

**ORGANISASJONSUTREDNINGEN
KRIMINALOMSORGEN
2014**

**ARBEIDSGRUPPE FOR
INNHold OG METODE**

Leder for arbeidsgruppen Erling Fæste	Deltagere i arbeidsgruppen Hege Lauritzen Marit Wangsholm Bj�rg Lindeb�
--	--

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.....	5
4. OPPGAVER MED UKLAR TILHØRIGHET I EN TONIVÅMODELL – FORSLAG TIL ANBEFALT ANSVARSFORDELING	5
4.1. Oversikt	Feil! Bokmerke er ikke definert.
4.2. Suksessfaktorer	8
4.3. Risikofaktorer og konsekvenser	8
4.3.1. Økonomiske konsekvenser.....	9
4.3.2. Administrative konsekvenser	9
4.3.3. Konsekvenser for forvaltningssamarbeidet.....	9
4.3.4. Konsekvenser for straffesakskjeden.....	10
4.3.5. KDI's kontrollspenn innenfor anbefalte løsninger.....	10
5. REGEJØRELSE FOR ANBEFALING	10

1. OM ARBEIDET

1.1. Fagområde

Regionenes hovedoppgaver innenfor fagområdet innhold og metode er styrt av etatens rammebetingelser, mål og verdigrunnlag. Innenfor disse rammene skal regionene initiere, tilrettelegge, utvikle og kvalitetssikre innholdet i straffegjennomføringen i fengsel og friomsorg. Arbeidsgruppen har konkretisert regionenes oppgaver i endrings- og tilbakeføringsarbeidet, de tilsattes behov for kompetanse for å utføre dette arbeidet og hvordan regionene tilrettelegger for forvaltningssamarbeid. Innholds og metoderådgiverne er bindeledd mellom lokalt og sentralt nivå og har en rådgivende funksjon i alt dette arbeidet.

1.2. Metode for gjennomføring

Arbeidsgruppen har hatt tre todagers samlinger. Underveis har vi rådført oss med regionale metoderådgivere og personer som er sentrale i innholdsarbeide sentralt og lokalt. Rapporten foreslår hvor regionale kjerneoppgaver innenfor innhold og metode bør plasseres i en tonivåmodell og beskriver konsekvensene av dette.

2. OPPGAVER TIL SENTRALT NIVÅ

I venstre kolonne framkommer kjerneoppgavene, som i dag tilhører regionalt nivå. I høyre kolonne beskrives og eksemplifiseres oppgavene.

Rådgivning	Rådgivende og veiledende funksjon for lokale enheter og andre faggrupper innenfor og utenfor kriminalomsorgen. F. eks innen arbeidsdrift, husbanken, TAFU, NAV, skole.
Implementering og oppfølging av sentrale føringer	Stortingsmeldinger, strategier og faglige tiltak. For eksempel: • Kriminalomsorgens fagstrategi • Arbeidsdriftsstrategien • NAV inn i fengsel • Iverksette ordningen med barneansvarlig. Jfr disponeringsbrev for 2014. • Oppfølging av rusmestringsenheter jfr Rundskriv G8/2006 og <u>Rundskriv KDI 10/2013</u> "Rammebetingelser for drift av rusmestringsenheter i fengsel". Dette innebærer blant annet samarbeid med spesialisthelsetjeneste og koordinering av samarbeidet mellom rusmestringenhetene i egen region, og ivareta behovet for kompetanse – og metodeutvikling. • Ifølge rundskriv KSF 1/2002 har regiondirektøren det overordnede ansvaret for det arbeidet med framtidsplanlegging. Ansvar for at arbeidet med framtidsplanlegging blir gjennomført, og for å sikre at tilsatte har kompetanse til det planarbeidet som utføres i enheten • Ifølge retningslinjer for kontaktbetjentarbeid KSF 2/2002 har

	regionalt nivå ansvar for å drive og videreutvikle arbeide i samarbeid med lokalt nivå. Dette innebærer å sørge for veiledning og opplæring. • Implementering og oppfølging av st. melding 37 (2007-2008) og tilbakeføringsgarantien - o Oppfølging av tilbakeføringskoordinatorer - o Samhandlingsprosjekter "Sømløs kriminalomsorg" • Implementering og oppfølging av boligstrategien og tiltak og prosjekter innenfor denne • Etablere og koordinere samarbeidet med frivillige organisasjoner, herunder regionale samarbeidsavtaler på vegne av enhetene, oppdatering av kontaktpersoner og nettverkssamlinger
Styring og tilsyn av faglig virksomhet	• Utforming av oppdragsbrev til enhetene • Gjennomføre styringssamtaler og resultatavtaler med enhetene • Temainspeksjoner for eksempel framtidsplanlegging, samarbeidsrutiner fengsel/friomsorg, forvaltningssamarbeid m.m • Brukerundersøkelser, for eksempel spørreskjema om kvaliteten i kontaktbetjentarbeidet • Gjennomføre årlige møter med enhetene i forkant av resultatrapporteringen for å gjennomgå rapporteringskrav/sikre enhetlig praksis for rapportering.
Koordinering av lokalt behovsuttøst utviklingsarbeid	Spesielle tiltak ifht lovbruddskategori/innsatte, for eksempel. • Etablere behandlingstilbud for sedelighetsdømte i samarbeid med psykiatrien, i region sørvest og vest • Utvikling av kortprogram rus i region sør • Etablering, oppfølging og utvikling av Avklaringskurs i fengsel i regi av NAV fylke, i tett samhandling med fengsel, NAV- lokalt, tiltaksarrangør og kriminalomsorgen. • FRI-prosjektene • Kartlegging av lærevansker og "Klart språk"- prosjekt i region nord • "Retreat prosjektet" i region øst
Samhandling mellom enhetene	Legge til rette for et fagmiljø på tvers av enhetene. Utarbeide lokale samarbeidsavtaler og retningslinjer. For eksempel retningslinjer for samarbeid mellom fengsel og friomsorg ifbm prøveløslatelse, delgjennomføring EK, rutiner for § 12, samarbeid om programvirksomhet m.m Arrangere fagsamlinger for å sikre samhandling og erfaringsutveksling. F eks: • Fritidsledere • Arbeidsdriften med fokus på samarbeid med skole og NAV • Nettverkssamling for frivillige organisasjoner og

	kriminalomsorgen med fokus på erfaringsutveksling og oppfølging av samarbeidsavtalene i praksis • Betinget dom med vilkår om gjennomføring av program mot ruspåvirket kjøring • Tilbakeføringskoordinatorer • Tilbakeføringsforum (sosialkonsulenter og tilbakeføringskoordinatorer m.m) • Assisterende fengselsledere • Assisterende friomsorgsledere • Fengselsledere • Friomsorgssamlinger • Barneansvarlig • EK-koordinatorer • Friomsorgens rolle i ungdomsstraffen, felles praksis.
Kompetanse/opplæringsoppgaver	<u>Kartlegge kompetansebehov:</u> • Innhente kompetansebehov på lokalt nivå • Tilby/levere kompetanse (lokale kurskataloger gjennom ulike kurs, konferanser og erfaringssamlinger) • Bestille opplæring fra f eks KRUS og andre faginstanser og fagpersoner utenfor kriminalomsorgen • Samarbeid med høyskoler om prosjekter og faglige tiltak <u>Opplæring:</u> • Utvikle og tilby opplæring f.eks grunnopplæring i MI trinn 1 • MI i grupper • Oppfølgingskurs av kortere og lengre varighet ute på enhetene for å videreutvikle MI-kompetansen og MI – ferdighetene (KRUS har ansvaret for opplæring i trinn 2) • Samarbeide med KRUS om lokal opplæring der KRUS er opplæringsansvarlige, mens enhetene rekrutterer kursdeltakere og er vertskap.
Programvirksomhet /faglige tiltak	• Etablering, koordinering og oppfølging av programtilbud. Jfr rundskriv KSF 3/2002 • Med tilrettelegging menes også avsetting av de nødvendige ressurser jf KSF 3/2002 • Programkoordinator • Drift av program ute på enhetene – alene eller i samarbeid med andre enheter (programteam) • Arrangere lokale programledersamlinger • Sørge for veiledning av programledere lokalt og regionalt • Arrangere workshops • Utvikling av programmer • Programlederutdanning • Kvalitetssikre innhold og gjennomføring av programmer
Arbeidsdrift og annen aktivisering av innsatte	• Koordinering av arbeidsdriften herunder arbeid, kvalifisering og aktivitet • Tilsyn av enhetene for å sikre at innsatte blir aktivisert og har

	fellesskap • Overordnet tilrettelegging for å profesjonalisere salgs og markedsaktiviteten i arbeidsdriften • Foreta dagsmålinger i forhold til manglende fellesskap.
--	--

3. OPPGAVER TIL LOKALT NIVÅ

I venstre kolonne framkommer kjerneoppgavene, som i dag tilhører regionalt nivå. I høyre kolonne beskrives og eksemplifiseres oppgavene.

Miljøarbeid	Legge til rette for KRUSopplæring i utvalgte enheter
Arbeidsdriften	Profesjonalisere salgs- og markedsaktiviteten
Dokumentasjon	Resultatrapportering og besvare kartleggingsspørsmål
Programvirksomheten	Drift av program i henhold til instruks fra direktoratet evt i samarbeid med programteam
Internasjonalt samarbeid	Kompetansesamarbeid med blant annet Litauen, Latvia, Romania, Tsjekkia og Russland. innen tilbakeføringsarbeid, straffegjennomføring i samfunnet, barn og unge i konflikt med loven
Samarbeid med konfliktrådet	Legge til rette for at domfelte får kontakt med konfliktrådet eksempelvis for å drive gjenopprettende prosess.
Samarbeid med påtalemyndighet og/eller domstol	Orienterer om alternative straffereaksjoner og innhold i straffegjennomføring
Samiske domfelte	Oppfølging av tiltaksplan for god og likeverdig straffegjennomføring for samiske innsatte og domfelte

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

I venstre kolonne framkommer kjerneoppgavene som i dag tilhører regionalt nivå. I høyre kolonne en nærmere beskrivelse av oppgaven og problematisering rundt ansvarsplassering.

Forvaltningssamarbeid.		Kriminalomsorgens forvaltningssamarbeidspartnere er organisert i et trenivå modell. En omlegging til tonivåmodell vil gjøre samarbeidet med rett nivå vanskeligere. Dette gjelder for eksempel fylkeskommunene, fylkesleddet i NAV, Fylkesmennene og helseregion.
-------------------------------	--	---

		Samarbeidet består blant annet i å etablere kontaktforum, etablere og oppdatere kontaktpersoner som jobber inn mot kriminalomsorgen og vice versa, inngåelse av avtaler, utarbeidelse av planer, konferanser, prosjekter m.m
	Anbefalt plassering: Lokalt nivå	Skole Samarbeid med fylkeskommunene og fylkesmennene ifht til å lage et differensiert opplæringstilbud. Ifølge rundskriv G1/2008 skal det opprettes regionale møteplasser mellom etatene for å sikre et helhetlig opplæringstilbud i regionen. Samarbeidet innbefatter plan-, og budsjettarbeid og utveksling av informasjon samt bidra til kompetanseheving innad i etatene. Oppgaven foreslås plassert på lokalt nivå fordi det operative samarbeidet skjer der.
	Anbefalt plassering Lokalt	Helse Initiere samarbeid med de regionale helseforetakene og fylkesmannsembetene og opprette regionale møteplasser om tema kriminalomsorg-rus. Identifisere felles problemstillinger og sviktområder knyttet til rusavhengige domfelte/innsatte og lage fora for underliggende enheter og samarbeidende etater med erfaringsutveksling/formidling av kunnskap/ny forskning. Legge til rette for lokale avtaler. Jf G8/2006: Oppgaven foreslås plassert på lokalt nivå fordi det operative samarbeidet skjer der.
	Lokalt nivå	NAV Fagområdet er i endring ved innføring av NAV medarbeidere i alle fengsler og med ny sentral avtale mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og KDI. Samtidig skal samarbeidet mellom NAV og Kriminalomsorgen videreutvikles og bygges på nåværende lovverk, fungerende grep og tiltak.

		Fylkesleddet i NAV forholder seg i dag til regioner der samhandlingsavtaler, rutiner for lokalt samarbeid, oppfølging av kontaktpersoner, nettverksmøter med mer, følges opp av regionalt nivå og NAV- fylke i et samarbeid.
	Lokal og sentralt nivå	Bolig Samarbeid med • Samarbeidsavtaler med kommunene/NAV • Fylkesvise boligsamarbeidsutvalg • Regionale prosjektstillinger • Husbanken og samarbeidet om boligstrategier og tiltak innenfor disse. Ansvarsfordeling er problematisk fordi det ikke er hensiktsmessig at hver enhet har egne samarbeidsavtaler med hver kommune. Samtidig er lokal forankring nødvendig.
Samarbeid med livssynstjenester	Lokalt	Tilrettelegging, opplæring, informasjon og tilsyn slik at livssynsområder ivaretas.
Frivillige organisasjoner	Lokalt nivå og sentralt nivå	Inngå samarbeidsavtaler sammen med eller på vegne av lokale enheter. Eksempelvis med For fangers pårørende (FFP), Kirkens bymisjon, Frelsesarmeen, Røde kors, Wayback, Retretten m.m.
Forskningssøknader	KRUS med klageadgang til KDI	Behandle forskningssøknader, jfr retningslinjer for behandling av søknader om forskning i kriminalomsorgen. En plassering sentralt vil lette samordningen av søknader når forskning gjelder flere steder og vil hindre ulik praksis.
Oppfølging av § 12 institusjoner	Sentralt nivå har overordnet tilsyn, men lokalt nivå har ansvar i forhold til domfelte	Tilsyn, oppfølging og samarbeid med aktuelle § 12 institusjoner. Krever samordning, men samtidig lokalkunnskap og kjennskap til domfelte

4.1. Suksessfaktorer for å lykkes med oppgavene beskrevet i 4

Arbeidsgruppen mener at god oversikt og godt kjennskap til praksis på lokalt nivå, både når det gjelder kriminalomsorgens enheter og eksterne samarbeidspartnere, er en suksessfaktor. Denne koordineringen, at noen holder ”fingeren på snøret” er viktig for å kunne følge opp strategier, skape positiv endring og bidra til likhet i straffegjennomføringen. Overgang til en tonivåmodell krever at sentralt nivå i større grad enn tidligere må gi råd og veiledning, først og fremst til lokalt nivå, men også ovenfor forvaltningssamarbeidspartnere.

Suksesskriterier for å lykkes med oppgavene på lokalt nivå:

- Robuste enheter med tilstrekkelig fagkompetanse og ressurser. I dette ligger kompetanse (spisskompetanse og breddekompetanse) på lokalt nivå og tilstrekkelig fullmakter til at de kan løse en økt oppgaveportefølje.
- Gode fagmiljø på tvers av enhetene.
- Faglig påfyll og veiledning
- Tilfredsstillende lokaler der økt oppgavetilføring/ressurstilføring medfører flere ansatte på lokalt nivå.

Suksesskriterier for å lykkes med oppgavene på sentralt nivå:

- Kunnskap om og oversikt over fagfeltet og lokale forhold.
- Tydelig rolleavklaring med tanke på hvem som innehar hvilke roller og ansvar.
- Etablere faglige arenaer for ulike faggrupper
- Tilgjengelig for lokalt nivå og kunne gi raske tilbakemeldinger.
- Faglig påfyll og veiledning til lokalt nivå.

4.2. Risikofaktorer og konsekvenser

Flere oppgaver

En omgjøring til en tonivåmodell vil føre til flere oppgaver både lokalt, i KDI og ikke minst for våre forvaltningssamarbeidspartnere som er organisert i en trenivåmodell (de må forholde seg til flere parter enn før). Ressursøkning både på sentralt nivå og på lokalt nivå er nødvendig.

Manglende symmetri i forvaltningssamarbeidet.

Det vil bli større avstand mellom KDI/lokalenhetene og forvaltningssamarbeidspartnere som til nå har samarbeidet med regional nivå i kriminalomsorgen. For eksempel vil fylkeskommuner og helseregioner/helseforetak enten få flere enheter å forholde seg til eller så må sentralt nivå selv forholde seg til alle disse. Det er risiko for at dette vil bli en liten effektiv samarbeidsmodell uten tilstrekkelig lokalkunnskap eller tilstrekkelig oversikt.

Sterke fagmiljø

Koordinering av fagmiljø er en viktig del av regionens rolle. Større avstand mellom nivåene vil gjøre slike faggrupper sårbare. Faggruppene kan risikere enten å bli for små uten tilstrekkelig samordning eller for store dersom man må samle hele landet.

Avstand

For stor avstand enten geografisk, eller i daglige arbeidsoppgaver kan føre til dårligere

kvalitet fordi sentralt nivå ikke har tilstrekkelig lokal/praktisk kunnskap. For lokalt nivå kan for stor avstand føre til manglende oppfølging med fare for forskjellig praksis og dårligere kvalitet i arbeidet.

4.2.1. Økonomiske konsekvenser

Omorganiseringen kan få større konsekvenser for kvaliteten i arbeidet enn rent økonomiske konsekvenser.

På landsbasis er det meldt inn at det foreligger 13 stillinger knyttet til innhold og metode på regionalt nivå. I arbeidsgruppas forslag er de fleste av oppgavene foreslått flyttet til sentralt nivå. I og med at ingen oppgaver skal bortfalle innebærer dette et behov for økt bemanning sentralt. Videre ser arbeidsgruppa at lokalt nivå vil måtte få styrket kompetanse og bemanning. Arbeidsgruppa ser ikke en umiddelbar økonomisk gevinst i en omorganisering, da det i hovedsak er snakk om å flytte på arbeidsoppgaver med tilhørende personalressurser. For å opprettholde samme kvalitet er det nærliggende å tro at det trengs økte ressurser.

På enkelte områder er det mulig å kostnadsberegne innholds- og metodearbeidet. Ifølge rundskriv KSF 3/2002 skal regionalt nivå legge økonomisk til rette for program ute på enhetene. I region sør er det eksempelvis for 2014 satt av 4.5 millioner til programvirksomhet. Det er allikevel et udekket programbehov hos innsatte. Arbeidsgruppen antar at det på landsbasis bør avsettes 22,5 millioner til programvirksomhet.

En annen utgiftspost er gjennomføring av regionale kompetanseplaner som skal sikre kompetansebygging ute på enhetene. Bare for region sør utgjør dette i 2014 kr 1,24 millioner. Vi har ikke innhentet tall fra andre regioner men legger man region sør sin modell til grunn tilsvarer dette 6,2 millioner. For å sikre en lik tilgang til kompetanseheving over hele landet, vil det innebære større utgifter både for enhetene og for KRUS.

En må anta at bortfall av regionalt ledd vil medføre økte reiseutgifter for å samordne innholds- og metodearbeidet og møte forvaltningssamarbeidspartnere. Utgiftene vil avhenge av organisasjonsmodell på lokalt nivå og lar seg ikke kostnadsberegne før disse er kjent.

4.2.2. Administrative konsekvenser.

Arbeidsgruppen ser at sentral styring og forankring har sine fordeler. For eksempel kan en sentral styrking av programvirksomheten gjennom en nasjonal programkoordinator bidra til at programvirksomheten får en høyere prioritet og bli mer samkjørt. Med flere sammenslåtte enheter eller kriminalomsorgssenter kan også konsekvensene bli økt samarbeid om programvirksomheten mellom lokalt nivå, jfr. organisering av programvirksomheten i øst der flere lokale enheter går sammen om å drive program. I den nye arbeidsdriftstrategien er det også foreslått en koordinator for arbeidsdriften sentralt. Det er mulig at styrking av sentralt nivå vil muliggjøre ansettelse av denne type ressurspersoner sentralt.

Som tidligere påpekt kan fordeling av regionens kjerneoppgaver få konsekvenser for forvaltningssamarbeidet i form av et tomrom i samarbeidet f.eks med helseregioner,

fylkesmann og fylkeskommune. Spørsmålet da blir hvilket nivå i kriminalomsorgen de skal samarbeide med. Det må ikke være et tomrom i samarbeidet. Dersom oppgavene flyttes til lokalt nivå, må et samarbeid mellom enhetene bli påkrevd. Om oppgavene flyttes sentralt nivå kan det tenkes en geografisk fordeling sentralt slik at man enklere kan få oversikt over lokale forhold. For å ivareta kvaliteten i en tottrinnsmodell bør lokalt nivå ha tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å løse oppgavene. Metode og innholdstilsatte har et betydelig ansvar for at enhetene forstår og etterlever de føringene som gis på fagområdet. Det innebærer kontinuerlig planlegging – utvikling – implementering – og oppfølgingsarbeid. Per i dag er regionalt nivå støtte- og servicefunksjon for lokalt og sentralt nivå innenfor fagfeltet. Det tomrommet som kan oppstå i en tonivåmodell, krever at lokalt nivå får et større, selvstendig ansvar, men også at sentralt nivå må tilstrebe nærhet til lokalt nivå i form av kjennskap og kunnskap om lokale forhold.

Flere oppgaver til lokalt nivå utløser behov for styrking av lokalt nivå. Å spre dagens metoderådgiverstillinger ut på landets mange enheter vil være en kostbar og urealistisk løsning. Dette sammenholdt med behovet for å redusere kontrollspennet til KDI og ivaretagelsen av samarbeidet med våre forvaltningssamarbeidspartnere, utløser et behov for store enheter på lokalt nivå.

Arbeidsgruppen har forelått å legge behandling av forskningssøknader til KRUS. Dette er en ny oppgave for KRUS, men framstår som hensiktsmessig da KRUS allerede har betydelig forskningskompetanse. Ved en slik løsning vil direktoratet fortsatt kunne være klageinstans.

4.2.3. Konsekvenser for straffesakskjeden.

Kriminalomsorgen er siste ledd i straffesakskjeden og arbeidsgruppen ser ikke at vårt forslag til fordeling av oppgaver vil medføre særlige konsekvenser for straffesakskjeden. Til en viss grad vil det at lokalt nivå overtar regionens rolle medføre andre kontaktflater også for straffesakskjeden, men endringene blir ikke store på innhold og metodeområde.

4.2.4. KDI's kontrollspenn innenfor anbefalte løsninger.

KDI har i dag 5 nettverk/ regioner å kontakte ved behov for rask og effektiv rapportering/informasjon innenfor fagområdet innhold og metode. Regionens støttefunksjon gjelder også for lokale enheter. Ved bortfall av det regionale nivå vil KDI sitt behov for kontroll kreve større innsats og ressurser. Det samme gjelder for lokalt nivå.

Arbeidsgruppen mener at KDI får en utfordring når det gjelder kvalitetskontroll av forvaltningssamarbeidet. Det er usikkert hvordan oppfølgingen av samarbeidsavtaler kan videreføres og videreutvikles, når forvaltningssamarbeidspartnerne ikke lenger har et naturlig samarbeidsnivå i kriminalomsorgen.

5. REDEGJØRELSE FOR ANBEFALING

Da regionene ble opprettet var det viktig at sentralt nivå skulle konsentrere virksomheten om kjernen i god etatsledelse. Sentralt nivå skulle ikke både gjøre alt,

utrede og gjennomføre alt. Det som kunne legges ut skulle legges ut. En omlegging til tonivå modell vil kreve betydelig mer operativ styring og samarbeid med lokalt nivå.

Bortfall av regionalt nivå vil føre til at enhetene må påregne flere oppgaver enn tidligere. De mindre enhetene vil bli skadelidende av dette. En omorganisering til større enheter er derfor sannsynlig. Med dagens bygningsmasse, som ikke skal erstattes i overskuelig framtid, samt store avstander mellom enhetene, kan arbeidsgruppen vanskelig se at dette kan løses uten modeller som er tilnærmet lik regionene.

En ivaretagelse av et koordinert, godt faglig forankret innhold og metode arbeid som ivaretar kriminalomsorgens samfunnsoppdrag krever både nærhet til enhetene og våre forvaltningsamarbeidspartnere. Arbeidsgruppen har vanskelig for å se hvordan vårt forslag til oppgavefordeling kan føre til en kvalitetsmessig styrking av innhold og metodearbeidet i kriminalomsorgen.