempelvis domsadministrasjon, utvalgte sikkerhetsoppgaver og alle typer inspeksjoner. De lokale enhetene vil imidlertid være robuste nok til å ivareta en høy grad av internkontroll. I forvaltningssamarbeidet vil direktoratet få det overordnede ansvaret for avtaler i tillegg til samordning med andre direktorater, mens enhetene vil få ansvar for det praktiske forvaltningssamarbeidet ute på enhetene der det viktigste forvaltningssamarbeidet skjer. Ansvaret for samhandlingen med regionaliserte samarbeidspartnere kan fordeles mellom sentralt og lokalt nivå ut fra vurderinger av hensiktsmessighet.

²⁵ Antallet enhetsledere vil medføre at det trolig ikke er praktisk gjennomførbart at disse inngår i etatsledergruppen, da etatsledergruppen etter prosjektets vurdering også bør bestå av flere av direktoratets avdelingsdirektører/seksjonssjefer. Med 10 enheter kan det være et alternativ å etablere en ledergruppe med enhetslederne og direktøren i direktoratet. Geografien vil imidlertid representere en utfordring for møtestrukturen.

De administrative og faglige funksjonene som enhetene skal ha ansvar for, vil samordnes, eventuelt også samlokaliseres, for oppgaver som ikke er stedsavhengige. Enhetssjefen vil i større grad bli en administrativ leder enn mange av dagens operative enhetsledere, og vil støttes av en mindre stab med nøkkelpersoner. Det må etableres en minimumsstandard for kompetanse og ressurser på lokalt nivå som sikrer en faglig god standard innenfor områder som ledelse, personal, juss, sikkerhet, innhold og forvaltningssamarbeid. Eksempelvis må juridiske fagmiljøer på lokalt nivå sikre god ivaretagelse av vedtak i førsteinstans²⁶ og kompetanse i oppfølging av kriminalomsorgens påtalekompetanse.

Tabell 10 under illustrerer den overordnede oppgavefordelingen mellom direktorat og enhet i enhetsmodellen.²⁷

Aktør	Oppgaver
Direktorat (sentralt nivå)	• Strategi og policy • Behandle klagesaker i lokalt fattede saker • Sørge for forsvarlig straffullbyrding • Byggeprosjekter • Domsadministrasjon • Transport • Oppdragsbrev, fordele midler til lokale enheter, oppfølging og regnskapskontroll • Sørge for forsvarlig ressursbruk • Styring og oppfølging av lokale enheter • Ivareta forvaltningssamarbeidet med samarbeidende etater • Etablering, koordinering samt overordnet oppfølging og utvikling av arbeidsdriften og programvirksomheten
Enhet (lokalt nivå)	• Helhetlig driftsansvar • Oppfølging av leieavtaler og styringsdialogen med Statsbygg regionalt • Vedtak iht. straffegjennomføringsloven, herunder også prosessuelle saker for retten • Interne budsjettforslag, fordeling oppfølging og regnskapskontroll • Enkeltanskaffelser • Personalforvaltning • Løpende forvaltningssamarbeid • Følge opp programvirksomhet, aktivisering og arbeidsdrift

Tabell 10: Oppgavefordeling i enhetsmodellen

5.3.2. Konsekvenser og vurderinger av enhetsmodellen

I punkt 5.3.2 og 5.3.3 drøftes og oppsummeres styrker, svakheter og risiko ved enhetsmodellen, i lys av målene beskrevet i kapittel 4 samt gjennomførbarhet.

Effektiv ressursutnyttelse

²⁶ Enhetene må også dimensjoneres for å håndtere alle støtte- og veiledningsfunksjoner for vedtak i første instans for å unngå habilitetsproblematikk i direktoratet.

²⁷ Tabellen tar kun for seg de oppgaver som i dag håndteres av regionalt nivå.

Enhetsmodellen muliggjør effektiviseringsgevinster innenfor områdene listet opp i kulepunkt 1 og 3 i punkt 3.1 (reduksjon av årsverk på regionnivået og redusert husleie). Modellen vil videre legge grunnlaget for at man kan ta ut gevinster for målområde 2 (reduksjon i årsverk på lokalt nivå) ved å samordne ressurser i enheten på tvers av lokasjoner for oppgaver som ikke er stedsavhengige. Enhetssjefen vil ha ansvar for å sikre effektiv ressursutnyttelse på tvers av enhetens lokasjoner.

En modell med sammenslåtte enheter kan gi faglig sterke og robuste enheter på lokalt nivå, som vil kunne bidra til økt kvalitet og effektivitet, spisskompetanse og fleksibilitet innad i enheten. Mange av enhetene må styrkes på administrativ kompetanse særlig innenfor områdene personal og juss. Mulighetsrommet for å ta ut effektiviseringsgevinster vil primært ligge i selve etableringen av de sammenslåtte modellene. Etter omorganiseringen vil enkelte justeringer kunne gjøres over tid, men enhetssjefens grunnlag for å prioritere ressurser er avgrenset til innad i enheten. Muligheten til å se på ressursfordeling på tvers av enheter vil ligge til direktoratet, som har større avstand til enhetene.

Som for sentermodellen er det en risiko for økt byråkratisering i avdelingene gjennom at operativt personell overtar oppgaver som i dag ligger på faglige og administrative støttefunksjoner dersom disse samles andre steder.²⁸ I tillegg må avdelingene skrive innstillinger til enhetssjefen i forbindelse med vedtak, der de i dag fatter vedtaket selv. Mye av dette kan imidlertid avhjelpes ved intern delegasjon av vedtakskompetanse, for eksempel etter at første vedtak om permisjon for en domfelt er besluttet av enhetssjef.

Sterk og tydelig etatsledelse

I enhetsmodellen vil alle strategiske oppgaver og utviklingsoppgaver samles i direktoratet. Samling av mål- og resultatstyringen for alle landets enheter i direktoratet vil i prinsippet kunne legge til rette for enhetlig styring. Direktoratets styrings- og kontrollspenn vil bli større enn i dagens modell og i sentermodellen, men med 10-12 sammenslåtte enheter vil lederspennet likevel være håndterlig. Modellen innebærer at flere styringsressurser og administrative og faglige støttefunksjoner sentraliseres i og håndteres av direktoratet. Direktoratet vil dermed ha sterke fagmiljøer og flere ressurser å trekke veksler på.

På den andre siden vil direktoratet få et større operativt ansvar og mer løpende styring og oppfølging. De utfordringene som mange drifts- og oppfølgingsoppgaver og et stort kontrollspenn vil representere for direktoratet med hensyn til overordnet og strategisk styring, kan til en viss grad motvirkes gjennom organisatoriske grep i direktoratet, som opprettelsen av en avdeling for etatsstyring. Direktoratet bør etablere en styringsdialog som sikrer en helhetlig tilnærming til alle fagområdene på lokalt nivå, slik at ikke oppmerksomheten over tid forsvinner fra for eksempel frimsorgsarbeidet.

²⁸ Ved samling av administrative ressurser vil det for eksempel ved en avdeling kunne oppstå behov for ressurser for å lage innstillinger til enhetsleder. Dersom de administrative ressursene er fysisk fjernet fra avdelingen vil det kunne oppstå en risiko for at operativt personell kan bli satt til denne type oppgaver.

10-12 enheter vil kunne gi en god dynamikk i jevnlig utvidede etatsledermøter, men utfordres noe ved at det blir relativt mange personer i gruppen. Modellen legger også til rette for en klar ansvars- og oppgavedeling mellom nivåene med en klar og tydelig etablering av rett tjenestevei.

Uansett hvilke prinsipper man legger til grunn for sammenslåingene av dagens enheter, vil de nye enhetene være svært ulike i størrelse og sammensetning og ha ulikheter seg imellom som kan få konsekvenser for samhandlingen både med direktoratet og mellom enheter. Det vil være krevende for direktoratet å sikre nødvendig samordning på tvers av så ulike enheter. Det kan potensielt være en risiko for at de største enhetene får mest oppmerksomhet og oppfølging fra direktoratet.

Tilsvarende vil styringsutfordringene kunne være større i enheter med mange underlagte avdelinger. Avdelingene og lokasjonene i en enhet vil være svært forskjellige, og ha ulik grad av organisatorisk og geografisk nærhet til enhetssjef. Flere medarbeidere vil ha lengre avstand til leder med det totale ansvaret, sammenlignet med sentermodellen. Det blir viktig for enhetssjef å sikre likeverdig behandling av alle avdelingene i enheten og at øvrige lokasjoner også blir sett, og å få til god samordning mellom avdelingene. Enhetssjefen må innta en mer overordnet og mindre operativ lederrolle enn det mange enhetsledere har i dag. Prosjektet vil derfor anbefale at en enhetssjef ikke også har det direkte driftsansvaret for enkeltavdelinger. For å tilrettelegge for et godt medarbeiderskap og samarbeid er det avgjørende at ansatte har tillit og føler lojalitet til nærmeste leder. Enhetsmodellen forutsetter tilføring av ressurser og kompetanseheving på ledelse.

Likhet i saksbehandlingen

På sentralt nivå vil direktoratet ha gode muligheter for å sikre likhet gjennom klagesaksbehandlingen og utforming av rundskriv. En modell med sammenslåtte enheter kan gi mulighet for økt kvalitet og faglig spisskompetanse innad i enheten.

Som beskrevet vil enhetene være av svært ulik størrelse og karakter. Det bør etableres for eksempel fagnettverk på tvers av enhetene for å hindre uhensiktsmessige forskjeller mellom enhetene. Disse kan med fordel koordineres av direktoratet. Likhet i saksbehandlingen fordrer også at enhetssjef utformer tydelige samordningstiltak mellom de ulike lokasjonene i enheten.

Bedre sammenheng i straffesakskjeden og en mer effektiv straffesakskjede

Sammenslåtte enheter som omfatter både soning i anstalt og straffegjennomføring i samfunnet, vil kunne bidra til en sømløs kriminalomsorg med et helhetlig blikk på straffegjennomføringen til den enkelte domfelte.

Med 10-12 enheter vil kriminalomsorgen kunne se hen til politiets organisering, hvilket på enkelte områder vil kunne gi en effektiv og smidig samhandling.²⁹ Prosjektet kan ikke se noen

²⁹ En forskjell er imidlertid at enhetene i kriminalomsorgen, slik prosjektet har skissert modellen, ikke fullt ut vil samsvare med en geografisk inndeling.

betydelige konsekvenser ved en eventuell omorganisering til en enhetsmodell for samhandlingen med de øvrige aktørene i straffesakskjeden.

I enhetsmodellen må direktoratet sikre samordning mellom enhetene gjennom sin styring.³⁰ Det er en risiko for at strukturelle og kulturelle skiller mellom fengsler og friomsorgskontorer vil forsterkes dersom det i utstrakt grad opprettes rene fengselsenheter og rene friomsorgsenheter. Det vil bli færre samhandlings- og samordningsarenaer mellom fengsler og friomsorgskontorer dersom de kun møtes i forbindelse med (utvidet) etatsledermøte og landsdekkende samlinger. En slik organisering vil kreve en betydelig større grad av oppfølging og koordinering fra sentralt hold for å sikre en enhetlig kriminalomsorg og en helhetlig straffegjennomføring for den enkelte. En enhetlig kriminalomsorg forutsetter derfor etter prosjektets vurdering færrest mulig rene fengsels- eller friomsorgsenheter, og at det etableres gode ordninger for å sikre samordning på tvers av enhetene.

Sammenslåing av fengsler og friomsorgskontorer under én leder innebærer en risiko for «usynliggjøring» av friomsorgsarbeidet, som mange i etaten har uttrykt bekymring for og som man også har sett eksempler på i den svenske modellen, som nå reverserer en tilsvarende sammenslåing. Dersom enhetsmodellen vedtas, må det etableres konkrete tiltak for å motvirke en slik effekt.

Enhetsmodellen vil i noe grad kunne bli utfordret på optimal kapasitetsutnyttelse. Dette må løses gjennom tett samhandling mellom enhetene, dersom en enhet opplever soningskø eller lav kapasitetsutnyttelse. Direktoratet vil kunne innta en samordningsfunksjon gjennom blant annet domskoordineringen.

Styrke forebyggingen mot kriminalitet

Enhetsmodellen vil kunne gi solide enheter med gode muligheter til spesialisering og arbeidsdeling på tvers av lokasjoner for å sikre progresjon i straffegjennomføringen. I enheter som omfatter både fengsler og friomsorgskontorer er det gode muligheter for enhetlig og helhetlig oppfølging av domfelte. I det daglige forvaltningssamarbeidet som skjer ute på enhetene vil enhetsmodellen gi muligheter til styrking av kapasitet og kompetanse og etablering av sterke fagmiljøer innen blant annet metode og innhold.

Når det gjelder forvaltningssamarbeidet med andre som er organisert i en trenivåmodell, er det viktig å etablere en tydelig ansvarsdeling mellom KDI og enhet for å sikre at dette blir videreført på en hensiktsmessig måte. En risiko her er at det kan oppleves vanskelig å skape en helhetlig sammenheng/forståelse i det eksterne samarbeidet eller mellom lokasjonene, som igjen kan medføre en svekket dialog og at det utvikles uformelle strukturer og kontaktpunkter. Etter prosjektets vurdering vil det imidlertid kunne legges til rette for et godt forvaltningssamarbeid på fylkesnivå.

³⁰ I motsetning til ordningen før regionaliseringen, der fengslene rapporterte til Fengselsstyret og friomsorgen til Kriminalomsorgsavdelingen, vil imidlertid samtlige enheter rapportere til direktoratet.

Gjennomførbarhet

Enhetsmodellen er den modellen som tydeligst svarer ut bestillingen i oppdragsbrevet om en tonivåorganisering. Enkelte av de større enhetene er allerede i dag i stor grad selvgående, og vil ha gode forutsetninger for å rapportere direkte til direktoratet. Særlig på det sentrale østlandsområdet er det flere store fengsler som i stor grad har ressurser, kompetanse og ledelse som er nødvendig for å kunne ivareta et totalt driftsansvar, og som uten særlig tilførsel av ressurser også kan ivareta et ledelsesmessig ansvar for flere mindre, nærliggende enheter.

Modellen krever gjennomgripende endringer på enhetsnivå/ledernivå fra et tidlig tidspunkt for at man skal kunne realisere modellen og ta ut gevinstene. Dette vil innebære en omfattende omstillingsprosess med store omstillingskostnader for enkelte enheter. Det må også tas høyde for et relativt betydelig arbeid med utvelgelse av ledelsen til den nye strukturen på lokalt nivå og etablering av en felles kultur for de nye enhetene.

Det store spennet i nåværende enhetsstruktur tilsier at enkelte enheter også etter en sammenslåing/utvidelse vil kreve betydelig omstilling i en lengre overgangsperiode for å tilpasse seg en slik modell. Prosjektet anbefaler derfor at det tilrettelegges for en overgangsfase av noe varighet for å sikre en forsvarlig omstillingsprosess.

5.3.3. Oppsummering av styrker og svakheter/risiko ved enhetsmodellen

Tabell 11 nedenfor oppsummeres styrker, svakheter og risiko ved enhetsmodellen.

Enhetsmodell med 10-12 enheter	
Styrker	Svakheter og risiko
• Effektiviseringsgevinster primært på to områder • Faglig sterke og robuste enheter • God fleksibilitet i ressursdelingen innad i enheten • Styring og oppfølging samles i direktoratet • Enhetlig styring og klare linjer • Klar tonivåmodell med tydelig ansvars- og oppgavedeling • Sterke fagmiljøer i direktoratet • Sikrer likhet gjennom samling av klagesaksbehandlingen • Organisering avstemt mot politidistriktene • Enkel samhandling med de andre aktørene i straffesakskjeden • Mulighet for tett forvaltningssamarbeid på fylkesnivå	• Stort styrings- og kontrollspenn for direktoratet • Etatsledergruppen blir stor dersom enhetssjefene skal delta fast • Flere operative oppgaver i direktoratet • Ulik størrelse og karakter på enhetene kan gjøre enhetlig styring krevende • Koordinering mellom enhetene må i større grad skje fra direktoratet • Enhetene har ikke nødvendigvis ansvaret for hele straffegjennomføringsløpet • Færre samhandlings- og samordningsarenaer mellom fengsler og friomsorgskontorer • Økt byråkratisering på enhetsnivå • Enhetene må styrkes kompetansemessig • Lang avstand til leder med beslutningsmyndighet for noen ledere/ansatte på lokalt nivå • Krevende med forvaltningssamarbeidet hos regionaliserte samarbeidspartnere • Gjennomgripende endring, omfattende og kostbar omstillingsprosess

Tabell 11: Styrker, svakheter og risiko ved enhetsmodellen

5.4. Sammenlignende vurderinger og oppsummering i lys av vurderingskriteriene

Prosjektet har gjort en sammenlignende vurdering av de to modellene som oppsummerer og synliggjør hvordan de slår ut i forhold til målene.

Tabell 12 nedenfor gir en skjematisk oppsummering av modellene i lys av vurderingskriteriene som skissert i kapittel 4.4.

Vurdering av modellene i lys av målene			
Mål/vurderingskriterier	Sentermodellen		Enhetsmodellen
	3	4	10-12
1. Effektiv ressursutnyttelse			
a) Reduksjon i antall årsverk på regionalt nivå			
b) Reduksjon i antall årsverk på lokalt nivå			
c) Reduksjon i husleie			
2. Sterk og tydelig etatsledelse			
a) Strategisk fokus i direktoratet			
b) Klar ansvars- og oppgavedeling			
c) Styrings- og kontrollspenn på sentralt nivå			
d) Styrings- og kontrollspenn på lokalt nivå			
3. Likhhet i saksbehandlingen			
4. Bedre sammenheng i straffesakskjeden og mer effektiv straffesakskjede			
a) Innad i kriminalomsorgen			
b) Mellom aktørene i straffesakskjeden			
5. Styrke forebygging mot kriminalitet			
a) Helhetlig blikk på den domfelte			
b) Forvaltningssamarbeidet			

Tabell 12: Sammenlignende vurdering av modellene³¹

Liten 	Begrenset 	Middels 	Tilfredsstillende 	God 
--	--	--	---	--

³¹ I tabellen er hver modell vurdert i forhold til målene, ikke i forhold til hverandre eller i forhold til dagens modell.

For å vurdere gjennomførbarhet har prosjektet brukt kriteriene kompleksitet og tempo i planlegging og implementering. Modell for sammenslåtte enheter er modellen som kommer ut som den mest komplekse og mest tidkrevende både i planlegging og implementering. Tre sentre vurderes som middels kompleks og middels tidkrevende å planlegge og implementere, og fire sentre fremstår som modellen med lavest kompleksitet og som den raskeste både å planlegge og implementere.

6. Organisering av andre tjenester og funksjoner

Sammen med utredningen av de to organisasjonsmodellene ber oppdragsbrevet om at det gjøres en vurdering av organisatorisk tilknytning for kriminalomsorgens dokumentsenter og organisering av refusjonsordningen, hundetjenesten og transporttjenesten. Prosjektet har utredet disse områdene. Under følger en oppsummering og anbefaling.

6.1. Dokumentsenteret

6.1.1. *Beskrivelse av dokumentsenteret og dagens organisering*

KDS ble opprettet i 2009 og fungerer som et fullelektronisk dokumentarkiv for alle nivåene i kriminalomsorgen.³² Senteret har egne lokaler i samme bygg som region sørvest i Sandnes (uten driftsmessig tilknytning) og består av totalt 22 ansatte, hvorav 19 sitter i Sandnes og 3 er knyttet til regionkontorene i vest og nord.

Overordnet kan rollene rundt dokumenthåndtering og arkivering deles inn i følgende ansvarsnivåer:

1. KDI er *systemeier og øverste ansvarlig* for tjenesten.
2. Region sørvest har *forvaltningsansvaret* for saks- og arkivsystemet DocuLive og er ansvarlig for daglig drift og utvikling.
3. Arkivleder i KDS er både *personalansvarlig og systemforvalter*, og skal sørge for at det elektroniske arkivet blir behandlet i samsvar med lover, forskrifter og interne rutiner.
4. KDI (IKT-drift) er *driftsansvarlig* for systemløsningen DocuLive.
5. Hver enkelt driftsenhet har *dokumentasjonsansvar* og er brukere av DocuLive. På den enkelte enhet er det superbrukere som skal bistå med brukerstøtte, informasjonsformidling og opplæring.

KDS har ansvaret for å gi fortløpende informasjon om feil og endringer i systemet, og hjelp og brukerstøtte på spørsmål som angår drift (mottak av post, kvalitetssikring av dokumenter, makulering, tilgang og skjerming). Regionene har ansvar for å utpeke superbrukere på lokalt og regionalt nivå, og enhetene har ansvar for å disponere tid og ressurser til superbrukere.

KDI har faste møter to ganger i året med region sørvest (forvaltningsansvarlig) og KDS (driftsansvarlig). Parallelt blir saker som krever overordnede avklaringer (for eksempel

³² Brukere av KDS er KDI, regionadministrasjonene, friomsorgen, fengslene, KRUS og ND-sentre, og dette utgjør til sammen ca. 6400 brukere. Dokumentsenteret håndterer ca. 2200 dokumenter per dag og betjener 69 enheter.

systemendringer) tatt fortløpende. Alle utviklingsbehov meldes til KDS, som via region sørøst tar dette opp med KDI. I dag er det formelt sett ingen forskjell i samarbeidet driftsmessig mellom KDS og KDI, og KDS og de øvrige enhetene.

6.1.2. Vurderinger

Dokumentsenterets oppgaver er utpreget operative, stedsuavhengige, og krever en grad av spesialisering innen arkivfaget og kunnskap om organisasjonen for å kunne fordele saker korrekt. Effektiv ressursutnyttelse er et viktig hensyn i organiseringen av tjenesten. Oppgavene er av en slik art at samling av tjenesten gir gevinster både for kvalitet og effektiv ressursutnyttelse. Prosjektet anbefaler derfor at tjenesten forblir samlet, men den organisatoriske tilknytningen og geografiske plasseringen er vurdert.

Prosjektet har valgt å gjøre følgende vurderinger av KDS: 1) to alternativer for organisatorisk tilknytning, og 2) to alternativer for geografisk beliggenhet.

Vurdering av organisatorisk tilknytning

I utredningen av organisatorisk tilknytning har prosjektet lagt til grunn to alternativer: å knytte KDS til lokalt nivå og sentralt nivå.

Ved å knytte dokumentsenteret til lokalt nivå vil ikke endringene bli så store sammenlignet med dagens organisering. Oppgavenes art og erfaringene med dagens organisering tilsier at denne tjenesten kan fungere tilfredsstillende uten å ha en organisatorisk forankring sentralt. Videre vil plassering på lokalt nivå skjerme direktoratet fra løpende drift og oppfølging. Møtestruktur og samarbeid med IKT rapporteres å være velfungerende.

Gjennom å knytte dokumentsenteret til sentralt nivå vil KDI både være øverste systemeier og overta forvaltningsansvaret for dokumentsenteret. Dette betyr at arkivleder vil rapportere direkte til direktoratet. Ved å ha det primære ansvaret mener prosjektet at direktoratet enklere vil kunne se sammenhenger i etatens totale fagsystemer (særlig IKT) og enda bedre være i stand til å utvikle arkivsystemet i tråd med utvikling og behov på tvers av etaten. En slik organisering vil også gjøre det enklere å tilrettelegge for standardisering av arkiverings- og saksbehandlingsrutiner. Prosjektet ser utfordringer med at direktoratet får en operativ enhet knyttet til seg, men mener dette kan løses gjennom for eksempel å samordne lignende tjenester (som for eksempel IKT og hundetjenesten) i en enhet/seksjon for administrative støttefunksjoner.

Vurdering av geografisk beliggenhet

I utredningen av geografisk beliggenhet har prosjektet utredet to alternativer: å beholde KDS i Sandnes og å flytte KDS til Lillestrøm.

Gjennom å beholde dagens plassering i Sandnes, vil KDS kunne videreføre etablerte og innarbeidede rutiner og beholde fagkompetansen som dokumentsenteret har opparbeidet seg. Dagens lokaler har sentral beliggenhet og er godt egnet for oppgavene. Arbeidet er i hovedsak elektronisk, og kvaliteten på gjennomføring skal ikke påvirkes av fysisk plassering. En

ulempe ved å beholde dagens plassering er avstanden fra KDI og at økt reisevirksomhet mellom Lillestrøm og Sandnes må påberegnes.

Ved å legge KDS til Lillestrøm vil det etableres tettere samarbeid med ledelsen og fagmiljøer i direktoratet. Samtidig vil fysisk nærhet også medføre en sterkere operativ involvering.

Videre ser prosjektet det som en stor risiko at denne tjenesten ved en fysisk flytting vil miste arbeidskraft og at dette kan medføre en ustabil overgangsfase. Kostnader som må påberegnes er blant annet flyttekostnader, rekruttering, opplæring og dobbel drift som vil kreves i en overgangsfase.

6.1.3. Anbefaling

Etter en helhetsvurdering basert på prinsippene for oppgavedeling i kapittel 4, dagens drift av tjenesten og fremtidige utviklingsmuligheter lagt til grunn, anbefaler prosjektet at KDS knyttes organisatorisk til KDI. Prosjektet mener at utvikling og drift av fagsystemet kan styrkes ved å samle det overordnede ansvaret hos direktoratet og at dette vil gi en synergieffekt for de øvrige fagsystemene.

Videre anbefales det at beliggenheten i Sandnes beholdes. Etaten har en velfungerende dokumenttjeneste og den fysiske avstanden utmerker seg ikke som noen vesentlig negativ konsekvens. Prosjektet vil særlig vektlegge risikoen for tap av arbeidskraft og ustabil drift av etatens dokumenthåndtering i en endringsfase hvor driften for øvrig kan være sårbar. For øvrig forventes en flytting å medføre vesentlige omstillings- og etableringskostnader.

Begge anbefalingene gjelder uavhengig av valg av modell.

6.2. Organisering av hundetjenesten

6.2.1. Beskrivelse av hundetjenesten og dagens organisering

Før regionaliseringen i 2001 var det etablert egne enheter som visitasjonspatruljer i de fire fengselsdistriktene. I forbindelse med regionaliseringen ble de fleste innlemmet i regionene og leder fikk til dels også andre arbeidsoppgaver innenfor området sikkerhet.

Kriminalomsorgens hundetjeneste består av 14 hundeeekvipasjer, under ledelse av regionene. Regiondirektøren har ansvaret for budsjett og drift, herunder at hundeeekvipasjene til enhver tid er operative, etablering av instruktører, rekruttering av hundeførere, anskaffelse av hunder og styring av hundeeekvipasjene mv. Regionalt nivå vurderer og beslutter hundetjenestens oppgavefordeling mellom de ulike enhetene. Hundetjenesten ivaretar også arbeidet med opplæring i etaten vedrørende narkotika og tilhørende kontrolltiltak.

KDI har ansvaret for overordnet styring. Det er opprettet et formelt samarbeid med politihøyskolen (PHS) gjennom en samarbeidsavtale, der opplæring av nye hunder og godkjenning av disse, samt regodkjenning annethvert år, er formalisert. Videre skal PHS etter anmodning bistå med anskaffelse av nye hunder.

Da kriminalomsorgen iverksatte personsøk, skjedde dette i samarbeid med Toll- og avgiftsdirektoratet. Det ble etablert en avtale med Toll- og avgiftsdirektoratet om godkjenning for personsøk, samt opplæring av bistandspersonell. Kriminalomsorgen har i ettertid selv utdannet instruktører for denne type søk som også er godkjent som dommere. Opplæringskurs for denne type søk skjer i regi av KRUS. Regodkjenning av søk rettet mot personer skal skje hvert år.

Oppfølging, trening og videreutvikling av hundeekvipasjene skjer i samarbeid med lokal hundeinstruktør ved stedlig politidistrikt. Disse instruktørene rapporterer til Politihøgskolen, som igjen kommuniserer med KDI, i tråd med samarbeidsavtalen.

Dagens hundetjeneste fungerer gjennomgående godt. Styringsmessig er det imidlertid noen uklare linjer, som beskrevet ovenfor. Videre hender det at en hundefører ved plutselig tap av operativ hund må bruke uforholdsmessig lang tid på anskaffelse og opplæring av ny hund. I tillegg er rekruttering av dedikerte og motiverte hundeførere en viktig faktor for etaten, da det gjennomgående må brukes relativt lang tid på å få en nytilsatt hundefører operativ.

6.2.2. Vurderinger og anbefalinger

Det vises til prinsippene beskrevet i kapittel 4 som prosjektet legger til grunn for organisering. Hundetjenesten er en utpreget operativ funksjon, med relativt få ansatte som har en spesialkompetanse. I forbindelse med utredningen har prosjektet bedt de regionale inspektørene om å vurdere fordeler og ulemper ved ulike modellvalg. Fire alternative modeller er vurdert. Basert på dagens organisering er det hensiktsmessig å se både på det faglige ansvaret ved å ha en operativ hundetjeneste og det ledelsesmessige ansvaret for hundeførerne.

Når det gjelder faglig ivaretagelse av hundetjenesten er denne i dag plassert noe ulikt, som beskrevet over. Prosjektet vil anbefale at ansvaret for opplæring, godkjenning og regodkjenning helhetlig legges til KRUS. Dette vil være en løsning som etter prosjektets syn vil sikre en helhetlig faglig tilnærming. Denne løsningen vil gi en harmonisering med politiets organisering, som er en fordel i det tette samarbeidet som hundetjenesten forutsetter.

Ved en slik organisering vil en sikre lik kvalitet på alle hundeekvipasjene og på de stedlige instruktørene. Videre vil en slik modell muliggjøre at etaten kan etablere et eget hundefaglig senter, for eksempel ved ett av fengslene, som også kan ha ansvar for opptrening av nye hunder slik at det raskere kan skaffes til veie operative hundeekvipasjer når en hund ikke lenger kan være i tjeneste.

Organisatorisk vil det være fordelaktig å samle hundeførerne. Dette styrker og skjerper det løpende behovet for trening og utvikling. På grunn av det relativt beskjedne antallet hundeførere på landsbasis bør det vurderes å samle alle hundeførere under en ledelse. En slik organisering vil kunne styrke rekrutteringskompetansen, sikre mest mulige synergier i

oppgavefordelingen mellom de ulike enhetene, og etablere et miljø for hundeførerne der ledelse og faglig oppfølging samkjøres.

Ved en etablering av 10-12 sammenslåtte enheter i landet er det etter prosjektets vurdering riktig å samle alle hundeførerne under én felles leder. Denne lederen bør etter prosjektets vurdering plasseres i KDI for å sikre en helhetlig håndtering av tjenesten i hele landet. En annen fordel i denne sammenheng er den fysiske nærheten til KRUS som har fagansvaret for hundetjenesten.

Ved etablering av tre til fire sentre bør en slik funksjon etter prosjektets vurdering enten deles mellom sentrene, eller løses ved at ett av sentrene etablerer en helhetlig ledelsesfunksjon for hundetjenesten.

Ved begge modellvalg bør hundeførerne fortsatt være plassert desentralt, men i grupper slik at minst to hundeførere er samlet.

Prosjektet anbefaler at hundetjenesten skjermes fra eventuelle økonomiske innsparingstiltak. Dette basert på at antallet hunder må opprettholdes på dagens nivå. Antallet domfelte har forholdsmessig økt vesentlig mer enn hundetjenesten de senere årene. Videre er hundetjenesten utpreget operativ og faller derfor ikke inn under oppdragsbrevets bestilling om effektivisering innenfor administrasjon og ledelse.

6.3. Refusjonsordningen

6.3.1. Beskrivelse av refusjonsordningen og dagens organisering

Refusjonsordningen administreres i dag av region nord for hele landet, hvor det er to stillinger (én jurist og én sosionom) som administrerer ordningen.

De lokale enhetene gjør den første vurderingen av om den enkelte domfelte er i målgruppen for refusjonsordningen. Saken sendes så fra enheten til tilhørende regionadministrasjon før den sendes til region nord, som tar endelig stilling til om domfelte faller inn i målgruppen. Ved uenighet mellom regionene bringes saken inn for KDI. Dersom domfelte skal inn i ordningen gjennomføres dialog mellom fengsel, friomsorgskontor og mottakende kommune. Region nord skriver individuelle avtaler mellom kommunene og kriminalomsorgen og følger opp disse økonomisk og administrativt.

6.3.2. Vurderinger og anbefalinger

Vurderinger av refusjonsordningen dreier seg i hovedsak om hvorvidt ordningen skal organiseres på sentralt eller lokalt nivå. Arbeidsgruppen som har arbeidet med enkeltsaksbehandling (jf. vedlegg 4), har i sin vurdering av refusjonsordningen vektlagt følgende momenter:

- Sakene er ofte utfordrende og involverer mange aktører både internt i etaten og eksterne samarbeidspartnere

- Sakene har ofte et langt tidsperspektiv (mange av domfelte rammet av ordningen har uhelbredelige diagnoser)
- Sakene og arbeidet har et operativt preg og krever aktiv oppfølging
- Sentralt nivå har hatt en rolle i å gripe inn dersom det er uenighet om vurderinger, og er klageinstans

Refusjonsordningen omfatter oppgaver som er stedsuavhengige, har lite volum og krever spesialistkompetanse. Basert på prinsippene for oppgavedeling (jf. kapittel 4) og arbeidsgruppens vurderinger, støtter prosjektet arbeidsgruppens anbefaling om at refusjonsordningen fortsatt bør være samlet. Prosjektets vurdering er at refusjonsordningen bør legges til et senter ved en sentermodell og til en enhet med særskilt kompetanse ved en sammenslått enhetsmodell. KDI opprettholder rollen som klageinstans. Dette gjelder uavhengig av valg av modell.

6.4. Transport

6.4.1. Om transporttjenesten og dagens organisering

Kriminalomsorgen har igangsatt en prøveordning der etaten har overtatt ansvaret for transport av varetektsinnsatte fra politiet. Prøveordningen er igangsatt for fylkene Telemark, Vestfold og Buskerud. Prøveordningen administreres av region sør mens pilotprosjektet ledes av KDI.

Kriminalomsorgens transporttjeneste (KTT) er opprettet som en egen enhet under region sør og består av en transportleder, to transportkoordinatorer og 37 transportbetjenter.³³

Prøveprosjektet startet i april/mai 2014, med første transport 19. august. Formålet med prøveprosjektet er å 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 det totale ansvar for transport av varetektsinnsatte fra politiet til kriminalomsorgen i landet for øvrig.

Før oppstart ble ulike organisasjonsformer vurdert, men av tidsmessige årsaker ble de ulike alternativene ikke utredet. Prøveprosjektet fant det naturlig at det ble opprettet baser i nærheten av fengsel med varetektsinnsatte eller fengsel med større transportbehov av innsatte. I region sør samsvarer dette med en base i hvert politidistrikt. Konkret for piloten betyr dette at det ble opprettet en hovedbase ved Søndre Vestfold fengsel, Berg avdeling; og videre baser ved Telemark fengsel, Skien avdeling; Drammen fengsel; og Ringerike fengsel. KTT er ikke blitt tildelt egne administrative stillinger, og det forventes at regionadministrasjonen bistår med blant annet administrative og juridiske oppgaver.

Transportleder har personalansvar for transportkoordinatorene og transportbetjentene ved alle basene i regionen. Det er altså ingen formell stedlig ledelse på basene, men en tjenestemann på hver base er utnevnt til kontaktperson. Det er vanskelig å trekke noen sikker konklusjon

³³ Det er besluttet at det skal være 40 ansatte i transportprosjektet innen 31. desember 2014.

etter at KTT kun har vært i drift i ca. tre måneder, men tilbakemeldinger så langt er at organisasjonsmodellen fungerer bra.

Ved oppstart la man vekt på at transportkoordinatorene måtte samarbeide godt med domskoordinaatorene, politiet og kriminalomsorgens enheter. Spesielt viktig var samhandlingen med domskoordinaatorene. Det er grunn til å anta at behovet for samarbeid blir enda større nå som prosjektet skal utvides til også å omfatte førstegangsfengslinger.

6.4.2. Alternativ organisering

Dersom valget faller på sammenslåtte enheter, er dagens modell ikke like hensiktsmessig. En alternativ organisering for KTT er å sentralisere tjenesten til direktoratet. Faglig sett vil det ikke være noe problem at ledelsen er lengre unna, men det kan være en utfordring for den løpende personaloppfølgingen. Sett i forhold til det antall fengselsplasser som er i region sør kan en fremskrivning av antallet årsverk indikere et fremtidig behov for rundt 210 transportbetjenter i hele landet. Disse vil ha behov for relativt nær stedlig ledelse og i tillegg en løpende overordnet koordinering for å utøve tjenesten mest mulig effektivt.

6.4.3. Vurdering

KTT har kort driftserfaring i et begrenset geografisk område, og det er ikke hensiktsmessig å konkludere om framtidig organisatorisk plassering ved en eventuell nasjonal utrulling av prosjektet. Prosjektet vil derfor anbefale at en beslutning om framtidig organisering av transport utsettes til en har fått høstet ytterligere erfaringer fra piloten. Imidlertid vil prosjektet fremheve noen sentrale faktorer som bør vektlegges i vurderingen:

- Transport er en utpreget operativ, stedsavhengig oppgave, jf. prinsippene for oppgavedeling beskrevet i kapittel 4. Transportenhetene bør lokaliseres i nærheten av enheter med mange varetektsinnsatte, men bør koordineres helhetlig for et større geografisk område for å gi god personell- og materiellutnyttelse.
- Utarbeiding av rutiner, standarder og prosesser for transportene bør håndteres sentralt. Det kan også vurderes om det bør etableres et nasjonalt planleggingskontor for alle transportrekvisisjonene for å kunne se på transport fra et logistikkoptimaliseringsperspektiv. Det er også mulig å tenke seg at doms- og transportkoordinatorfunksjonene slås sammen, og at de kan overlappe hverandre for å redusere sårbarheten ved at de er så få.
- Flere faktorer taler i retning av at ledelse (transportleder) og koordinering (transportkoordinatorer) av tjenesten bør samles. Disse kan legges til direktoratet ved valg av enhetsmodell eller til et senter ved valg av sentermodell. Det er imidlertid en risiko for at avstanden til alle transportførerene i landet blir for stor for å ivareta god personaloppfølging dersom disse samles i direktoratet.
- Organiseringen må ta utgangspunkt i det som er logistikkmessig hensiktsmessig for optimal utnyttelse av personell, biler og oppdrag. Det vil innebære at det bør etableres desentraliserte baser basert på volumet av transportoppdrag.³⁴ Det vil være viktig med

³⁴ Erfaringer fra Hafslund-prosjektet fra 2005 viste at en sentral base for et større distrikt ga mye tomgangskjøring.

tett kontakt med fengsler og friomsorgskontorer for på en best mulig måte å utnytte eventuell ledig kapasitet hos transportenhetene til for eksempel fremstillinger eller elektronisk kontroll.

- I noen deler av landet vil volumet av transportoppdrag være så lavt at det ikke vil være økonomisk tilrådelig å etablere egne baser. Det vil da være nødvendig å kunne benytte desentraliserte ressurser som politiet eller fengselsbetjenter i tynt befolkede områder med et lavt antall transporter.³⁵ Kompetansekravene for transportbetjenter bør også vurderes i forhold til ressurseffektivitet.

6.5. Oppsummering

Prosjektet anbefaler følgende:

- Prosjektet foreslår at dokumentsentret knyttes organisatorisk til KDI, men at beliggenheten i Sandnes beholdes. Dette foreslås uavhengig av modellvalg.
- For hundetjenesten vil organisering avhenge av valgt modell. Ved etablering av senter vurderes ledelsesfunksjonen av tjenesten enten delt mellom sentrene, eller at den etableres ved ett senter. Ved etablering av sammenslåtte enheter anbefales at ledelsesfunksjonen plasseres i KDI. Ved begge modellvalg plasseres hundeførerne desentralt.
- Refusjonsordningen foreslås å legges til et senter ved en sentermodell eller til en enhet med særskilt kompetanse ved en enhetsmodell.
- Prosjektet velger å avvente en foreslått organisering av transporttjenesten, siden dette er et pilotprosjekt og det ikke foreligger tilstrekkelig erfaring til å kunne gjøre en grundig vurdering.

7. Administrative og økonomiske konsekvenser

I punkt 7.1 beskrives administrative konsekvenser ved en organisering i to nivåer som gjelder uavhengig av modellvalg. I punkt 7.2 beskrives forutsetninger for gevinstberegningene. Punkt 7.3 og 7.4 omhandler administrative og økonomiske konsekvenser ved henholdsvis sentermodellen og enhetsmodellen, og inkluderer gevinstplaner. I punkt 7.5 presenteres en overordnet gevinstrealiseringsplan for begge modeller, og noen sentrale forutsetninger for gevinstrealisering drøftes. I punkt 7.6 oppsummeres kapittelet.

7.1. Overordnede administrative konsekvenser ved en tonivåmodell

7.1.1. Konsekvenser for ansatte i kriminalomsorgen

Det legges til grunn at begge modellvalg innebærer store organisasjonsendringer som vil påvirke mange ansatte både på regionalt og lokalt nivå. Mange årsverk vil bli forflyttet fysisk eller organisatorisk. Noen ansatte vil få endrede oppgaver, og enkelte stillinger kan bli omgjort. I tillegg forutsettes det en nedbemanning i antall årsverk, hvor det derved kan være aktuelt med oppsigelse.

³⁵ Den svenske transporttjenesten benytter seg av en lignende løsning og har meget god ressursutnyttelse av personell og materiell.

Endringsprosesser på arbeidsplassen gjør mennesker sårbare, og særlig de prosesser som utgjør en trussel for vedkommendes oppgaver og roller. Lederne på lokalt nivå vil være i en krevende rolle der de på den ene siden må være endringsledere og håndtere spørsmål og bekymringer fra sine ansatte samt avsette ressurser til å delta i omorganiseringen, i tillegg til daglig drift. På den andre siden vil mange selv være berørt av omorganiseringen gjennom sammenslåing av enheter og utvelgelsesprosess for nye ledere på lokalt nivå.

Når organisatorisk modell er valgt, bør det gjennomføres en formell prosess i etaten med god involvering før den endelige strukturen kan besluttes. En slik prosess vil kreve stor ledelsesmessig oppmerksomhet og oppfølging fra direktoratet. For å opprettholde en stabil og god drift i utførelsen av etatens oppgaver, må det tilrettelegges og formidles informasjon på en måte som skaper trygghet, motivasjon og forutsigbarhet hos ledere og ansatte. Dette er også viktig nå som utredningsfasen avsluttes og etaten avventer departementets beslutning.

7.1.2. Rekruttere og beholde ledere

Over tid har det skjedd en utvikling i kriminalomsorgen som har gjort at antallet eksterne søkere til etatens lederstillinger har sunket, særlig hva gjelder eksterne søkere med høyere utdanning og god lederkompetanse.³⁶ Etter prosjektets vurdering har tittel betydning for oppfattelsen av hva en lederstilling innebærer. Dagens fengselsleder og friomsorgsleder er begreper som mange utenfor etaten ikke har et forhold til. Samtidig som nye ledere skal rekrutteres, må etaten sørge for å ivareta og utvikle nåværende ledere og den lederkompetansen som regionene og enhetene besitter i dag.

Ved overgangen til en eventuell enhetsmodell vil det gjennomgående bli etablert relativt store enheter i etaten. Disse enhetssjefene vil ha et helhetlig, overordnet totalansvar som etter prosjektets vurdering tilsier at stillingstittel bør vurderes.³⁷ Også titlene til ledere av driftsenheter i sentermodellen bør vurderes for å sikre rekruttering og ivaretagelse av gode ledere.

7.1.3. Tjenester og funksjoner

Dokumentsenteret og refusjonsordningen organiseres likt uavhengig av modell. Organisering av transport bør ikke besluttes før piloten avsluttes og erfaringer er oppsummert.

7.1.4. Konsekvenser for kriminalomsorgens samarbeidspartnere og samfunnet

Begge modellene vil kunne avstemmes mot politiets fremtidige organisering og gi god sammenheng og effektivitet i straffesakskjeden. Prosjektet kan ikke se noen betydelige konsekvenser ved en eventuell omorganisering til en tonivåmodell, uavhengig av organisering, for samhandlingen med de øvrige aktørene i straffesakskjeden.

³⁶ Frem til 2001 var for eksempel Ullersmo landsfengsel ledet av en fengselsdirektør og to underdirektører som alle var embetsmenn. I dag ledes Ullersmo fengsel av en fengselsleder tilsatt av regiondirektøren, og en assisterende leder.

³⁷ Stillingskode 1062 Direktør kan f.eks. benyttes. Denne stillingskoden har et vidt lønnsspenn (55-101).

I samhandling med øvrige eksterne samarbeidspartnere legger sentermodellen til rette for at senterledelsen kan videreføre rollen som regionadministrasjonen har hatt og tilpasse samarbeidet med samarbeidspartnere som er organisert i en trenivåmodell. En eventuell enhetsmodell vil kreve noe mer tilpasning for å sikre at forvaltningssamarbeidet blir videreført på en hensiktsmessig måte, men alt i alt oppfatter prosjektet at modellen legger til rette for et godt forvaltningssamarbeid.

Prosjektet mener at en eventuell omorganisering, uavhengig av valgt modell, vil kunne gjennomføres uten vesentlige konsekvenser for innsatte og domfelte, pårørende og samfunnet for øvrig.

7.1.5. Endringer av oppgavefordeling som forutsetter lovendring

Overgangen til en tonivåmodell i kriminalomsorgen vil innebære et behov for å endre straffegjennomføringsloven på flere områder. Under følger en oppsummert oversikt over de nødvendige endringsbehov.

At kriminalomsorgen skal være inndelt i direktorat, regionalt nivå og lokalt nivå er bestemt i straffegjennomføringsloven (strgjfl.) § 5. I utstrakt grad skal vedtak i første instans besluttes av lokalt nivå. Unntakene fra dette fremgår i strgjfl § 6 som beslutter at regionalt nivå skal treffe avgjørelser vedrørende:

- Innsettelse i fengsel (§ 11). Dette vedtaket kan ikke påklages (§ 7 punkt f).
- Utelukkelse fra fellesskapet i mer enn 14 dager (§ 37 fjerde ledd)
- Utelukkelse fra fellesskapet for alle eller enkelte innsatte i mer enn 3 døgn (§ 37 syvende ledd)
- Bruk av sikkerhetsseng i mer enn 24 timer (§ 38 tredje ledd)
- Bruk av sikkerhetscelle i mer enn 3 døgn (§38 fjerde ledd)
- Påtalekompetanse – bringe inn for domstolen begjæring om gjeninnsettelse av prøveløslatt (§ 44 annet ledd)
- Påtalekompetanse – bringe inn for retten begjæring om at subsidiær fengselsstraff skal fullbyrdes for domfelte som utholder fengselsstraff (§ 58 annet ledd)

Når det gjelder saker for domfelte som er dømt til fengsel i mer enn ti år eller er idømt forvaring, skal regionalt nivå iht. § 6 avgjøre følgende saker:

- Innvilge gjennomføring av straff i institusjon (§ 12)
- Innvilge gjennomføring av straff i sykehus (§ 13)
- Innvilge overføring til annet fengsel (§§ 14 og 15)
- Innvilge gjennomføring av straff utenfor fengsel (§ 16)
- Innvilge frigang (§ 20)
- Innvilge permisjon (§ 33)
- Innvilge straffavbrudd (§ 35)
- Vilkår for permisjon og straffavbrudd (§ 36)
- Innvilge løslatelse, fastsette vilkår, endring av vilkår og oppfølging etter brudd på vilkår (§§ 42 til 44)

I forskriftens § 2-1 foreligger det noen unntak fra disse bestemmelsene, da lokalt nivå kan innvilge søknader etter §§ 12, 13, 20, 33 og 35 for domfelte med straff mer enn ti år (ikke forvaringsdømte) som er overført til fengsel med lavere sikkerhetsnivå.

Videre skal det om mulig innhentes samtykke fra regionalt nivå vedrørende kroppslige undersøkelser (§ 29 siste punktum). Regionalt nivå skal motta melding dersom det anses nødvendig med delvis utelukkelse fra fellesskapet i mer enn 30 dager (§ 37 femte ledd). For øvrig er regionalt nivå klageinstans for alle vedtak som er besluttet på lokalt nivå (Forvaltningsloven § 28 første ledd).

Prosjektet vil anbefale at loven utformes slik at det ikke er nødvendig å gjennomføre nye lovendringer ved eventuelle fremtidige omorganiseringer. Oppgavefordeling og praktiske løsninger kan etter prosjektets vurdering best løses gjennom bruk av forskrift, reglement og delegasjon.

7.2. Forutsetninger for gevinstberegning

Prosjektet har definert dagens situasjon som et nullpunkt for gevinstberegningene. Dette til tross for at det er kjent at etaten skal redusere driftsbudsjettet med 25 millioner kroner neste år og at en vesentlig andel av dette forventes å bli hentet ut gjennom effektivisering av administrasjon og ledelse. Prosessen for hvordan denne innsparingen skal gjennomføres er igangsatt, men resultatene er ikke avklart. Likevel har prosjektet sett hen til forventningen om at lokalt nivå allerede i 2015 må effektivisere når gevinstpotensialet er vurdert.

En omstillingsprosess av dette omfanget vil være ressurskrevende for hele etaten. En så omfattende endring kan etter prosjektets vurdering derfor vanskelig gjennomføres uten at etaten tilføres omstillingsmidler. Eksempler på behov som vil utløse behov for omstillingsmidler er sammenslåing av enheter, avvikling av årsverk, rekruttering og opplæring av ansatte som skal overta nye oppgaver. Videre vil sammenslåing av enheter medføre behov for endring av strukturen i etatens fagsystemer, som utløser en relativt betydelig merkostnad. I gevinstvurderingen er det lagt til grunn et behov for 0,5 millioner kroner i omstillingskostnad per sammenslåtte driftsenhet i sentermodellen, og tilsvarende per sammenslåtte enhet/lokasjon i enhetsmodellen, fordelt over to år.

I begge modellene er det lagt til grunn at det vil kunne tas ut gevinster i form av redusert husleie. Flere leieavtaler er inngått for en relativt lang periode fremover. For avvikling av eksisterende leieobjekter er det derfor lagt til grunn en nedtrapping av husleiekostnadene som forutsetter at man klarer å få fremforhandlet løsninger med huseier, eller at man kan få til fremleieordninger.

Begge modellalternativene vil kreve at det etableres nye bygg eller nye leieavtaler. Det er vanskelig å estimere disse kostnadene. Etter sammenslåingen av fengslene Hamar, Ilseng og Bruvoll³⁸ måtte det etableres et nytt administrasjonsbygg. Bygget ble ferdigstilt av Statsbygg i

³⁸ Nå Hedmark fengsel.

år og har en årlig husleiekostnad på rundt 800 000 kroner. Dette kan gi en indikasjon på kostnadsnivået.

Denne utredningen er basert på en overordnet vurdering av to modellalternativer. Prosjektet har ikke tatt stilling til hvilke konkrete driftsenheter/enheter som bør slås sammen ved en eventuell ny organisering. Gevinstberegningene er derfor basert på to eksempler.

For å kostnadsberegne mulig gevinst har prosjektet tatt utgangspunkt i den oppgavefordelingen mellom direktorat og lokalt nivå som fremgår i kapittel 4. Videre er det estimert en minimumsbemanning i begge organisasjonsmodellene. Det er tatt utgangspunkt i dagens bemanning på regionalt nivå, som er fordelt til estimert minimumsbehov på henholdsvis sentralt og lokalt nivå. I tillegg er muligheten for effektivisering beregnet. Denne fordelingen er deretter gjort om til en prosentvis beregning av hvordan dagens budsjett³⁹ for regionadministrasjonene kan fordeles mellom sentralt og lokalt nivå, og hva som er en realistisk effektiviseringsmulighet. I beregningsgrunnlaget følger husleiekostnaden det enkelte årsverkets fordeling. Videre er det foretatt en vurdering av mulig samordningsgevinster i de nye sentrene/sammenslåtte driftsenhetene.

Ved gevinstberegning i forbindelse med avviklingen av regionadministrasjonene har prosjektet lagt til grunn dagens budsjett. Ved gevinstberegning av øvrige årsverk har prosjektet lagt til grunn en gjennomsnittskostnad på 650 000 kroner inkludert sosiale kostnader.

Den beregningsmetoden som prosjektet har lagt til grunn, har noen svakheter. For å foreta beregningen er det tatt utgangspunkt i et detaljnivå basert på de to eksemplene, som så er løftet opp til et makronivå. Prosjektet understreker at den detaljerte beskrivelsen av flytting av årsverk fra regionalt nivå ikke må forstås som et konkret forslag til fordeling av årsverk.

Prosjektets vurdering er at det ikke foreligger noen reell mulighet for økonomisk gevinstrealisering for dokumentsenteret og refusjonsordningen som drøftes i kapittel 6, uavhengig av hvilken organisering og tilknytning som vedtas. Det samme gjelder hundetjenesten, uavhengig av om denne legges til direktoratet eller ett eller flere sentre. Med utgangspunkt i at transportprosjektet er en pilot, er det ikke hensiktsmessig å gjøre en vurdering av gevinstrealisering for transporttjenesten. Videre har prosjektet lagt til grunn at kostnader forbundet med tillitsvalgte og vernetjenesten forblir uendret. IKT er ikke tatt med, i påvente av egen utredning.

7.3. Administrative og økonomiske konsekvenser ved sentermodellen

Ved valg av sentermodellen foreslår prosjektet at hundetjenesten legges til senter.

Basert på direktoratets anbefaling, jf. kapittel 8, har prosjektet gevinstberegnet en modell med tre sentre. For å etablere mer robuste driftsenheter og et håndterlig styringsspen for

³⁹ Dagens reviderte driftsbudsjett for regionadministrasjonene er til sammen 105 millioner kroner

sentersjefen har prosjektet lagt til grunn at fengselsenheter med færre enn 50 fengselsplasser slås sammen, med mindre geografiske avstander tilsier at dette er uhensiktsmessig. I gevinstberegningen har prosjektet også lagt til grunn sammenslåing av to friomsorgskontorer i region nord og to friomsorgskontorer i region øst.⁴⁰ Prosjektet har samlet lagt til grunn at antallet driftsenheter kan reduseres med 12, med utgangspunkt i dagens 59 enheter. Det er lagt til grunn en mulig effektiviseringsgevinst på 0,5 årsverk per sammenslåing. Videre bør det innenfor de administrative fagområdene kunne hentes ut synergigevinster i størrelsesorden 4 årsverk per senter gjennom samarbeid på tvers.

Når det gjelder lokalisering av en senteradministrasjon har prosjektet kommet frem til at det kostnadmessig ikke vil innebære noen forskjell om senteradministrasjonen plasseres i tilknytning til en eksisterende enhet eller i et eget leid lokale, siden dagens enheter i det vesentligste er uten ledig kapasitet for utvidelser uten ombygging, tilbygg eller nye leielokaler. Videre er det som tidligere beskrevet andre hensyn som kan tale imot at et senter lokaliseres på en eksisterende enhet. Prosjektet vil derfor anbefale at det overlates til direktoratet å beslutte hvor senteradministrasjonene skal plasseres dersom sentermodellen besluttes.

For at et kriminalomsorgssenter skal kunne fungere etter intensjonen, må det etter prosjektets vurdering etableres en senteradministrasjon som bistår sentersjefen i nødvendig støtte og koordinering. Prosjektet anbefaler følgende minimumsbemanning:

Område	Antall årsverk
Ledelse	2
Økonomirådgiver	1 (Budsjett, økonomioppfølging og analyser)
HR	2
Internadministrasjon	1
Sikkerhet	1
Metode og innhold	2
Domsadministrasjon	2 (Innsettelse til soning og varetektsplassering)
Jurist straffegjennomføring	2 (Koordinere, støtte, påtale og noen enkeltsaker)
Sum	13

Tabell 13: Bemanning av enhetsadministrasjonen

Ledelsesmessig anses det tilstrekkelig at det etableres en leder og en assisterende leder. Det vises til forutsetningen om tett samspill mellom lederne i hele senteret. Videre anbefaler prosjektet at det etableres to rådgiverstillinger innenfor området metode og innhold, for å sikre at det kvalitative og faglige fokuset i etaten ikke reduseres som en følge av omorganiseringen. Det bør legges til grunn at senteradministrasjonens ansatte samarbeider med og til dels koordinerer arbeidet mellom fagkolleger i alle driftsenhetene.

⁴⁰ En sammenslåing av disse friomsorgskontorene er allerede under vurdering i regionene.

7.3.1. Gevinster ved sentermodellen

Tabell 14 under illustrerer gevinster ved en sentermodell:

Region	Dagens bemanning	3 sentre	KDI ved 3	Gevinst	Begrunnelse
Ledelse	15	6	2	7	Etablere en struktur der sentre ledes av en direktør og en assisterende direktør. Dette kan muliggjøres som følge av beskrevet flytting av arbeidsoppgaver til KDI samt forventet effektivisering av etaten.
HR/HMS	13	6	4	3	Antas at regionale oppgaver som løftes opp utløser et minimum av 4 ÅV for KDI.
Lønn	1	0	0	1	Kan håndteres av KØE, jf. styrking under.
Domsadm	10,2	9	0	1,2	Effektiviseringsgevinst som følge av samordning av 5 kontorer.
Sikkerhet	6	3	1	2	Forutsetter tettere samarbeid med sikkerhetsinspektører på lokalt nivå og med KDI.
Enkeltsak straffegjennomføring	23,3	6	16	1,3	Forutsetter tett samarbeid og koordinering med juristene på enhetsnivå, KDI styrket for klagesakshåndtering og enhetlig praksis. Gevinst ved reduksjon i innstillingssaker.
Internadministrasjon	8,6	3	2	3,6	1 ÅV per senter.
Bygg/eiendom	4	0	4	0	Samles i KDI for å samle spesialkompetanse.
Økonomi/innkjøp	8	3	3	2	KØE styrkes noe for å gi bedret analytisk kompetanse og støtte ut mot lokalt nivå (1 ÅV) samt styrking av anskaffelses-/innkjøpsfunksjonen (2 ÅV). 1 ÅV sentrene som økonomirådgiver.
Metode og innhold	13,1	6	6	1,1	Samling av ressursene og noe effektivisering. Forutsetter nært samarbeid mellom sentre og KDI.
Annet	0,7	0	0	0,7	Effektiviseringsgevinst ved samling.
Internasjonalt arbeid	0,5	0	0	0,5	Oppgavene samles i KDI
Husbankprosjekt	1	0	1	0	Oppgavene samles i KDI
IKT	3,1			0	Tatt ut pga. egen utredning.
Forflyttes fra region	107,5	42,0	39,0	23,4	Sum fordelt årsverk
Prosentfordeling		39	36	22	Prosentvis fordeling
Budsjettfordeling	105,0	41,0	38,1	22,9	Beløp i andel av dagens budsjett (inkl. husleie)
Samordning av tjenester	Årsverk	Sentre	KDI	Effektivisering	Beregningsgrunnlag 650 000 per ÅV
Sammenslåing	6	-3,9	0,0	3,9	Slå sammen enheter med under 50 plasser - 0,5 ÅV per sammenslåing.
Samordning	12	-7,8	0,0	7,8	Samordne administrative tjenester (4 ÅV per senter)
		Til lokalt nivå	Til KDI	Effektivisering	
Kostnad / Gevinst		29,3	38,1	34,6	
Usikkerhetsmargin		32,3	41,9	38,0	Pluss 10 prosent
Usikkerhetsmargin		26,4	34,3	31,1	Minus 10 Prosent

Tabell 14: Gevinstberegning for sentermodellen

Totalt innebærer beregningene en årlig reduksjon fra dagens driftsnivå, etter at den totale omstillingsprosessen er gjennomført, på 34,6 millioner kroner. Med en usikkerhetsmargin på +/- 10 prosent, innebærer dette en mulig gevinst på mellom 31 og 38 millioner kroner.

Prosjektet har ikke hatt grunnlag for å vurdere kvalitative gevinster sammenlignet med dagens organisering (alternativ 0). Kvalitative gevinster ved sentermodellen er vurdert beregnet ut fra vurderingskriteriene beskrevet i kapittel 3, og sammenfaller med illustrasjonen i tabellen i punkt 5.4.

7.4. Administrative og økonomiske konsekvenser ved enhetsmodellen

Ved valg av enhetsmodellen anbefales hundetjenesten plassert i KDI.

Prosjektet oppfatter at det er utenfor mandatet å ta stilling til hvordan denne modellen konkret skal utformes med hensyn til hvilke enheter som skal slå sammen. Slike vurderinger forutsetter og krever en formell prosess i etaten. Prosjektet anbefaler at prosessen gjennomføres i KDIs regi dersom denne modellen besluttes.

I beregningen av gevinster har prosjektet lagt til grunn 12 sammenslåtte enheter. Enheter som til nå er blitt slått sammen i etaten har ikke medført reduserte kostnader av betydning (men enhetene har blitt styrket gjennom samling av fagkompetanse). Prosjektet legger likevel til grunn at hver sammenslåtte enhet i snitt bør kunne hente ut synergigevinster på 1 lederårsverk, og at alle de 12 nye enhetene effektiviserer de administrative funksjonene med 1 årsverk. Totalt vil dette utgjøre en effektiviseringsgevinst på 24 årsverk.

For at en sammenslått enhet selvstendig skal kunne drifte enheten og ivareta de nye funksjonene, samt håndtere ansvar og oppgaver som skissert i beskrivelsen av modellen, må det etter prosjektets vurdering etableres enhetsadministrasjoner med en minimumsbemanning. Dimensjoneringen av enhetsadministrasjonene må sikre at enheten får en enhetssjef med rett kompetanse og et støtteapparat som fullt ut er i stand til å håndtere den nye enhetens oppdrag. I tillegg til de stillinger og funksjoner som i dag er på enhetsnivå anbefaler derfor prosjektet at alle sammenslåtte enheter har følgende minimumsbemanning:

Område	Antall årsverk
Ledelse (Enhetssjef)	1
Økonomirådgiver	1
HR	1
Sikkerhet	1
Metode og innhold	1
Jurist straffegjennomføring	2
Sum	7

Tabell 15: Minimumsbemanning i senteradministrasjonen

Prosjektet understreker at den formelle og reelle kompetansen på tilsvarende stillinger ved ulike enheter kan være vesentlig forskjellig. Når lokalt nivå skal overta oppgaver for regionalt nivå vil det derfor også kunne være aktuelt med fysisk forflytning av ansatte og opplæringstiltak. Videre er etter prosjektets vurdering utvelgelsen av den som skal bli enhetssjef for de nye sammenslåtte enhetene svært viktig. Etaten bør utarbeide tydelige forventninger til de nye lederne.

10-12 sammenslåtte enheter vil kunne gi faglige gevinster og synergimuligheter ved samordning av ressurser innenfor flere områder. Hvilke ressurser som er aktuelle må tilpasses den enkelte enhets struktur og forutsetninger. Eksempler vil være samordning av:

- Personal-, økonomi- og lønnsmedarbeider
- Juridisk saksbehandling herunder påtalekompetanse

- Felles driftssjef for alle lokasjonene
- Domsadministrering (innkalling, soningsutsettelse)
- Tjenesteoppsett

7.4.1. Gevinster ved enhetsmodellen

Tabell 16 under illustrerer gevinster ved enhetsmodellen:

Region	Dagens bemanning	12 enheter	KDI ved 12	Gevinst	Begrunnelse
Ledelse	15	6	3	6	Behov for å styrke direktoratet ledelesmessig ift etatsledelse. Behov for noe økt overordnet ledelsesmessig kompetanse på lokalt nivå.
HR/HMS	13	6	5	2	Som ved tre sentre, men økt behov for ressurser på lokalt nivå for å ivareta kjerneoppgaven og sikre gode beslutninger. Samt noe mer støtte fra KDI.
Lønn	1	0	0	1	Kan håndteres av KØE, jf. styrking under.
Domsadm	10,2	0	9	1,2	Effektiviseringsgevinst som følge av samordning av i dag 5 kontorer.
Sikkerhet	6	3	3	0	Med skisserte 12 modellen mangler 3 sammenslåtte enheter sikkerhetsinspektør. Økning i KDI av tilsynsoppgaver.
Enkeltsak straffegjennomføring	23,3	7	16	0,3	Behov for å styrke en del av enhetene med juridisk kompetanse - må etableres juristmiljøer med påtalekompetanse.
Internadministrasjon	8,6	3	2	3,6	0,25 årsverk per enhet.
Bygg/eiendom	4	0	4	0	Forutsettes likt som sentre.
Økonomi/innkjøp	8	4	3	1	KØE styrkes for å gi bedret analytisk kompetanse og støtte ut mot lokalt nivå samt styrking av anskaffelses-/innkjøpsfunksjonen. Enhetene styrkes med snitt 0,25 årsverk.
Metode og innhold	13,1	7	6	0,1	Viktig å styrke på flere lokale enheter.
Annet	0,7	0	0	0,7	
Internasjonalt arbeid	0,5	0	0	0,5	Oppgavene samles i KDI
Husbankprosjekt	1	0	1	0	Oppgavene samles i KDI
IKT	3,1			0	Tatt ut pga. egen utredning.
Forflyttes fra region	107,5	36,0	52,0	19,5	Sum fordeltte årsverk
Prosentfordeling		33	48	18	Prosentvis fordeling
Budsjettfordeling	105,0	35,2	50,8	19,0	Beløp i andel av dagens budsjett (inkl. husleie)
Samordning av tjenester	Årsverk	12 enheter	KDI	Effektivisering	Beregningsgrunnlag 650 000 pr årsverk
Sammenslåing	12	-7,8	0,0	7,8	Slå sammen 59 enheter til 12; hente ut 1 ÅV per ny enhet (12 enheter).
Samordning	12	-7,8	0,0	7,8	Samordne administrative tjenester (1 ÅV per enhet)
		Til lokalt nivå	Til KDI	Effektivisering	
Kostnad / Gevinst		19,6	50,8	34,6	
Usikkerhetsmargin		21,5	55,9	38,1	Pluss 10 prosent
Usikkerhetsmargin		17,6	45,7	31,2	Minus 10 Posent

Tabell 16: Gevinstberegning for enhetsmodellen

Totalt innebærer beregningene en årlig reduksjon fra dagens driftsnivå, etter at den totale omstillingsprosessen er gjennomført, på 34,6 millioner kroner. Med en usikkerhetsmargin på +/- 10 prosent, innebærer dette en mulig gevinst på mellom 31 og 38 millioner kroner.

Disse beregningene inneholder flere usikkerhetsmomenter. Den konkrete sammensetningen av nye store enheter vil i betydelig grad prege behovet for kompetanseutvikling og hvor det kan gjennomføres effektiviseringstiltak. I beregningene er det videre lagt til grunn at mye av den nødvendige kompetansen allerede er til stede i flere av de nye enhetene.

Prosjektet har ikke hatt grunnlag for å vurdere kvalitative gevinster sammenlignet med dagens organisering (alternativ 0). Kvalitative gevinster ved enhetsmodellen er vurdert i lys av vurderingskriteriene beskrevet i kapittel 3, og sammenfaller med illustrasjonen i tabellen i punkt 5.4.

7.5. Gevinstrealiseringsplan for begge modeller

7.5.1. Gevinstrealiseringsplan

Prosjektet er bedt om å utarbeide gevinstrealiseringsplan for anbefalt modell, jf. oppdragsbrev fra departementet. Prosjektet har imidlertid valgt å utarbeide en overordnet gevinstrealiseringsplan for begge modeller for å synliggjøre at en vesentlig forskjell mellom modellene, etter prosjektets vurdering, er forskjellene i tidshorisonten for når gevinster kan forventes tatt ut.

For å kunne ivareta de ulike hensynene på best mulig måte har prosjektet lagt til grunn at den økonomiske gevinsten ved reduksjon i årsverk hentes ut gradvis gjennom en toårsperiode.

Gevinstrealiseringspotensialet henger tett sammen med omfanget av sammenslåinger av enheter i dagens enhetsstruktur. Dersom ny organisering vedtas, må det utarbeides en detaljert gevinstrealiseringsplan for valgt modell med utgangspunkt i ny struktur på lokalt nivå.

Sentre								
Planleggingsfase Minimum 6 mnd	Implementering		Oppnådd gevinst (mill. kr.)					
	Tidsestimat		år 1	år 2	år 3	år 4	år 5	år 6
	Årlig gevinst uten engangskostnader		17	17	34	34	34	34
Detaljutredning	Merkostnader i perioden							
Utpeke 3 sentersjefer	IKT strukturendring	KOMPIS, Doculive mv	-2,0					
Beslutte lokalisering	Omstillingskostnader	0,5 mill per ny driftsenhet fordelt over to år	-3,0	-3,0				
Øvrige beslutninger	Opplæringstiltak	0,5 mill per senter fordelt over to år	-1,5	-1,5				
	Videreført husleie	Estimert nedtrapping			-4,0	-3,0	-2,0	-1,0
	Avvikling av region	Administrere endringen, omregistrering, flytte.	-2,0	-1,0				0,0
-2,0	Sum engangskostnad		-8,5	-5,5	-4,0	-3,0	-2,0	-1,0
-2,0	Totalt pr år (mill kr)		8,5	11,5	30,0	31,0	32,0	33,0

Sammenslåtte enheter								
Planleggingsfase Minimum 12 mnd	Implementering		Oppnådd gevinst (mill. kr.)					
	Tidsestimat		år 1	år 2	år 3	år 4	år 5	år 6
	Årlig gevinst uten engangskostnader		17,0	17,0	34,0	34,0	34,0	34,0
Detaljutredning	Merkostnader i perioden							
Utpeke 12 enhetsledere	IKT strukturendring	KOMPIS, Doculive mv	-2,0					
Beslutte enhetsstruktur	Omstillingskostnader	0,5 mill kr per ny avdeling fordelt over to år	-12,0	-12,0				
Øvrige beslutninger	Opplæringstiltak	0,5 mill kr pr enhet fordelt over to år	-6,0	-6,0				
	Videreført husleie	Estimert nedtrapping			-4,0	-3,0	-2,0	-1,0
	Avvikling av region	Administrere endringen, omregistrering, flytte.	-2,0	-1,0				0,0
-3,0	Sum engangskostnad		-22,0	-19,0	-4,0	-3,0	-2,0	-1,0
-3,0	Totalt pr år (mill kr)		-5,0	-2,0	30,0	31,0	32,0	33,0

Tabell 17: Gevinstrealiseringsplaner for henholdsvis sentre og sammenslåtte enheter

7.5.2. Fullmakter til endring av fengselsplasser

Mulighetene for gevinstrealisering påvirkes i stor grad av hvilke fullmakter KDI er gitt. Kriminalomsorgen har ikke fullmakt til å endre på eksisterende fengselsplasser. Dette medfører at beslutningsprosessene for å etablere en mest mulig kostnadseffektiv og faglig god enhetsstruktur er krevende og lang.

Prosjektets vurdering er at gevinstrealiseringspotensialet er betydelig større dersom direktoratet gis fullmakt til å nedlegge og opprette/utvide enheter i forbindelse med omstillingsprosessen, innenfor rammen av like mange fengselsplasser på samme sikkerhetsnivå. Et eksempel på dette vil være å legge ned mindre, uhensiktsmessige enheter og utvide kapasiteten i allerede eksisterende enheter med et tilsvarende antall plasser innenfor samme sikkerhetskategori. I gevinstberegningene er imidlertid ikke en slik fullmaktdelegering lagt til grunn.

7.6. Oppsummering

Beregningsmodellene for effektivisering inneholder flere usikkerhetsmomenter. Etter prosjektets vurdering er det derfor riktig å hevde at det økonomiske gevinstpotensialet mellom de to vurderte modellene er relativt likt.

8. Anbefaling av organisasjonsmodell

8.1. Anbefalt organisasjonsmodell med begrunnelse

Basert på en helhetsvurdering er det direktoratets oppfatning at sentermodellen er best egnet til å ivareta kriminalomsorgens virksomhetsmål og målene departementet har satt for omorganiseringen. Direktoratet har i sin vurdering særlig vektlagt følgende momenter:

- Strategisk fokus: I sentermodellen vil færre operative oppgaver legges til direktoratet og KDI vil dermed få en tydeligere og mer rendyrket strategisk rolle.
- Styrings- og kontrollspenn: Direktoratet vil i sentermodellen få et håndterbart styrings- og kontrollspenn og dermed ikke ha behov for å opprette et eget driftsenhet for oppfølging av lokalt nivå.
- Styrket etatsledelse: Sentermodellen legger til rette for at sentersejefene kan inngå i etatsledelsen. Dette gir en helhetlig og enhetlig tilnærming til fag og oppgaver på begge nivåer som vil sikre kvalitet og gjennomføring i alle ledd. Ledelsen i KDI vil gjennom sentersejefene få nærhet til og en bedre forståelse av lokalt nivå.
- Robusthet for mulige endringer: Sentermodellen vil tilrettelegge for et lokalt nivå som er tilpasningsdyktig for eventuelle kommende endringer.
- Støtte og oppfølging: Tilbakemeldingene fra etatens ansatte tilsier at det er et behov for tett oppfølging og ivaretagelse av særlig de mindre enhetene. Sentermodellen tilrettelegger for dette.
- Bedre sammenheng og en mer effektiv straffesakskjede: Sentermodellen legger til rette for å sikre gode sammenheng i hele soningsforløpet ved at sentersejefen har et helhetlig ansvar for hele straffegjennomføringsløpet i et geografisk område.

- Forvaltningssamarbeidet: Sentermodellen vil gjøre det enklere å møte samarbeidspartnere som er organisert i en trenivåmodell, og dermed videreføre og -utvikle dagens forvaltningssamarbeid.
- Gjennomførbarhet: Sentermodellen vil kunne iverksettes raskere og mer smidig enn enhetsmodellen.

Direktoratet anbefaler at det etableres tre sentre. Direktoratet har i sin vurdering særlig vektlagt følgende momenter:

- Gevinstpotensialet: Gevinstpotensialet er størst ved tre sentre.
- Differensiering fra dagens modell: Med sentermodellen får kriminalomsorgen en organisering med to forvaltningsnivåer, men modellen legger samtidig til rette for å videreføre det som har fungert bra med regionorganiseringen. Tre sentre markerer en tydelig endring fra dagens fem regioner.

8.2. Øvrige anbefalinger

I tillegg til valg av organisasjonsmodell, vil direktoratet anbefale følgende:

- Tildeling av fullmakter: Kriminalomsorgen bør få fullmakt til å endre på eksisterende fengselsplasser. Dette vil gi etaten større fleksibilitet og dermed større mulighet til å gjøre kostnadseffektive tilpasninger.
- Vurdere stillingstitler på lederstillinger: Titlene på ledere i kriminalomsorgen på alle nivåer bør (re)vurderes. Titlene må speile stillingenes ansvarsinnhold og den nye strukturen i etaten. Dette vil kunne gjøre stillingene og etaten som arbeidssted mer attraktiv, samt øke antallet eksterne søkere med høy utdanning og god lederkompetanse.
- Ny betegnelse på organisasjonsmodell: Det bør åpnes for å kunne gi en annen betegnelse på sentermodellen. Ordet «senter» gir assosiasjoner i retning av handel og varehus og har skapt negative reaksjoner ute blant etatens medarbeidere.
- Plassering av senteradministrasjon: Det bør åpnes for at direktoratet kan beslutte hvor senteradministrasjonene skal plasseres (ved eksisterende enhet eller i egnet leid lokale). Det er risiko forbundet med å legge senteradministrasjonen til en eksisterende driftsenhet. I vurderingen av plasseringen av senteradministrasjonene må det uansett tas hensyn til tilgangen til fagmiljøer, disponible lokaler, lokalenes egnethet mv.
- Forskriftsfeste organisering av kriminalomsorgen: Straffegjennomføringsloven bør utformes slik at det ikke er nødvendig å gjennomføre nye lovendringer ved eventuelle fremtidige omorganiseringer. Oppgavefordeling og praktiske løsninger kan etter direktoratets vurdering best løses gjennom bruk av delegasjon, forskrift og reglement.

Ytterligere funksjoner har blitt utredet, vurdert og tatt stilling til i kapittel 6. Direktoratet støtter prosjektets anbefalinger som oppsummert nedenfor:

- Dokumentsenteret: KDS knyttes organisatorisk til KDI. Beliggenheten i Sandnes beholdes.
- Hundetjenesten: Ledelsesfunksjonen for hundetjenesten legges til senter. Fagansvaret for hundetjenesten overføres til KRUS.
- Refusjonsordningen: Refusjonsordningen fortsetter samlet og legges til et senter. KDI opprettholder rollen som klageinstans.
- Transporttjenesten: Beslutning om organisering av transporttjenesten utsettes til beslutning om eventuell omorganisering er tatt og det er høstet ytterligere erfaringer fra piloten.

9. Vedlegg

1. Prosjektets organisering
2. Sluttrapport risikovurderingsgruppe
3. Sluttrapport arbeidsgruppe administrative fagområder
4. Sluttrapport arbeidsgruppe enkeltsaksbehandling
5. Sluttrapport arbeidsgruppe innhold og metode
6. Sluttrapport arbeidsgruppe sikkerhet og domsadministrasjon