

**ORGANISASJONSUTREDNINGEN
KRIMINALOMSorgen
2014**

**ARBEIDSGRUPPE FOR
ADMINISTRATIVE FAGOMRÅDER**

Leder for arbeidsgruppen Ketil Schreiner Evjen	Deltagere i arbeidsgruppen Mari Bjørngård (vara J.E. Fauske) Knut Borgmo Ingebjørg Haugland Stine Molstad Torhild Torsvik
---	---

Innhold

1. OM ARBEIDET.....	2
1.1. Fagområde	2
1.2. Metode for gjennomføring.....	2
2. OPPGAVER TIL SENTRALT NIVÅ	2
3. OPPGAVER TIL LOKALT NIVÅ.....	4
4. OPPGAVER MED UKLAR TILHØRIGHET I EN TONIVÅMODELL – FORSLAG TIL ANBEFALT ANSVARSFORDELING.....	6
4.1. Oversikt	6
4.2. Suksessfaktorer	7
4.3. Risikofaktorer og konsekvenser	9
4.3.1. Økonomiske konsekvenser.....	9
4.3.2. Administrative konsekvenser	10
4.3.3. Konsekvenser for forvaltningssamarbeidet.....	11
4.3.4. Konsekvenser for straffesakskjeden.....	11
4.3.5. KDIs kontrollspenn innenfor anbefalte løsninger	12
5. REDEGJØRELSE FOR ANBEFALING.....	12

1. OM ARBEIDET

1.1. Fagområde

Fagområdet omfatter økonomi, HR/personal/HMS, bygg/eiendom, dokumentbehandling, resultatstyring og oppfølging samt forvaltningssamarbeid.

Mandatet var uklart når det gjaldt oppgaver til regional ledelse. Det ble derfor avklart med prosjektledelsen at ledelsens *oppgaver* skulle beskrives og plasseres lokalt eller på direktoratsnivå. Selve ledelsesfunksjonen faller utenfor mandatet. Det er utfordrende å få til et klart skille mellom ledelsens oppgaver og selve ledelsesfunksjonen. Ledelsesfunksjon og lederoppgaver er ofte infiltrert i hverandre. Lederoppgavene er derfor i liten grad beskrevet av arbeidsgruppen.

Oppgaver på regionalt nivå som bortfaller ved nedlegging av regionene er diskutert i gruppen, men ikke tatt inn i beskrivelsen nedenfor. Dette er områder som internadministrasjon, RAMU, regionalt IDF etc.

1.2. Metode for gjennomføring

Oppdraget ble gitt den 01.09.14 og arbeidsgruppen leverte sitt førsteutkast til prosjektledelsen den 24.09.14. Arbeidsgruppen har hatt fem møter. Ikke alle har kunnet være tilstede på samtlige møter. Det har i tillegg vært kommunisert via e-post mellom gruppemedlemmene. Ansatte på regionkontorene, regionledelse, KDI, regiontillitsvalgte og en del enhetsledere har fått oversendt arbeidsgruppens arbeid og forslag underveis, med oppfordring om å gi tilbakemelding. Flere er i tillegg benyttet som ressurs- og referansepersoner. Den korte tiden som har vært til rådighet for oppdraget har vært utfordrende, og øker risikoen for at oppgaver kan ha blitt uteglemt eller ikke i tilstrekkelig grad har blitt drøftet.

2. OPPGAVER TIL SENTRALT NIVÅ

(Her beskrives *oppgaver* som i dag hører til på regionalt nivå, og som naturlig innfaller på sentralt nivå/direktoratsnivå i en tonivåmodell).

Økonomi/budsjett	
	Budsjetttildeling til lokalt nivå. Tilsyn/kontroll på lokalt nivå av budsjettdisponeringsmyndighet, attestasjonsmyndighet. Delegering av fullmakter til lokal leder. Oversikt over delegerte fullmakter. Overordnet kontroll og oppfølging av lokalt regnskap/ budsjett. Behandling av lokale satsingsforslag. Rådgivning/bistand til lokalt nivå. Superbruker på Contempus, SAP, Agresso Ta imot og godkjenne forslag til nye koder: prosjekt, konto, koststedsendring
Bygg/ Eiendom	
	Større byggprosjekt, beslutte utredninger v/behov for nybygg og kapasitetsøkning. Kapasitetsplaner. Mulighetsstudier.
Anskaffelser/innkjøp	
	Rammeavtaler. Anbudsinnhenting, bistand til enhetene. Legge ut på

	Doffin. Tilbudsbehandling. Kravspesifikasjon.
Rapportering	
	Bistand til lokalt nivå på innhenting av data, veiledning til utfylling, følge opp tidsfrister.
HR/Personal	
Kvalitetssikring av rekrutteringsprosessen	Utarbeide maler og verktøy (Stillingsanalyse, tekst, intervju, referanse, mal etc.). Sikrer lik profilering, effektivisere deler av kunngjørings- og rekrutteringssarbeidet.
Personalpolitikk	Utarbeide personalpolitikk/strategi.
	Utarbeide generelle stillingsbeskrivelser.
Personalsaker til domstol	Forberedelse av saker i samarbeid m/regjeringsadvokaten. Forberede saker for regjeringsadvokat/domstolsbehandling.
Lønn	Hente ut historikk fra Agresso til lokalt nivå. Kan i dag gjøres av enkelte på regionalt nivå. Ved tjenesteutsetting, ble det forutsatt at dette skulle legges til KDI. Lønnsfastsettelse for øverste lokale leder.
Lønnspolitikk	Utarbeide felles lønnspolitikk.
Lønnsforhandlinger	Lønnsstatistikker og mal til bruk ifbm forhandlinger – lage og distribuere.
Tilsettingsråd	Tilsetting av lokal leder. Arbeidsgiveransvar.
Sekretariat for Sentralt tilsettingsråd.	Forberedelse, koordinering, juridisk tilrettelegging, kvalitetssikring, skrive protokoll, underretning av vedtak.
Kompetansestrategi og kompetanseutvikling	Overordnet strategisk kompetanseplanlegging og styring. Mal for opplæring av tilsettingsråd. Utvikle opplæringsmaler for Jobbnorge, Doculive, fagsystem, Contampus, SAP, Agresso, GAT, KIKS. Etablere Superbrukere på lokalt nivå som kan forestå opplæringen på alle fagområder. Opprette opplæringssystem, og drive f. eks ulike fagforum som sikrer kompetanseutvikling og lik praksis på tvers av enheter, som f. eks HR-forum, forum for regionale HMS-koordinatorer/lokale HMS-koordinatorer, øk.forum etc.
Tilsyn/kontroll/ revisjon	Tilsyn/internrevisjon Beskrive områder for internkontroll, lage egen mal for gjennomføring av internkontroll på lokalt nivå.
Rådgivning	Rådgivning til lokal ledelse og administrasjon, tillitsvalgte og vernetjeneste
HMS	
Kvalitetssikrings- og tilsynsoppgaver	Føre tilsyn og kontroll med at HMS- internkontrollen fungerer etter hensikten. Føre tilsyn med det lokale HMS-arbeidet lokalt, påse at dette utføres i tråd med lover, forskrifter, krav og kriminalomsorgens bestemmelser. Utarbeide kontrollerende dokumentasjon som statistikk, sjekklister, rapporter, avviksmeldinger, resultater fra ulike målinger med videre slik at en kan analysere, kartlegge og vurdere HMS-tilstanden til de ulike enhetene. Påse og sikre at enhetene har en god HMS-kultur og HMS-ledelse. Påse og kontrollere at det foretas kvalitativ avviksbehandling på alle nivåer. Påse at nødvendige verktøy brukes etter hensikten, og sikre opplæringssystem og rutiner (KIKS, GAT, Stoffkartotek mv.) og videreutvikle verktøyene iht Kriminalomsorgens behov.

	Påse og kontrollere at det foreligger lokale rutinebeskrivelser på alle relevante kravområder, og at det etterleves. Påse og kontrollere at vernetjeneste er etablert og fungerer på alle nivå. Påse og kontrollere at arbeidsmiljøutvalg og eventuelle underutvalg er etablert og fungerer etter hensikten. Påse at AKAN-arbeidet fungerer. Påse og kontrollere at årlige og reviderte HMS-handlingsplaner for risikovurdering og forbedring av arbeidsmiljøet gjennomføres. Gi nødvendig støtte, opplæring, rådgivning, oppfølging til enhetene og at det gjennomføres nødvendige tiltak slik at de kan nå HMS-målene. Sikre at enhetene har nok kompetanse og ressurser til å drive et godt HMS-arbeid.
Turnus	
	Sentral drøfting ved lokal uenighet
Styringsdialog	
	Med lokale enheter. MAS lokal leder
Ledermøter lokal ledelse	
	Jevnlige møter med enhetslederne samlet og lederoppfølging.
Lederutvikling lokal lederutvikling	

3. OPPGAVER TIL LOKALT NIVÅ

(Her beskrives oppgaver som i dag hører til på regionalt nivå, og som naturlig innfaller på lokalt nivå/enhetsnivå i en tonivåmodell).

Disponeringsskriv	
	Forventninger og oppdrag til enheter/ avdelinger
Økonomi	
Budsjett	Utarbeide interne budsjettforslag, fordele og legge inn tildelt budsjett i regnskapssystem. Utarbeide satsingsforslag. Budsjett og regnskapskontroll. Utarbeide beslutningsgrunnlag for lokal ledelse. Månedlig budsjettkontroll for lokalt nivå. Superbruker Contempus, Agresso selfservice Fremsette søknad - større investering 45. Ved sentral 45 pott – fremsette søknad på alle post 45-saker.
Bygg/ Eiendom	
	Prosjektledelse mindre prosjekt. Samarbeid og følge opp leieavtaler (Statsbygg og andre).
HR/Personal	
Personal-rådgivning	Betydelig rådgivning til ledelse, tillitsvalgte, vernetjeneste og ansatte på lokalt nivå (lokale enheter/ avdelinger).
Rekruttering og tilsettingsråd	Tjenestebevis – utstedelse, kontroll, avslutte. Forberede og kvalitetssikre saker til Sentralt tilsettingsråd
Kompetanseutv./ opplæring	Fagutvikling innenfor administrative fagområder inkl ledelse. Kompetanseplaner/lokal strategisk kompetanseplanlegging og styring. Initiere nye kompetansehevingsområder. Kompetanseutvikling i

	samarbeid med KRUS, høyskoler og Universitet. Strategisk kompetansestyring Opplæring i fagsystemene og verktøyene Koordinere opplæring av 1078 betjenter og evt. andre grupper. Gjennomføre kurs i tilsetningsråd
Fritak taushetsplikt	Fritak for taushetsplikt i straffe- og sivile saker.
Omgjøring av stilling	I henhold til HA
HMS	
	Koordinere HMS-arbeidet lokalt, sørge for at det utføres i tråd med lover, forskrifter, krav og kriminalomsorgens bestemmelser. Etablere, drive, utvikle og vedlikeholde det systematiske HMS-arbeidet lokalt, og skal blant annet: Sørge for at øvrig nødvendig opplæring og bistand blir gitt. Legge fram årlige rapporter over HMS-tilstanden til SAMU. Sørge for at enheten har en god HMS-kultur og HMS-ledelse. Påse at det gjennomføres tiltak slik at kriminalomsorgens mål for HMS-arbeidet nås. Lage årlige og reviderte HMS-handlingsplaner basert på risikovurdering slik at en sikrer fullt ut forsvarlig arbeidsmiljø og iverksetter nødvendige tiltak for å utvikle eller vedlikeholde et godt arbeidsmiljø. Utarbeide kontrollerende dokumentasjon som statistikk, sjekklister, rapporter, avviksmeldinger, resultater fra ulike målinger med videre slik at en kan analysere, kartlegge og vurdere HMS-tilstanden. Sørge for at det foretas kvalitativ avviksbehandling på alle nivåer. Sørge for at nødvendige verktøy gjøres tilgjengelig (KIKS, GAT, Stoffkartotek mv.) og gi opplæring. Sørge for at det foreligger lokale rutinebeskrivelser på alle relevante kravområder og at dette etterleves. Sørge for at vernetjeneste er etablert og fungerer på alle nivå Sørge for at Arbeidsmiljøutvalg og eventuelle underutvalg er etablert og fungerer etter hensikten. Sørge for at AKAN arbeidet fungerer. Sørge for at årlige og reviderte HMS-handlingsplaner for bedring av arbeidsmiljøet er etablert i alle enheter.
Kompetanse- og rådgivningsfunksjon	Støtte til ledere, verneombud, tillitsvalgte, ansatte, sam.arb.partnere
Fagutvikling	Metoder for sikre nødvendig kompetanse og systemer på lokalt nivå.
Ledelse	
	Organisasjonsutvikling Bygg- og eiendomssaker Operasjonalisering av politiske og overordnede myndigheters krav og forventninger Bygg- og eiendomsutvikling. Initiere. Oppfølging (prosjektledelse) av sentralt besluttede byggeprosjekt. Ta initiativ til, involvering og deltakelse i prosesser som fremmer samfunnsoppdraget Lederoppfølging lokalt nivå Koordinering

	Økonomi og resultatoppfølging Personalsaker Rekruttering Fangesaker Tilbakeføringsarbeid Fagutvikling Partssamarbeid, arbeidsmiljøutvikling Utarbeide oppgave- og resultatforventning til underlagte lokale enheter/avdelinger Mediahåndtering av lokale saker Dialog/informasjon til KDI Etablere og følge opp forvaltningssamarbeid, blant annet med politi, påtalemyndighet, helseforetak, Statsbygg regionalt, Husbank, NAV, kommuner, fylkene Informasjon/dialog med samarbeidspartnere, kommuner, politiske myndigheter.
Implementering/iverksetting	Strategier, planer, nye rutiner fra overordnet nivå. Samt utarbeide lokalt tilpassede strategier/planer.

4. OPPGAVER MED UKLAR TILHØRIGHET I EN TONIVÅMODELL – FORSLAG TIL ANBEFALT ANSVARSFORDELING

(Her beskrives oppgaver som i dag hører til på *regionalt nivå*, og som er utfordrende å plassere i en tonivåmodell. Gruppen kommer med sin anbefaling av ansvarsfordeling).

4.1. Oversikt

Budsjett		
	Lokalt	KDI tildeler budsjett, inkl post 45 frie midler. Budsjett drøftes lokalt og fordeles til underliggende avdelinger/enheter. Enhet/avdeling må ha budsjettfullmakt til å kunne forta endringer innenfor rammen. Post 45: Dagens ordning med frie post 45-midler kan videreføres. Hensiktsmessigheten av en slik ordning må imidlertid vurderes ut fra antallet lokale enheter og størrelsen på disse. Ved svært mange lokale enheter, kan tildelingen til den enkelte bli så liten at dette ikke imøtekommer investeringsbehovene. Ved færre og større lokale enheter vil det kunne være hensiktsmessig med en videreføring av dagens ordning med tildeling av frie midler
Bygg/ Eiendom		
	Lokalt	Initiere mindre byggeprosjekt/utvidelser. Fullmakt til mindre prosjekt med fastsatt beløpsgrense. Styringsdialog Statsbygg regionalt Følge opp leieavtaler (Statsbygg og andre)

		Forvaltningssamarbeid med utleier. <u>Et mindretall i gruppen mener at dette bør plasseres sentralt.</u>
Lønn		
Lokale lønnsforhandlinger	KDI	Viktig å hindre ubegrunnede forskjeller. Ved små lokale enheter, kan det bli liten distanse mellom arbeidsgiver og ansatte. Dette kan tale for å sentralisere lokalt lønnsoppgjør. Viktig at lokale ledere og organisasjonene har reell påvirkning på lokal lønnsutvikling. Preliminære forhandlinger kan sikre lokal delaktighet <u>2.3.4:</u> følger av systemet at dette må ligge på nivået der forhandlingsfullmakten ligger.
Lønnsfastsettelse ved nytilsetting	Lokalt	Innenfor gitte rammer og retningslinjer fra KDI som sikrer oversikt og likebehandling. Sikrer at lokale behov kan ivaretas. 2.3.8. Tilsetting skjer lokalt. Myndighet til å beslutte lønn innenfor 12 mnd ligger naturlig på samme myndighetsnivå.
Rekruttering		
Kunngjøring	Lokalt	Utarbeide spesifikke tekster og kunngjøre.
Opprettelse stilling		
	Lokalt	Gir redusert kontroll for KDI. Men, lokal budsjett disponering tilsier lokalt ansvar. Partene lokalt avgjør – kvalitetssikring samt evt. melderutiner til KDI
HR/HMS		
Grunnkurs i arbeids-Miljø, opplæring i tilsetningsrådsarbeid, HA etc.	Lokalt	Gjennomføring av grunnkurset, tilsetningsrådskurs, opplæring i HA etc. Å være instruktør gir kompetanse, som en har nytteeffekt av i det daglige lokale HMS- og HR-arbeidet. Har vurdert om sentralt nivå skal stå for selve opplæringen. Kan være en kombinasjon av at lokalt nivå gjennomfører opplæringen sammen med sentralt nivå. Må evt. vurderes ut fra kompetanse- og ressurs situasjonen lokalt. Videreutvikling av de ulike kursmalene bør skje i samarbeid mellom lokalt og sentralt nivå.

4.2. Suksessfaktorer

(Forutsetninger/suksesskriterier for å lykkes med oppgavene beskrevet i 4.1.)

Myndighet, ansvar og oppgaver

En viktig suksessfaktor er en tydelig fullmakts- og beslutningsstruktur, og at det foreligger tydelig ansvars- og oppgavefordeling mellom lokalt og sentralt nivå forut for iverksettingen. Beslutninger bør i størst mulig grad tas på lavest mulig nivå for å løse oppgaver fortløpende og effektivt. Dette fordrer at enheten har god nok tilgang på kompetanse og ressurser på alle fagområdene til å ta kvalitative og raske beslutninger basert på gode prosesser.

Systematisk oppfølging av lokalt nivå og samarbeid mellom nivåene

Det må være etablert gode samarbeids- og kommunikasjonsstrukturer mellom lokal enhet og KDI innenfor de ulike fagområdene, herunder ledelse.

KDI bør sende ut status tertial resultat pr. lokal enhet. Enhetene kontrollerer og kommenterer avvik, gir forslag/tiltak til måloppnåelse samt fyller inn manuelle tellinger.

Nok kompetanse og ressurser til å håndtere udefinerte/"usynlige" oppgaver

Regionene gjør et betydelig arbeid som ikke enkelt kan ses ut fra oppgavebeskrivelsene. I grove trekk er det varierte oppfølgings- og kvalitetssikringsoppgaver som:

- bistand
- støtte
- rådgivning
- opplæring
- avklaringer
- koordinering
- profesjonalisering av saker, prosesser, dokumenter etc.
- leder, styrer og koordinerer prosesser og prosjekter
- sørger for samarbeid på tvers, erfaringsutveksling, sammenligning av praksis etc.
- utføre oppgaver for lokalt nivå, spesielt ved mindre enheter, fordi de ikke har nok kompetanse og ressurser selv

Ved en fremtidig omstilling blir det viktig å hensynta de ressursene som går med til dette og som også må gjøres i fremtiden. Regionadministrasjonen er i dag en fleksibel kompetanse-/ressurspool for mange av enhetene. En suksessfaktor er at dette ivaretas ved at både lokalt nivå i størst mulig grad får denne "robustheten" ved å ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse. Sentralt nivå bør ha kompetanse og ressurser til å håndtere mer spesielle tilfeller hvor det ikke er hensiktsmessig og effektivt at hver enhet innehar det.

Budsjett

Klare retningslinjer og lokal opplevelse av reell råderett over budsjett legger til rette for ansvarlighet. Rapporteringsrutiner sikrer direktoratet oversikt.

Bygg/eiendom

Etablere gode rutiner for hvordan håndtere uklare ansvarsområder. Lokalt nivå må være involvert og deltagende i bygg- og eiendomsspørsmål. Det må være klart hvem som skal samarbeide med hvem. Dagens samarbeid mellom regionen i statsbygg og kriminalomsorgens regioner må videreføres på lokalt nivå. I tillegg må man sikre god informasjonsflyt mellom lokalt nivå og sentralt nivå.

Lokale lønnsforhandlinger

KDI må ha kompetanse, ressurser og rutiner for å gjennomføre forhandlinger for hele landet, dersom dette sentraliseres. Resultatene må over tid gjenspeile en forutsigbar, logisk og omforent lønnspolitikk.

Lønnsfastsetting ved nytilsetting

Lokalt nivå må ha handlingsrom. KDI kan imidlertid utarbeide en basislønnsversikt angir noen ytre rammer for konkret lønnsfastsetting. Lønnsstatistikk for hele kriminalomsorgen må tilgjengeliggjøres for alle.

Opprettelse av stilling

Dette forutsetter god lokal økonomistyring. Ved opprettelse av stilling meldes dette til KDI v/KØE som oppdaterer lønnssystemene SAP og GAT. I tillegg kan dette informeres KDI ved tertialrapportering.

4.3. Risikofaktorer og konsekvenser

(Arbeidsgruppen gjør en kort redegjørelse vedrørende ansvarsfordelingen i henhold til underpunktene.)

4.3.1. Økonomiske konsekvenser

Arbeidsgruppen har ikke oversikt over, og har ikke hatt mulighet til å sette seg inn i alle økonomiske konsekvenser ved en mulig omstilling. Blant annet kjenner vi ikke hvilken modell som velges, og vi antar at modellvalg har betydning for de økonomiske konsekvensene. Vi mener imidlertid at de momenter som fremgår av tabellen nedenfor må ses hen til og vektlegges ved den beslutning som skal tas.

Besparelser	Omstillingskostnader/ kortsiktige virkninger	Langsiktige virkninger
- Regionnivået forsvinner. Lønn til ansatte og driftsutgifter til regionene bortfaller - Sammenslåing eller soningssenter vil kunne medføre færre ledere og overtallighet på enkelte administrative områder.	- Kostnader ved overtallighet/ avslutning av arbeidsforhold - Forpliktelser i forbindelse med inngåtte leieavtaler - etablering av nye lokaler - Nytt inventar, flyttekostnader - Kostnader knyttet til lovendring, rutineendringer, rundskriv mm - Endre skilt - Endre brevmaler, brosjyrer mm - Endre internett - Informasjon til forvaltningssamarbeidspartnere - Omdømmebygging, gjøre ny organisering kjent - Endringer i fagsystemer - Kostnader i reetableringsfasen - Kostnader til å bygge ny organisasjon, ny kultur, nye relasjoner - Implementering av nye rutiner og praksis innenfor alle fagområder - Behov som oppstår under og etter omstilling som pr i dag ikke er kjent - I en omstillingsfase er det grunn til å tro at effektivitet og kvalitet reduseres i en periode. Dette kan føre med seg kostnader til å styrke totalressursen innenfor ulike områder i en kortere eller lengre periode.	- Behov for ressursøkning og kompetansestyrking vil medføre økte utgifter lokalt og sentral - Økt avgjørelsesmyndighet lokalt nivå, krever styrking og kompetanseheving - Klagebehandling i KDI krever økte ressurser - Mange lokale enheter vil føre til økte kostnader på direktoratsnivå både knyttet til kontrollspenn og dermed behov for økt bemanning til å håndtere dette. - Lokaler ved nyetablering

4.3.2. Administrative konsekvenser

Risikofaktorer og konsekvenser

Konsekvenser av ny ansvarsfordeling på de ulike nivå er avhengig av modellvalg, om det blir små eller store enheter, geografisk plassering etc. I følgende avsnitt belyses og drøftes ulike konsekvenser som kan oppstå ved å velge en ny ansvarsfordeling med ny struktur, de to ulike modellvalgene generelt, og noe spesielt. Det mest avgjørende for at det ikke skal bli for store negative konsekvenser er at kompetanse og ressurser er dimensjonert riktig i forhold til oppgaver, omfang og kompleksitet.

En risikofaktor er uhensiktsmessig og uklare ansvars- og myndighetsområder ved overgang til to-nivå modell, samt uklare roller og usikkerhet om hvem en skal forholde seg til på de ulike nivåene. Som en konsekvens av dette kan forvirring oppstå, en bruker mye tid på å finne ut hvem som har ansvaret for oppgaven, det blir begått feil, oppgaver blir ikke utført, og det oppstår misnøye og frustrasjon. Dette kan føre til dårlig omdømme internt og eksternt.

En fare er at samarbeid og dialog mellom nivåene fungerer dårlig fordi avstanden er stor eller oppleves som stor, og at det ikke tilstrekkelig gode samarbeidsrutiner og relasjoner mellom nivåene. Dette kan medføre at lokalt nivå lar være å søke bistand i vanskelige saker/spørsmål, saker blir ikke løst hensiktsmessig/riktig, saksbehandlingsfeil gjøres, saker (eks. personalsaker) eskalerer/forverrer seg hvilket kan skape mye støy og uro lokalt. En annen ting er at lokale initiativ eksempelvis ikke i tilstrekkelig grad blir fanget opp sentralt. Lokale initiativ som ikke blir fanget opp, kan igjen føre til at enheter etter en tid slutter å ta initiativ og det fører igjen til mindre utvikling. For mye sentralstyring kan videre svekke lokal ansvarlighet, som igjen fører til at oppgaver ikke blir håndtert, og at en ikke finner lokalt tilpassede løsninger og muligheter etc.

En risiko er at det ikke foreligger tilstrekkelig kompetanse og ressurser lokalt og i KDI. Dette fører til at oppgaver ikke blir utført, ikke håndtert eller undervurdert, eller ikke godt nok håndtert. Dette fører til lavere kvalitet. Manglende forståelse for hvordan en skal løse de nye oppgavene, samt at en ikke har tilstrekkelig kompetanse og ressurser kan føre til frustrasjon og motstand mot endringen.

Enheter vil kunne miste administrative støttefunksjoner/ledelse – ”glippsoner” i både overgangsfasen og etter etablert endring. Konsekvensen blir at ingen dekker ”glippsonene” som regionkontoret i stor grad gjør i dag. Regionkontorene har ulik og variert grad av styringsdialog og oppfølging av enhetene for at praksis og resultater skal bli mer enhetlig. Et faremoment er at sentralt nivå ikke har kapasitet til å gi tilsvarende oppfølging hvilket vil føre til mer ulik praksis enn det vi har i dag.

Lokalt nivå har svært ulik kompetanse og det er stor variasjon i kapasitet og antall ansatte innenfor fagområdene på administrativ side. Noen enheter kan oppleve at de får styrket sin kompetanse og ressurser ved bli samlet i en felles administrasjon. Spesielt enheter som ikke har hatt ressurser og kompetanse innenfor administrative fagområder kan få stryket tilførselen ved nærhet og tilgjengelighet. Andre enheter kan oppleve at de svekkes ved at ressurser tas ”vekk” og at en ikke lenger eier og styrer ressursen i samme grad. Dette i tillegg til at de ikke nødvendigvis får tilbake i sum den kompetanse og ressurs som de opprinnelig hadde. En positiv konsekvens ved å slå

administrasjonene sammen er at det innenfor noen av fagområdene blir et større fagmiljø. Ved etablering av mange lokale enheter er det et faremoment at det ikke er mulig å tildele tilstrekkelig med ressurser til å ivareta alle fagområdene.

Dersom oppgavene ikke har nok variasjon, bredde og kompleksitet innenfor noen av fagområdene på lokalt nivå, og i tillegg har et lite eller fravær av fagmiljø, kan dette føre til bortfall av kompetanse fordi arbeidet ikke blir interessant nok. Dette kan føre til at det blir vanskelig å rekruttere og beholde kompetanse.

I sum kan flere av risikofaktorene føre til dårligere produksjon, dårligere arbeidsmiljø og personalhåndtering, og lettere utvikle seg til konfliktsituasjoner etc.

Konsekvens ved ny struktur er at det må gjøres en rekke endringer:

Lovendring – straffegjennomføringsloven vedr. nivå og myndighet må endres.

Behov for endring av fagsystem.

Endring av tilpasningsavtale til Hovedavtalen i staten.

Endring av Personalreglement.

Endring av rutiner i forhold til Økonomireglementet i staten.

Endre organisering av vernetjenesten.

Endring av Uniformsreglement.

Etablere og iverksette nye rutiner.

Listen er ikke uttømmende.

4.3.3. Konsekvenser for forvaltningssamarbeidet

Forvaltningssamarbeidspartnerne kan få flere enhetsledere de må forholde seg til, nye relasjoner må opprettes, og det kan bli større forvirring om hvem som har ansvar for hva i vår etat. Dette kan føre til at en må bruke mer ressurser på samarbeidet. En risikofaktor er at det samarbeidet og de relasjoner regionledelse og administrasjon har opparbeidet seg med samarbeidspartnere som f. eks politi, påtalemyndighet, fylkesmann, helsetjenesten, utdanningssektor, NAV og Husbanken ikke blir ivaretatt og videreført. Konsekvens blir redusert samarbeid, som igjen fører til dårlig løsninger, og kan føre til at en jobber i "etatssiloer". Dette vil igjen få negative konsekvenser for straffegjennomføringsarbeidet og mindre flyt og effektivitet i det tverretatlige forvaltningssamarbeidet som igjen har negativ påvirkning på effektiviteten i straffesakskjeden.

4.3.4. Konsekvenser for straffesakskjeden

Samme som i pkt 4.3.3.

Et faremoment ved ny organisering er at lokalt og sentralt nivå får nye oppgaver uten at det tilføres nok ressurser og riktig kompetanse. En reell svekkelse av fagområdene kan føre til mindre fornøyde tilsatte, mindre fleksibilitet som igjen vil påvirke tjenesteproduksjonen negativt, samt gi negative ringvirkninger i hele straffesakskjeden. Det vil igjen føre til dårligere samarbeidsklima og diskusjon om hvem som skal ha ansvar for hva.

I sum kan de ulike risikofaktorene føre til forsinkelser, lengre saksbehandlingstid, eks. varetekt, dårligere kvalitet på tilbakeføringsarbeidet og på § 12-saker etc, og vil kunne gi en mindre sømløs kriminalomsorg.

4.3.5. KDIs kontrollspenn innenfor anbefalte løsninger

Begge modellvalgene fører til at kontrollspennet øker. Kontrollspennet er likevel avhengig av hvilken modell som velges og hvilken kompetanse og ressurser lokalt nivå har eller tilføres.

I arbeidsprosessen ble gruppen omforent om at nærhetsprinsippet primært sett bør ligge til grunn for vurdering av oppgavefordelingen. Med nærhetsprinsippet menes her at oppgaver og utfordringer i størst mulig grad må løses i nærhet til tjensteproduksjonen, der behovet er og hvor utfordringene oppstår. Prinsippet bygger videre på at lokal kunnskap og nærhet fører til at man effektivt finner raske, gode og tilpassede løsninger. I tillegg vil lokal kunnskap bidra til at en i større grad ser hvilke systemer, rutiner og tiltak som er hensiktsmessige for å sikre at oppgavene utføres med nødvendig kvalitet for at enheten skal nå målene.

Ettersom en tar vekk et nivå som kontrollerer, bistår, samkjører, koordiner, utfører og kvalitetssikrer arbeidet, øker kontrollspennet. For at det økte kontrollspennet ikke skal gå på bekostning av både kvantitet og forsvarlig kvalitativ oppgaveløsning, må en kompensere ved å tilføre spesielt det lokale nivået nok kompetanse og ressurser til å drive selvstendig og i tråd med overordnede føringer. Lokal ledelse må ha tilstrekkelig kompetanse til å kunne nå de krav og mål som KDI setter på alle områder. Lokal ledelse må ha kompetanse og ressurser for å kunne initiere og gjennomføre tydelig ledelse og styring, initiere utviklingstiltak, planlegge god beredskap og vise god lokal gjennomføringsevne.

Lokalt nivå må ha høy kompetanse på fagområdene for å kunne løse de oppgaver som er foreslått i vår ansvarsfordeling. Dersom en gir lokalt nivå lite kompetanse og ressurser, må KDI dimensjonere seg opp for å kunne yte den service som trengs for å oppnå forsvarlig drift. Det økte kontrollspennet gjør at økt kontakt og dialog mellom KDI og lokal ledelse er nødvendig. Dette vil gi grunnlag for lokal strategisk planlegging og utvikling innenfor alle fagområdene i kriminalomsorgen.

Etablering av mange enheter vil gjøre at det kreves store ressurser til oppfølging og styring fra KDI sin side. Ved mange lokale enheter med få ressurser og for liten kompetanse til å håndtere oppgavene, vil det være en fare for at man får redusert effektivitet og gjennomføringsevne, og øke belastningene på KDI ytterligere.

En overgang til en tonivåmodell vil i alle tilfeller være krevende, men vi ser at utfordringene på flere områder vil bli størst dersom det etableres mange og små lokale enheter. KDIs økte kontrollspenn vil innebære større utfordringer knyttet til kontroll, enhetlig praksis, styringsdialog, resultat og økonomioppfølging. Etablering av få lokale enheter, vil i større grad gi mulighet til å etablere og beholde nødvendig kompetanse og ressurser på alle fagområder.

Oppgavefordelingen tilsier at det vil være viktig med gode og transparente fagsystem (Jf. KIKS, Contempus, Agresso, SAP etc.). Overordnet nivå vil gjennom dette ha god innsikt i driften på mange områder forutsatt at lokalt nivå har nok kompetanse og ressurser til å bruke de etter hensikten.

5. REDEGJØRELSE FOR ANBEFALING

(Gruppen oppsummerer sin endelige anbefaling til organisasjonsutredningsprosjektet.)

Arbeidsgruppen har gjennom drøftinger blitt enig om hvor de enkelte oppgaver bør plasseres. Når

det gjelder oppgaver plassert i "uklar tilhørighet", så har disse blitt vurdert nøye og det er enighet om de valg som er gjort.

Vår anbefaling er at nærhetsprinsippet legges til grunn i den fremtidige ansvars- og oppgavefordelingen. Gruppen har lagt vekt på at oppgavene innenfor administrative fagområder i størst mulig grad må håndteres lokalt, som er det operative nivået. Det legges til grunn at lokal håndtering gir størst effektivitet og totalt sett sikrer en god kvalitet. Dette har igjen som konsekvens at direktoratet i minst mulig grad skal være et saksbehandlingsnivå i første instans, eller være involvert i det daglige administrative arbeidet på lokalt nivå.

Gruppen mener det er riktig at direktoratet skal stå for overordnet strategi og policyutvikling, i tillegg til å definere den ytre rammen for det lokale handlingsrom, herunder f. eks fullmaktstruktur, typisk utarbeidelse av generelle stillingsbeskrivelser, samt en del sentrale rutiner og retningslinjer. Lokalt nivå bør være iverksetter- og gjennomføringsnivået, og må ha kompetanse og ressurser til dette.

Vi anbefaler at det etableres få lokale enheter, med høy kompetanse og tilstrekkelig ressurs på de administrative fagområdene. En samlet kompetanse og ressurs gir mer robusthet og fleksibilitet til å bistå den operative linjen forløpende, samt å gi riktig dimensjonert støtte ut fra behovet og til rett tid. Enheter vil også i fremtiden fremstå som noe ulike, og for å oppnå mest mulig enhetlig praksis, må man ta høyde for disse ulikhetene. Dette forutsetter lokal kunnskap for at man således kan demme opp for og foreta lokale tilpasninger til ulike lokale forutsetninger og ulikheter. Enhetlig praksis forutsetter derfor at det lokalt foreligger et reelt handlingsrom i ressurstildelingen.

I tillegg vil en viss størrelse føre til synergieffekter innefor de ulike fagområdene. Med dette menes at en får erfaringsutveksling, kompetansen samles et sted og videreformidles i tilbakemelding og oppfølging, som igjen sikrer mer enhetlig praksis og resultater. Eksempler er økonomi, hvordan drive HR- og HMS-arbeid i praksis etc. I sum vil dette redusere presset på KDI til operativ daglig støtte, og gi redusert behov for tett styringsdialog.

Mange lokale enheter vil vanskeliggjøre muligheten for tett oppfølging av lokalt nivå fra KDI sin side gjennom styringsdialog som f. eks 1-1 samtalen. Mange enheter, kombinert med en tett og tung sentraladministrasjon som er svært involvert i det mer operative daglige administrative arbeidet på lokalt nivå kan fort bli svært kostnadsbærende. Dette fordi en ofte trenger nærhetskunnskap for å finne de beste løsningene. Samtidig er det i noen saker fornuftig med en viss distanse, og det er naturlig at noen oppgaver bør ligge på sentralt nivå, også for å sikre enhetlig praksis, f. eks lønnspolitikk, 2.3.3 lønnsforhandlinger, kapasitetsplaner og plassutvidelser etc.

For å sikre fag- og virksomhetsutvikling uten regionleddet, blir det i enda større grad viktig at KDI systematisk bruker og oppretter samarbeidsstrukturer mellom nivåene, som for eksempel HR-forum og HMS-forum, for å koordinere, samkjøre og fremme enhetlig praksis innenfor fagområdene. Dette betinger også at det knyttes beslutninger til hvordan en skal løse oppgavene og utfordringene etter at forumet har behandlet sakene. Det vil være med å kompensere for det utviklingsarbeidet regionene gjør i dag, samt kunne være kvalitetshjulet som også binder nivåene sammen.

Ved sammenslåing av flere lokale enheter vil det være en rekke utfordringer for å få den nye enheten til å virke som en felles lokal enhet både innad og utad. Utfordringene vil selvsagt være større desto flere enheter som slås sammen, ulike typer straffegjennomføringsformer, og desto større geografisk avstand det er mellom dem etc. Denne risikoen vil være størst dersom man ikke

har en samlende administrasjon med overblikk over alle de enhetene som er etablert som en juridisk enhet, og som arbeider aktivt med å skape en ny og samlende enhetskultur.

I vårt arbeid har vi vurdert fordeling av regionale oppgaver. Vi har vurdert risikofaktorer og konsekvenser av den nye anbefalte oppgavefordelingen, og implisitt at regionleddet fjernes. Arbeidsgruppen antar at en videre i prosjektarbeidet foretar en risikovurdering av sammenslåing av selvstendige enheter forut for endelig anbefaling av hvilket modellvalg en velger å anbefale.

Bergen, 3. oktober 2014

Mari Bjørngård

Torhild Torsvik

Stine Molstad

Knut Borgmo

Ketil S. Evjen

Ingebjørg Haugland