



Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE- reformen

*Utarbeidet på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet
18. januar 2018*

Oslo Economics og Agenda Kaupang

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Selskapet består i dag av 38 heltidsansatte konsulenter. Samtlige medarbeidere har høyere økonomisk utdanning, de fleste innen samfunnsøkonomi.

Agenda Kaupang er et tverrfaglig rådgivningsmiljø som tilbyr analyse, utredning og rådgiving innen områdene ledelse, styring, økonomi, digitalisering og organisasjonsutvikling. Selskapet består i dag av 31 heltidsansatte konsulenter med bred samfunnsfaglig utdanning..

Evaluering og økonomisk utredning

Oslo Economics tilbyr økonomisk utredning og analyse for departementer, direktorater, helseforetak og andre virksomheter. Vi har kompetanse på samfunnsøkonomiske analyser i henhold til Finansdepartementets rundskriv og veiledere.

Oslo Economics og Agenda Kaupang har gjennomført en rekke evalueringer av programmer, handlingsplaner, tiltak, aktiviteter og virkemidler. For å utføre evalueringer benytter vi et bredt spekter av metoder for informasjonsinnhenting og analyse, både kvantitative og kvalitative.

Analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen

© Oslo Economics, 18. januar 2018

Foto framside: Trond Isaksen/Statsbygg

Kontaktperson:

Rolf Sverre Asp / Partner

rsa@osloeconomics.no, Tel. 996 28 812

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Bakgrunn og mandat	7
2. Metode og gjennomføring	9
2.1 Arbeidsmetode og gjennomføring	9
3. Driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen	13
3.1 Utvikling i bevilgninger og samlede driftsutgifter	13
3.2 Utvikling i årsverk	17
3.3 Oppsummering	19
4. Driftssituasjonen i fengslene etter innføringen av ABE-reformen	21
4.1 Utvikling i fengslenes samlede driftsutgifter	21
4.2 Utvikling i driftsutgifter per soningsplass	22
4.3 Utvikling i årsverk ved fengslene	26
4.4 Utvikling i aktivisering under ABE-reformen	27
4.5 Kriminalomsorgens vurdering av utviklingen i soningsinnhold og sikkerhet i fengslene under ABE-reformen	29
4.6 Oppsummering – fengsler	32
5. Driftssituasjonen ved friomsorgskontorene etter innføringen av ABE-reformen	33
5.1 Kriminalomsorgens vurdering av utviklingen i soningsinnhold og sikkerhet ved friomsorgskontorene under ABE-reformen	35
5.2 Oppsummering – friomsorgskontor	36
6. Kriminalomsorgens oppfølging av ABE-reformen	37
6.1 De budsjettmessige konsekvensene av ABE-reformen for enhetene i kriminalomsorgen	37
6.2 Effektiviseringsarbeid i kriminalomsorgen ihht. ABE-reformen	38
6.3 Eksempler på effektiviseringstiltak som er gjennomført i kriminalomsorgen under ABE-reformen	39
6.4 Kriminalomsorgens vurdering av etatens oppfølging av ABE-reformen	40
7. Fremtidig oppfølging av driftssituasjonen i kriminalomsorgen	42
7.1 Tilnærming og avgrensning	42
7.2 Generelle krav til nøkkeltall og indikatorer	42
7.3 Forslag til nøkkeltall	43
8. Vedlegg	48

Sammendrag og konklusjoner

Det har under Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) vært en nedgang i bevilgningene til regionene i kriminalomsorgen, når vi ser bort fra rettede midler til spesifikke oppgaver. Det er store regionale forskjeller i hvordan driftssituasjonen for fengslene har utviklet seg. I perioden 2014-2016 har 40 prosent av fengslene hatt en reduksjon i driftsutgiftene per soningsplass, mens 60 prosent har hatt en økning. Friomsorgskontorene har hatt en økning i totale driftsutgifter og antall årsverk, men har også fått nye oppgaver i forbindelse med soning på elektronisk kontroll og narkotikaprogram med domstolskontroll som har krevd mer ressurser enn hva friomsorgskontorene har blitt tildelt.

Det er ikke utarbeidet en tiltaks- og effektiviseringsplan for etaten samlet eller på regionalt nivå knyttet til ABE-reformen. Vår vurdering er at ABE-reformen i analyseperioden ikke har hatt vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud i kriminalomsorgen, men mange påpeker at ytterligere effektiviseringspotensial nå ligger i hvordan kriminalomsorgen som helhet er organisert. Dersom ABE-reformen også fremover overlates til den enkelte enhet, kan dette gå på bekostning av sikkerhet og tjenestetilbud.

Vårt oppdrag

Oslo Economics er sammen med Agenda Kaupang gitt i oppdrag å utarbeide en analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen med vekt på konsekvenser av regjeringens ABE-reform.

Vi har vurdert hvorvidt kriminalomsorgen har arbeidet målrettet med ABE-kravet, hvilke effektiviseringer som er gjennomført i de ulike enhetene i kriminalomsorgen og hvilke konsekvenser eventuelle effektiviseringer, innsparinger og kutt har hatt for sikkerhet og tjenestetilbud. Vi har også vurdert om det er forskjeller mellom regionene i hvordan innsparinger og kutt er gjennomført.

En del av oppdraget har dessuten vært å foreslå nøkkeltall som beskriver dagens driftssituasjon og kan benyttes til å følge opp driftssituasjonen etter at analyseoppdraget er avsluttet.

Bevilgninger til kriminalomsorgen

Bevilgningene til kriminalomsorgen over kap. 430 post 01 har i perioden fra 2014 til 2017 økt med 10 prosent, korrigert for pris- og lønnsvekst. En stor andel av de økte midlene har gått til finansiering av nye oppgaver og spesifikke tiltak, herunder leie av fengselsplasser i Nederland, soning med elektronisk kontroll og etablering av ungdomsfengsel i region øst. Dersom vi ekskluderer midler bevilget til spesifikke oppgaver har det vært en reell nedgang i bevilgningene til regionene.

Utviklingen i driftssituasjonen til fengslene

Vi har vurdert utviklingen i fengslenes driftsutgifter basert på regnskapsdata for perioden 2012 til 2016.

Driftsutgiftene til fengslene har økt noe fra 2014 til 2016 korrigert for lønns- og prisjustering - også når man korrigerer for økningen i soningskapasitet. Per soningsplass økte driftsutgiftene med 0,3 prosent på fengsel med høy eller blandet sikkerhet og med 2,3 prosent på fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger.

Det er imidlertid store regionale forskjeller. I tre av fem regioner er driftsutgiftene per soningsplass redusert fra 2014 blant fengsler med høy eller blandet sikkerhet. Reelle lønnsutgifter per soningsplass er også redusert i disse tre regionene. Blant fengsler med lav sikkerhet og overgangsboliger har driftsutgiftene per soningsplass økt i fire av fem regioner. Vi ser også store variasjoner på fengselsnivå når det gjelder utviklingen i driftsutgifter per soningsplass. Rundt 40 prosent av fengslene har hatt en reduksjon i driftsutgifter per soningsplass.

En av målsetningene til kriminalomsorgen er at flere innsatte skal få et aktivitetstilbud som i størst mulig grad forebygger tilbakefall til kriminalitet. Vi har vurdert utviklingen i aktiviseringen av de innsatte. Aktiviseringsgraden, definert som andel av fengselsdøgn med registrert aktivisering, har økt i fire av fem regioner under ABE-reformen. Dette har hovedsakelig skjedd som følge av at de innsatte har gjennomført flere dagsverk innenfor

arbeidsdrift. Antall gjennomførte dagsverk med utdanning og programvirksomhet er redusert i samtlige regioner. I intervjuer uttrykker både regionadministrasjonene, fengslene og friomsorgskontorene bekymring over at kriminalomsorgen har redusert programvirksomheten.

Fengslene vi har intervjuet har en klar oppfatning av at driftssituasjonen har blitt mer krevende under ABE-reformen. Dette skyldes i tillegg til trange økonomiske rammer, at innsattpopulasjonen har blitt mer krevende og at førstelinjen pålegges flere administrative oppgaver som reduserer tiden sammen med de innsatte. Mange fengsler har gjennomført innsparinger ved å redusere bruken av vikarer og overtid – også i førstelinjen. Dette har ifølge fengslene uheldige konsekvenser i form av at det blir mindre tid til dynamisk sikkerhetsarbeid og at det blir mer krevende å få gjennomført framstillinger til helsetjenester, etc. Det kan også bidra til at situasjonen for de ansatte oppleves som utrygg.

Utviklingen i driftssituasjonen ved friomsorgskontorene

Friomsorgskontorene har etter innføringen av ABE-reformen hatt en økning i totale driftsutgifter og antall årsverk. Samtidig opplever friomsorgskontorene at arbeidssituasjonen blir stadig mer krevende. Dette skyldes ifølge friomsorgskontorene at de nye oppgavene de skal utføre i forbindelse med soning med elektronisk kontroll og narkotikaprogram med domstolskontroll og ungdomsstraff har krevd mer ressurser enn det har blitt tildelt midler til.

Friomsorgskontorene opplever at det økonomiske handlingsrommet er redusert, og at det har vært et behov for å omdisponere ressurser fra den ordinære driften til utførelse av de nye oppgavene. Dette får igjen konsekvenser for kvaliteten i soningsinnholdet og kan på sikt få konsekvenser for sikkerheten til både innsatte og ansatte.

Effektiviseringsarbeid i kriminalomsorgen under ABE-reformen

ABE-reformen i kriminalomsorgen har i stor grad blitt håndtert gjennom såkalte «ostehøvelkutt». Det er ikke utarbeidet en tiltaks- og effektiviseringsplan for etaten samlet eller på regionalt nivå knyttet til ABE-reformen. KDI er nå i ferd med å utarbeide en samlet plan for hvordan ulike effektiviseringstiltak kan gjennomføres.

ABE-kuttene har blitt fordelt på samtlige enheter og det har vært opp til den enkelte enhet å vurdere hvilke eventuelle effektiviseringstiltak og innsparinger som er nødvendige. Både enhetslederne, regionadministrasjonene og KDI vurderer at det er et stort effektiviseringspotensial i kriminalomsorgen som ikke er realisert. Det pekes på at ytterligere effektiviseringspotensial nå ligger i hvordan kriminalomsorgen som helhet er organisert. Blant annet gir mange små enheter i kriminalomsorgen et stort potensial for å effektivisere gjennom å slå sammen enheter og å endre organiseringen av kriminalomsorgen. Det trekkes også fram at det er et stort potensial for effektivisering gjennom digitalisering og bedre IT-støtte, da dagens systemer i stor grad er manuelle og utdaterte. Enkelte regioner tror også at det er muligheter for å utføre driften av fengsler mer effektivt gjennom et mer fleksibelt regelverk knyttet til bemanning i fengsler og ved bruk av digitale hjelpemidler.

På alle nivåer opplever man å ha begrenset handlingsrom til å gjøre større effektiviseringer. KDI vurderer at de i dag ikke har tilstrekkelig fullmakt til å kunne gjennomføre strukturelle og organisatoriske endringer i kriminalomsorgen som ville bidratt til å utnytte tildelte rammer mer effektivt. Enhetslederne føler seg på sin side bundet av regelverk og målkrav, og opplever at det økonomiske handlingsrommet er lite til innsparinger.

Konsekvenser av ABE-reformen i kriminalomsorgen

Vår vurdering er at ABE-reformen i analyseperioden ikke har hatt vesentlige konsekvenser for sikkerhet og tjenestetilbud i kriminalomsorgen. Dersom ABE-reformen også fremover i stor grad overlates til den enkelte enhet, er det imidlertid sannsynlig at man i større grad må gjennomføre innsparinger som også går på bekostning av sikkerhet og tjenestetilbud.

Både regionadministrasjonene og enhetene i kriminalomsorgen peker på at effektiviseringspotensialet gjennom rene «ostehøvelkutt» på den enkelte enhet nå er tatt ut, og at effektiviseringen av kriminalomsorgen nå må fokusere på større, mer strukturelle effektiviseringstiltak som omhandler hvordan man er organisert, enhetsstrukturen og hvordan oppgavene i kriminalomsorgen løses. Samtidig vurderer KDI at de i dag har begrenset myndighet til å beslutte endringer i kriminalomsorgens organisering og enhetsstruktur.

Fremtidig oppfølging av driftssituasjonen

Kriminalomsorgen har per i dag datagrunnlag for å kunne fremstille indikatorer både for utviklingen i innsatsfaktorer, produksjon og produktivitet. Det er imidlertid behov for forbedring av kvaliteten på noen av disse dataene.

Kvaliteten på årsverksstatistikken bør forbedres. Det er behov for en enhetlig registrering av årsverk i lønns- og personalsystemet, og tydeligere retningslinjer for hvordan ulike type stillinger skal føres og hvordan fravær skal håndteres i årsverksstatistikken. For å kunne følge med på bemanningssituasjonen er det også ønskelig med mer løpende oversikter over årsverksinnsatsen i kriminalomsorgen. Årsverksstatistikken som foreligger per i dag er basert på uttrekk av data i én måned i året; mars måned for fastlønnede og april måned for timelønnede. Dette kan føre til unøyaktigheter i tallgrunlaget.

Vi anbefaler at kriminalomsorgen etablerer et system for løpende telling av årsverk gjennom året. Inntil man får etablert et enklere system for løpende uttrekk og beregning av årsverksinnsatsen, kan dagens praksis med uttrekk av bemanningstall én gang i året fortsette.

1. Bakgrunn og mandat

Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen (ABE-reformen) innebærer årlige kutt i driftsbevilgningene til kriminalomsorgen.

Formålet med reformen er å gi insentiver til mer effektiv statlig drift. Oslo Economics og Agenda Kaupang har på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen under ABE-reformen.

ABE-reformen omfatter alle statlige virksomheter som mottar driftsbevilgninger fra statsbudsjettet, også sektorer som er politisk prioriterte. ABE-reformen innebærer at driftsbevilgningene til offentlige virksomheter inkludert kriminalomsorgen har blitt kuttet med 0,6 prosent i 2015, med 0,7 prosent i 2016 og med 0,8 prosent i 2017 og 0,7¹ prosent i 2018.

Kriminalomsorgen består i dag av KDI, regionalt nivå med fem regionadministrasjoner, lokalt nivå med driftsenheter som innbefatter 40 fengsler, 15 friomsorgskontor, to sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND-sentre) og Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS) som er direkte underlagt KDI.

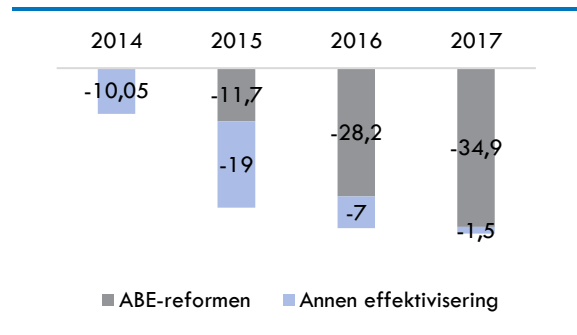
For kriminalomsorgen har ABE-reformen medført at driftsbevilgningene i perioden 2015 til 2017 totalt har blitt kuttet med rundt 75 millioner kroner. I tillegg har kriminalomsorgen blitt pålagt ytterligere effektiviseringstiltak utover ABE-reformen. Dette inkluderer følgende effektiviseringstiltak:

- Generelle effektiviseringstiltak (kap. 430)
- Energioptimalisering (kap. 430), jf. Prop. 1 S (2014-2015)
- Digital post (kap. 430), jf. Prop. 1 S (2016-2017)
- Omdisponering under Stortingets budsjettbehandling, jf. Innst. 6 S (2015-2016) (kap. 430)

Dersom man inkluderer disse tiltakene har driftsbevilgningene totalt blitt kuttet med rundt 112,4 mill. kroner i perioden 2014-2017. Figur 1-1 under viser de totale kostnadskuttene i kriminalomsorgens budsjetter i perioden 2014 til 2017.

¹Justis- og beredskapsdepartementet foreslår i Prop. 1 S (2017-2018) en reduksjon på 23 mill. kroner, tilsvarende 0,5 prosent av bevilgningen på kap. 430, post 01. I budsjettforliket mellom regjeringspartiene og KrF/V ble

Figur 1-1: Kutt i bevilgninger til kriminalomsorgen som følge av effektiviseringspålegg, beløp i millioner kroner



Bakgrunnen for denne rapporten er at ulike parter, inkludert politikere og de store fagforeningene i kriminalomsorgen, har stilt spørsmål til hvilke konsekvenser ABE-reformen har medført i kriminalomsorgen, herunder om det har gått ut over sikkerheten i norske fengsler og hvordan det har påvirket avdelingstjenesten/ tjenesteproduksjonen.

Mandatet for oppdraget har vært å utarbeide en analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen med vekt på konsekvenser av regjeringens ABE-reform.

Videre har det vært i oppdragets mandat å belyse følgende problemstillinger:

- Har kriminalomsorgen arbeidet målrettet med ABE-kravet ihht. en tiltaks- og effektiviseringsplan for etaten regionalt og samlet sett?
- Hvilke effektiviseringer ihht. ABE-reformen er gjennomført i de ulike enhetene i kriminalomsorgen?
- Hvilke konsekvenser har ev. effektiviseringer, innsparinger og kutt for sikkerhet og tjenestetilbud?

Oppdraget skal også vurdere om det er forskjeller mellom regionene i hvordan innsparinger og kutt er gjennomført.

Vi har i oppdraget også fremstilt nøkkeltall som beskriver dagens situasjon og som vil gjøre det mulig å følge opp situasjonen i kriminalomsorgen etter at analyseoppdraget er avsluttet.

Rapporten er bygget opp som følger:

satsen hevet til 0,7 for 2018. Bevilgningen under kap. 430 post 01 ble i forbindelse med budsjettbehandlingen i Stortinget samtidig økt med 6,6 mill. kroner.

I kapittel 2 beskriver vi metoden som er benyttet ved gjennomføring av analysen.

I kapittel 3 vurderer vi overordnet utviklingen i driftssituasjonen i kriminalomsorgen. Vi presenterer her utviklingen i bevilgninger, samlede driftsutgifter og årsverk i kriminalomsorgen i perioden 2012-2016.

I kapittel 4 vurderer utviklingen i driftssituasjonen i fengslene under ABE-reformen og i kapittel 5 utviklingen i driftssituasjonen i friomsorgskontorene.

I kapittel 6 drøfter vi kriminalomsorgens oppfølging av ABE-reformen, og til slutt, i kapittel 7, gjennomgår vi utvalgte nøkkeltall for fremtidig oppfølging av kriminalomsorgen.

2. Metode og gjennomføring

Vi har i prosjektet gjennomgått styringsdokumenter, analysert utviklingen i kriminalomsorgens bevilgninger, driftsutgifter og årsverk, samt gjennomført intervjuer med regionadministrasjonene, fagforeninger, fengsler og friomsorgskontor, og Kriminalomsorgsdirektoratet.

2.1 Arbeidsmetode og gjennomføring

Vi har brukt ulike informasjonskilder og metoder i prosjektet. Under beskriver vi datakilder og arbeidsmetode i prosjektet nærmere.

2.1.1 Dokumentasjon

Følgende dokumenter er mottatt og gjennomgått fra Justis- og beredskapsdepartementet, Kriminalomsorgsdirektoratet og regionadministrasjonene:

- Tildelingsbrevet til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
- Disponeringsbrev fra KDI til regioner
- Oppdragsbrev fra regionadministrasjon til enheter
- Regnskapsdata
- Årsverksdata
- KDIs budsjettfordelingsmodell
- Øvrige dokumenter fra regioner

2.1.2 Intervjuer

I oppdraget har vi gjennomført intervjuer med ledelsen i KDI og med ledelsen ved samtlige regionadministrasjoner:

- Region øst
- Region sørvest
- Region sør
- Region nord
- Region vest

Vi har gjennomført intervjuer med følgende fagforeninger:

- Norsk fengsels- og friomsorgsforbund (NFF)
- Kriminalomsorgens yrkesforbund (KY)
- Unio
- Akademikerne

KDI har bistått med å fremskaffe datagrunnlag for analysene. Vi har i forbindelse med dette hatt to

arbeidsmøter med KDI hvor vi har drøftet datagrunnlag og analyser. Vi har også fått god hjelp fra kontaktpersoner i KDI løpende i prosjektet for å håndtere ulike spørsmål om datagrunnlag og kvantitative analyser.

I tillegg har vi gjennomført intervjuer med totalt seks enheter; to høysikkerhetsfengsler, to lavsikkerhetsfengsler og to friomsorgskontor. Vi gjennomførte både intervjuer med ledelsen på enhetene, samt intervjuer med representanter for de ansatte.

Utvalget ble bestemt i samråd med Kriminalomsorgsdirektoratet og departementet. Samtlige regioner er representert. Følgende enheter ble valgt ut:

- Sandeid fengsel
- Halden fengsel
- Bergen fengsel
- Hedmark fengsel
- Troms og Finnmark friomsorgskontor
- Buskerud friomsorgskontor

2.1.3 Analyse av bevilgninger

Bevilgningene som vises er hentet fra KDIs disponeringsbrev til regionene. Disponeringsbrevene gir en oversikt over bevilgningene som gis over kap. 430 post 01 og hvordan bevilgningene fordeles mellom de ulike regionene og KDI.

Midlene blir i hovedsak tildelt gjennom en budsjettfordelingsmodell, som fordeler midlene til regionene basert på fem tilstandsbaserte kriterier: kapasitet, aktivitet ved friomsorgskontorene, enhetsstruktur, geografi og bygningsmasse, samt et resultatbasert kriterium i form av produserte soningsdøgn. I tillegg kompenseres regionene og de underliggende enhetene for nye oppgaver som ikke har vært en del av den ordinære driften gjennom rettede midler.

For å korrigere utviklingen i bevilgninger for pris- og lønnsvekst er tilsvarende justeringer som brukes i regionenes disponeringsbrev, benyttet. Disse er gjengitt i Tabell 2-1 under.

Tabell 2-1: Pris- og lønnsjustering

År	Prisjustering	Lønnsjustering
2012	2,20 %	2,00 %
2013	2,30 %	4,15 %
2014	2,20 %	1,01 %
2015	2,70 %	2,52 %
2016	2,70 %	0,19 %
2017	2,50 %	2,49 %

I analysen er det gjort enkelte tilpasninger for å sikre at tallene er sammenlignbare over tid. Ramme-reduksjonen i bevilgningene som følger av nettoføringsordningen er trukket ut. Det samme gjelder endringer i ordningen for pensjonspremie der pensjonsutgifter fra og med 2017 synliggjøres i statlige virksomheters budsjett og regnskap. Denne bevilgningen er også holdt utenfor i hele analysen.

Utover disse justeringene er større utgifter som i liten grad påvirker driftssituasjonen i kriminalomsorgen synliggjort i analysen. Dette gjelder utviklingen i bevilgninger til husleie og leie av fengselsplasser i Nederland.

2.1.4 Årsverksanalyse

Årsverkene vi viser er basert på et uttrekk KDI har gjort for oss som baserer seg på uttrekk fra Agresso (2007-2013), SAP (2014-2017) og GAT. Uttreksdato er 1. mars hvert år. Årsverkene inkluderer alle ansatte med et fast eller midlertidig arbeidsforhold i kriminalomsorgen, men inkluderer ikke timelønnte. Videre er årsverk beregnet med utgangspunkt i stillingsprosenten i mars måned. Dersom en ansatt jobber mer eller mindre enn stillingsprosenten tilsier, er dette dermed ikke hensyntatt.

KDI har kategorisert årsverkene på ledelse, straffegjennomføring, administrasjon og arbeidsdrift basert på kombinasjoner av de ansattes verdier på stillingskode, regelsett (turnus/dagtid) og koststed.

Kategorisering av årsverk

KDI har utarbeidet følgende beskrivelse av kategoriseringen av årsverk.

Bortsett fra for yrkesgruppen «Ledelse» er det ikke nødvendigvis en sammenheng mellom stillingskodene og de konkrete arbeidsoppgavene de ansatte ved fengsel og friomsorgskontor har.

For eksempel vil stillingskodene til førstekonsulenter, rådgivere og seniorrådgivere primært falle inn under «Administrasjon» for ansatte i fengsel, mens de samme stillingskodene primært vil falle inn under

«Straffegjennomføring» for ansatte ved et friomsorgskontor.

For å korrigere for dette gjøres de fire stegene som beskrives under, separat for ansatte ved friomsorgskontorene og for ansatte i fengsel. I begge prosessene er alle stegene tilpasset de to ansattgruppene. Stegene under er eksemplifisert gjennom yrkesfordelingen for ansatte i fengsel.

Første steg, grovfordeling basert på stillingskode

Først sorteres årsverkene basert på stillingskode. Inndelingen av stillingskoder i kategorier er definert under.

Ledelse

Direktør, Underdirektør, Assisterende direktør, Fengselsleder, Assisterende fengselsleder, Friomsorgsleder, Assisterende friomsorgsleder, Avdelingsleder, Avdelingsdirektør, Fengselsinspektør.

Straffegjennomføring

Fengselsbetjent, Fengselsførstebetjent, Miljøterapeut, Ufaglært betjent, Miljøassistent,

Administrasjon

Personalsjef, Administrasjonssjef, Konsulent, Førstekonsulent, Arkivleder, Bibliotekar, Hovedbibliotekar, Prosjektleder, Rådgiver seniorrådgiver, Seniorrådgiver, Konsulent

Arbeidsdrift

Driftssjef, Verksbetjent, Underverksmester, Verksmester, Gårdsfullmektig, Underbestyrer, Bestyrer, Kjøkkensjef, Kjøkkenmester, Husholdassistent, Husholdbestyrer, Husholdleder, Sjåfør, Kokk.

Andre steg, korrigering ved hjelp av koststed

Flere av stillingskodene kan tilhøre flere yrkesgrupper. Derfor gjennomføres det i andre steg en korrigering basert på koststed. En førstebetjent kan i prinsippet jobbe innen straffegjennomføring, ledelse og administrasjon. Alle ansatte er registrert med ett koststed. Koststedet plasserer den ansatte organisatorisk innad i enheten.

Et koststed består av syv siffer, de fire første definerer hvilken enhet en jobber på og de tre siste hvor i enheten. For eksempel tilsier koststedet 8215 110 at en ansatt jobber ved Ullersmo fengsel (enhetskode 8215), i vakta (110). Gjennom bruk av koststed kan en se om den ansatte i fengsel jobber i:

- Sikkerheten i fengselet
- Administrasjon og ledelse
- Arbeidsdrift
- Innholdsarbeid og sosiale tjenester opp mot den innsatte
- Fellestjenester

Dersom en ansatt har en stillingskode som tilsier fengselsførstebetjent, men koststed som tilsier administrasjon, blir vedkommende plassert innen «(Administrasjon)».

Tredje steg, korrigerer med hjelp av regelsett

Selv om en ansatt er plassert ved hjelp av stillingskode og koststed, kan det fremdeles være tvil om hvilken yrkesgruppe han eller hun skal plasseres i. For å korrigere for dette brukes en variabel som heter «regelsett». Regelsett definerer om en ansatt jobber dagtid eller går i turnus.

For å holde på eksempelet førstebetjent, er det slik at mange av disse har en operativ lederfunksjon på sine avdelinger, de har derfor fått plasseringen '210'. Samtidig er det også førstebetjenter som ikke er operative men som har en lederfunksjon som gir dem koststed '210'. Koststed '210' tilsier yrkesgruppe «Ledelse». For å løse dette er det satt en betingelse om at førstebetjenter som er plassert på koststed '210', men har regelsett («turnus») blir plassert innen «Straffegjennomføring», mens de som har regelsett «dagtid» blir plassert i «Ledelse»

Steg fire, lokale tilpasninger.

Selv om de aller fleste enhetene følger den samme koststedstrukturen, er likevel ikke alltid enhetenes registreringer i systemene konsistent med koststedstrukturen sett opp mot den faktiske funksjonen til den ansatte. Det gjøres derfor løpende lokale tilpasninger for å korrigere for dette. Dette er en løpende prosess der KDI korrigerer statistikken i det feilene oppdages.

KDI er innforstått med at en slik yrkesgruppering aldri vil bli 100 prosent riktig, men det er likevel KDI sin oppfatning at den gir et godt grunnlag for en slik fordeling.

2.1.5 Regnskapsanalyse

Datagrunnlaget for analysen av driftsutgifter er regnskap på kontonivå for 2012 til og med 2016. Analysen inkluderer i perioden 2014 til 2016 kapittelpost 43001 – Driftsutgifter i kriminalomsorgen og kapittelpost 43201 - Driftsutgifter KRUS. I perioden 2012 til 2013 inkluderer analysen tilsvarende kapittelposter (10011 – Lønnsutgifter, 10012 – Driftsutgifter, 12011 - Lønnsutgifter – KRUS og 12012 - Driftsutgifter - KRUS).

Korreksjoner i regnskapsdata

Ettersom det har skjedd en rekke endringer i regnskapsføringen i kriminalomsorgen over tid har vi måtte gjøre en del korreksjoner for å sikre sammenlignbarhet. Ettersom vi benytter korrigerede driftsutgifter i denne rapporten, vil beløpene avvike fra det som fremkommer av tildelingsbrevene og regnskapet til kriminalomsorgen.

De viktigste korreksjonene er som følger:

Korreksjon refusjoner: I 2016 inkluderer kapittelpost 43001 - Driftsutgifter kriminalomsorgen refusjoner, mens i tidligere år føres refusjoner på egne kapittelposter. For å korrigere for dette inkluderer vi refusjoner i datagrunnlaget for analysen også for årene 2012 til 2015.

Korreksjon nettoføringsordning: Vi har korrigert for nettoføringsordningen i regnskapstallene for 2015 og 2016. KDI har fremskaffet datagrunnlag for effekten nettoføringsordningen har hatt for regnskapsført mva i 2015 og 2016 slik at vi har kunnet korrigere for dette ved å legge til endringen i mva som nettoføringsordningen har medført i datasettet. Dette gjør at regnskapstallene for 2015 og 2016 kan sammenlignes med 2014 og tidligere. Dette innebærer også at de korrigerede driftsutgiftene som benyttes i analysen er noe høyere i 2015 og 2016 enn det som fremkommer av kriminalomsorgens regnskap.

Korreksjon Norgerhaven: Som et tiltak for å redusere soningskøen har KDI siden september 2015 leid fengselsplasser ved Norgerhaven fengsel i Nederland. Ulike enheter i kriminalomsorgen har ulike oppgaver knyttet til dette og utgifter knyttet til fengselsplasser i Nederland er i regnskapet belastet ulike enheter i kriminalomsorgen. Vi har så langt som mulig skilt ut driftsutgiftene knyttet til Norgerhaven i en egen kategori. Dette gjør at vi kan ekskludere utgifter til Norgerhaven i sammenligninger av fengsel og ulike regioner.

En del utgifter er ført på enheten Norgerhaven i regnskapet, men også KDI er i regnskapet belastet med utgifter knyttet til Norgerhaven (blant annet leiekostnaden). Region øst har også utgifter i forbindelse med dette. For 2016 har vi derfor mottatt en oversikt fra KDI som viste hvilke utgifter KDI hadde i forbindelse med Norgerhaven i 2016. I tillegg fikk vi en oversikt fra region øst over utgiftene i region øst som er ført på prosjekt Norgerhaven i 2016. Dette dekker hovedparten av utgiftene knyttet til Norgerhaven i 2016.

For 2015 finnes det ikke en tilsvarende oversikt som viser hvordan utgiftene knyttet til Norgerhaven fordeler seg på enheter, men det er kostnadsført 86 millioner kroner på enheten Norgerhaven. I følge kriminalomsorgens årsrapport for 2015 er de totale utgiftene for Norgerhaven 105 millioner kroner i 2015. For 2015 kan det dermed noen av utgiftene i KDI og øvrige enheter i kriminalomsorgen være knyttet til Norgerhaven uten at vi har skilt disse ut. I analysene i denne rapporten sammenligner vi imidlertid 2014 og 2016, så dette har ingen betydning for analysene i denne rapporten.

Korreksjon ungdomsenheter: Vi har også forsøkt å skille ut utgiftene knyttet til ungdomsenhetene i region øst og vest, ettersom disse er relativt ressurskrevende sammenlignet med antall fengselsplasser. Vi har i analysen skilt ut utgifter som er registrert på avdelingskoden tilsvarende ungdomsenheten, men både Ullersmo og Bjørgvin har utgifter knyttet til ungdomsenhetene som ikke er registrert på ungdomsenhetene i regnskapet. Vi har dermed ikke mulighet til å skille ut utgiftene knyttet til ungdomsenheter fullstendig.

Korreksjon pensjonspremie: I regnskapsanalysen har det ikke vært nødvendig å korrigere for endringen knyttet til regnskapsføringen av pensjonspremie som skjedde i 2017 ettersom analysen er avgrenset til perioden 2012 til 2016.

Inndeling i lønnsutgifter og øvrig drift

For årene 2014 til 2016 er inndelingen i lønnsutgifter og driftsutgifter basert på Difis inndeling i hvilke kontoer som defineres som artskontotype «Lønn».² I perioden før 2014 er det tatt utgangspunkt i inndelingen på kapitelpost på lønnsutgifter og driftsutgifter.

Lønns- og prisjustering

Driftsutgiftene er lønns- og prisjustert til 2016-kroner og vi viser gjennom hele rapporten reelle driftsutgifter. Vi har benyttet tilsvarende lønns- og prisvekstfaktorer som de KDI har benyttet i regionenes disponeringsbrev, se Tabell 2-1. Lønnsutgifter er prisjustert til 2016-kroner med *lønnsvekstfaktorene* som fremkommer av tabellen, mens øvrige driftsutgifter og husleie til Statsbygg er korrigert med *prisjusteringsfaktorene*.

² <https://www.difi.no/rapporter-og-statistikk/nokkeltall-og-statistikk/innkjop#4527>

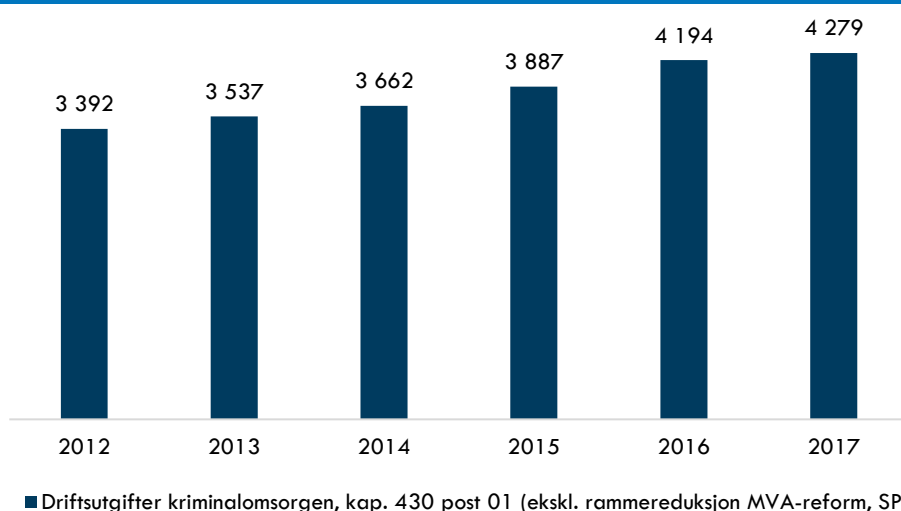
3. Driftssituasjonen i kriminalomsorgen etter innføringen av ABE-reformen

I dette kapittelet gjennomgår vi utviklingen i bevilgninger, driftsutgifter og antall årsverk for kriminalomsorgen samlet, fordelt på regioner og ulike funksjoner. Vi belyser også hvilke andeler av bevilgningene som har gått til finansiering av nye oppgaver kriminalomsorgen har blitt pålagt i løpet av perioden etter at ABE-reformen har blitt innført.

3.1 Utvikling i bevilgninger og samlede driftsutgifter

De totale bevilgningene til driftsutgifter i kriminalomsorgen har økt hvert år siden 2012. Utviklingen i nominelle bevilgninger til driftsutgifter i kriminalomsorgen er vist i Figur 3-1. Prosentvis nominell endring, samt prosentvis endring i bevilgninger justert for pris- og lønnsvekst, er gjengitt i Tabell 3-1. Vi har korrigert for nettoføringsordningen og endringer i utgifter til pensjon for å sikre sammenlignbarhet over tid (se kapittel 2 for nærmere beskrivelse).

Figur 3-1: Utvikling i bevilgninger til kriminalomsorgen, kap. 430 post 01, beløp i millioner kroner (løpende priser)



Tabell 3-1: Endring i bevilgninger til driftsutgifter, kap. 430 post 01

	Nominell prosentvis endring fra 2014 til 2017	Reell prosentvis endring fra 2014-2017
Bevilgning driftsutgifter	16,9 %	10,0 %

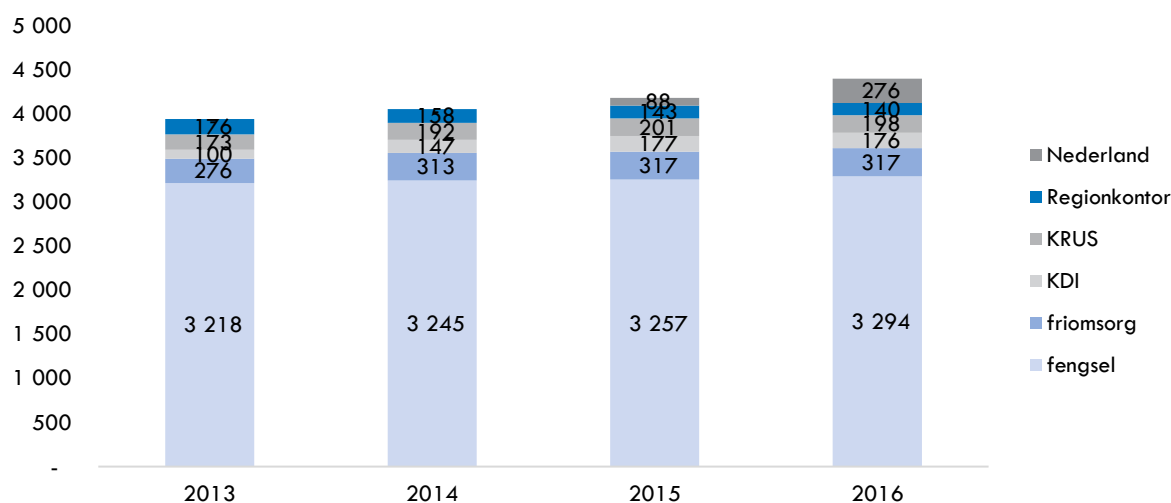
ABE-reformen ble iverksatt og fikk budsjettmessige konsekvenser fra og med budsjettåret 2015. For å analysere driftssituasjonen i kriminalomsorgen, med vekt på ABE-reformen, har vi derfor fokusert på utviklingen fra 2014 til 2017. Vi har analysert bevilgninger til kriminalomsorgen til og med 2017, mens 2016 er det siste året som inngår i regnskapsanalysen. For å få et tydeligere bilde av hvordan utviklingen i driftssituasjonen har endret seg over tid inkluderes også tall for 2012 og 2013.

Frem til midten av 2013 var Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) en integrert del av Justis- og beredskapsdepartementet. Etter det ble KSF skilt ut fra departementet som et eget direktorat og slått sammen med Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT), og fra og med 2014 fremgår det hvilke bevilgninger som settes av til KDI. En del av veksten i bevilgninger skyldes derfor utskillelsen av KDI som et eget direktorat.

Samtidig som ABE-reformen isolert sett har medført strammere økonomiske rammer for kriminalomsorgen, observerer vi en reell økning i de totale bevilgningene til kriminalomsorgen. For å undersøke om veksten i bevilgningene har blitt skjevfordelt, har vi sett på

utviklingen i fordelingen av totale driftsutgifter innenfor kriminalomsorgen. Utviklingen viser at samtlige deler av kriminalomsorgen, med unntak av regionkontorene, har hatt en reell økning i driftsutgiftene siden 2014, vist i Figur 3-2.

Figur 3-2: Utvikling i driftsutgifter (kap 430 post 01 og kap 432 post 01), beløp i millioner 2016-kroner



Note: Basert på regnskapsdata. Analysen inkluderer i perioden 2012 til 2013 tilsvarende kapitelposter som dagens kap 430 og kap 432. Driftsutgifter er korrigert for nettoføringsordningen og refusjoner, se omtale i kapittel 2. For 2015 er det som betegnes som driftsutgifter til Nederland i figuren kun utgifter som er ført på enheten Norgerhaven i regnskapet. De totale kostnadene knyttet til Norgerhaven var ifølge kriminalomsorgens regnskap 105 millioner kroner i 2015, ref omtale i kapittel 2.

Store deler av økningen i driftsutgifter har gått med til å finansiere nye oppgaver i kriminalomsorgen. Som et tiltak for å redusere soningskøen har KDI siden september 2015 leid fengselsplasser ved Norgerhaven fengsel i Nederland. Om lag 80 prosent av økningen i de totale driftsutgiftene fra 2014 til 2016 har gått til finansieringen av disse fengselsplassene. Øvrige fengsler har hatt en reell økning i driftsutgifter på 1,5 prosent siden 2014, noe som utgjør 14,1 prosent av den totale økningen i bevilgninger fra 2014 til 2016.

KDI, som ble opprettet i juni 2013, har hatt den største økningen i driftsutgifter på 19,3 prosent i samme periode, som utgjør 8,5 prosent av den totale økningen i driftsutgifter.

Økningen skyldes blant annet opprettelsen av en sentral økonomienhet i KDI, opprettelse av felles kontrollsentral for straffegjennomføring med elektronisk kontroll for hele landet og ulike prosjektspesifikke stillinger (se omtale i kapittel 3.2). I tillegg har KDI ansvaret for inngåelse av sentrale rammeavtaler og belastes med en del utgifter i forbindelse med det på vegne av etaten.

Tabell 3-2 viser endringen i totale driftsutgifter i millioner 2016-kroner, prosentvis endring fra 2014 til 2016, samt hvordan den samlede veksten i driftsutgifter fordeles mellom de ulike enhetene.

Tabell 3-2: Reell endring i driftsutgifter (kap 430 post 01 og kap 432 post 01), beløp i millioner 2016-kroner

	Endring 2014 til 2016	Prosentvis endring 2014 til 2016	Andel av økning i driftsutgifter
Fengsler	49	1,5 %	14,1 %
Friomsorgskontor + ND-senter ³	4	1,2 %	1,1 %
KDI	29	19,3 %	8,3 %
KRUS	6	3,1 %	1,7 %
Regionkontor	- 19	-11,7 %	-5,4 %
Nederland	276		80,1 %
Totalt	345	8,5 %	100,0 %

Note: Basert på regnskapsdata. Analysen inkluderer i perioden 2012 til 2013 tilsvarende kapitelposter som dagens kap 430 og kap 432. Driftsutgifter er korrigert for nettoføringsordningen og refusjoner, se omtale i kapittel 2.

Selv om hovedparten av økningen i bevilgninger til driftsutgifter i kriminalomsorgen kan forklares ut fra leie av fengselsplasser i Nederland, er det fremdeles en andel av den reelle økningen som ikke er forklart. I perioden som analyseres har kriminalomsorgen blitt pålagt nye oppgaver. Basert på regnskapstallene er det imidlertid ikke mulig å skille ut driftsutgifter som har finansiert nye oppgaver som er pålagt kriminalomsorgen i løpet av perioden. Ved å se på utviklingen i bevilgninger er det imidlertid mulig å foreta en slik inndeling.

Det samlede driftsbudsjettet for kriminalomsorgen blir hvert år fordelt mellom regionene og kriminalomsorgsdirektoratet. I perioden fra 2014-2017 har andelen av de totale bevilgningene over post 01 som fordeles gjennom budsjettfordelingsmodellen blitt redusert fra 76 prosent til 68 prosent. En stadig økende andel av utgiftene i kriminalomsorgen finansieres dermed utenfor modellen.

Budsjettfordelingsmodellen fordeler midlene til regionene basert på fem tilstandsbaserte kriterier: kapasitet, aktivitet ved friomsorgskontorene, enhetsstruktur, geografi og bygningsmasse, samt et resultatbasert kriterium i form av produserte

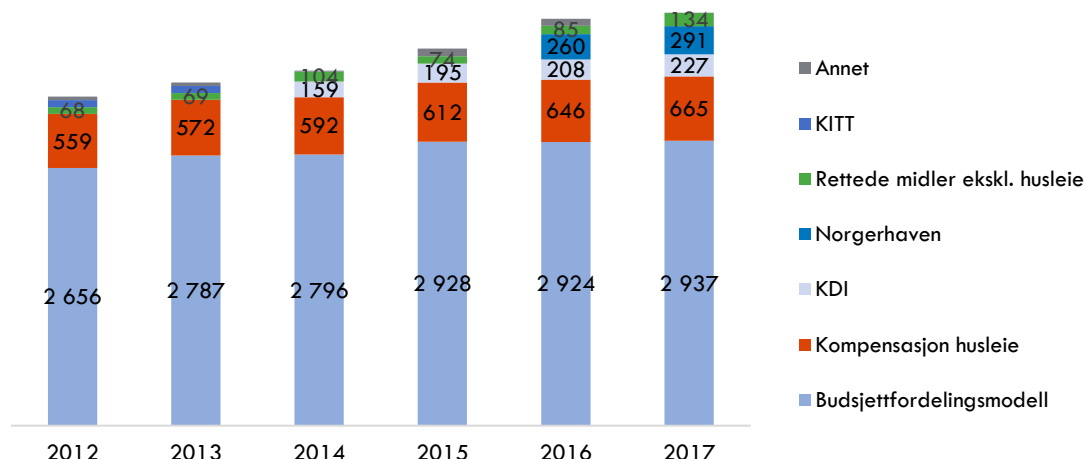
soningsdøgn. Regionene får også tildelt rettede midler. Disse benyttes som hovedregel til å finansiere nye oppgaver eller spesifikke tiltak som tidligere ikke har vært en del av den ordinære driften. I perioden fra 2014 til 2017 har rettede midler som gis til regionene, ekskludert utgifter til husleie og Norgerhaven, økt med om lag 21,7 prosent justert for pris- og lønnsvekst.

Bevilgninger som gis til regionene gjennom budsjettfordelingsmodellen er ment å gå til ordinære driftsutgifter. Det har vært en reell nedgang i driftsutgiftene som gis gjennom budsjettfordelingsmodellen på -1,1 prosent fra 2014 til 2017. Ettersom rettede midler utgjør en liten av regionenes totale bevilgninger, har den totale økningen i bevilgninger til regionene kun vært på 0,6 prosent justert for pris- og lønnsvekst.

En stor andel av veksten i de totale bevilgningene over post 01 kap. 430 skyldes leie av fengselsplasser i Nederland, økte bevilgninger til nye oppgaver gjennom rettede midler og utskillelsen av KDI som et eget direktorat. Dette er vist i Figur 3-3 gjennom utviklingen i nominelle bevilgninger fordelt på ulike funksjoner i kriminalomsorgen.

³ ND står for Narkotikaprogram med domstolskontroll

Figur 3-3: Fordeling av bevilgninger på ulike funksjoner i kriminalomsorgen (kap 430 post 01), beløp i millioner kroner



Regionale forskjeller - bevilgninger

Utviklingen viser at det totalt sett har vært en økning i bevilgningene som gis til regionene (0,6 prosent korrigert for pris- og lønnsvekst). KDIs disponeringsbrev til regionene viser imidlertid at det er regionale forskjeller knyttet til fordelingen av denne veksten. Utviklingen i bevilgninger for hver region over post 01 fordelt på budsjettfordelingsmodellen og rettede midler, er vist i Tabell 3-3. Både region sør og region sørvest har samlet sett hatt en reell reduksjon i bevilgningene i perioden fra 2014 til 2016, mens de resterende regionene har hatt en reell økning i bevilgningene.

Ettersom bevilgningene til husleie i utgangspunktet ikke er midler regionene selv disponerer, vises utviklingen både med og uten husleie. Som det fremgår av

tabellen har den prosentvise endringen vært noe lavere dersom man ser på utviklingen i bevilgninger ekskludert husleie. Utviklingen i bevilgninger som gis som rettede midler varierer i større grad mellom de ulike regionene. Vi viser i Figur 8-1, Figur 8-2, Figur 8-3 i vedlegg hvordan bevilgningene til regionene har utviklet seg i kroner inkl. husleie, ekskl. husleie og totalt ekskl. husleie, Norgerhaven og ungdomstiltak.

Tallene presentert i Figur 3-3 ovenfor inkluderer alle midler gitt til spesifikke tiltak i perioden. Ved å ta ut midler bevilget til ungdomstiltak, samt midler til drift av Norgerhaven fengsel for region øst i 2016, blir den totale prosentvise endringen fra 2014-2016 tilnærmet uendret og negativ for henholdsvis region vest og region øst.

Tabell 3-3: Bevilgninger fordelt på regioner (kap 430 post 01). Prosentvis endring fra 2014 til 2016

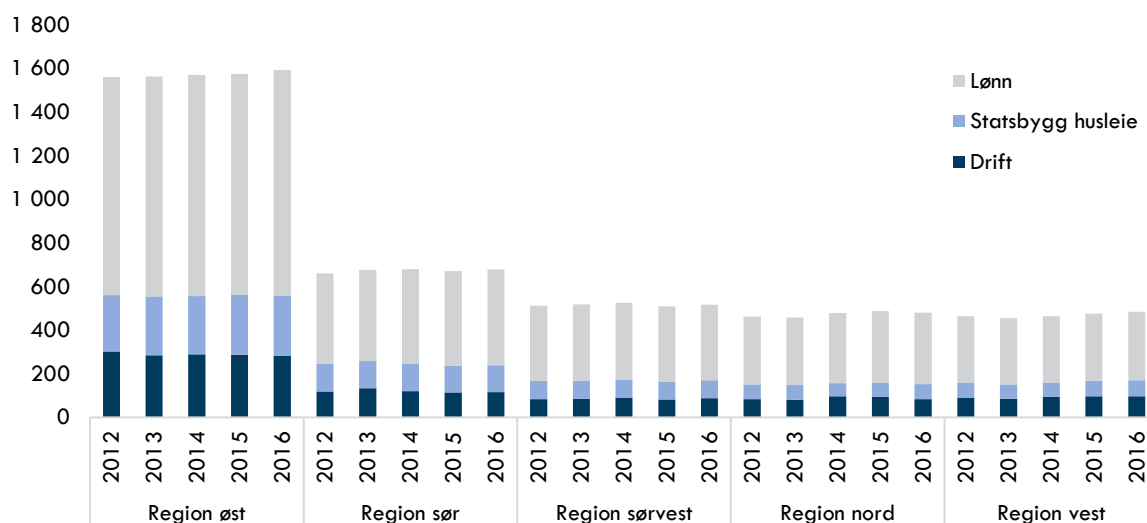
Region	Budsjetfordelingsmodellen	Husleie	Totalt inkl. husleie	Rettede midler (ekskl. husleie)	Totalt ekskl. husleie	Totalt ekskl. husleie, Norgerhaven, ungdomstiltak
Region øst	-1,0 %	3,8 %	2,9 %	372,0 %	3,2 %	-0,6 %
Region sør	1,1 %	0,5 %	-0,8 %	-31,2 %	-1,5 %	-1,5 %
Region sørvest	2,3 %	4,6 %	-1,2 %	-31,0 %	-1,7 %	-1,7 %
Region nord	5,5 %	-0,6 %	0,2 %	58,3 %	0,0 %	0,0 %
Region vest	3,0 %	9,3 %	3,7 %	24,4 %	2,5 %	0,2 %

Regionale forskjeller - driftsutgifter

Vi har også analysert utviklingen i driftsutgifter i regionene basert på regnskapsdata. Figur 3-4 viser hvordan utviklingen i reelle totale driftsutgifter fordelt på lønn, husleie til Statsbygg og øvrige driftsutgifter

har vært i de ulike regionene. Tabell 3-4 viser den prosentvise reelle endringen fra 2014 til 2016 i hhv. lønn, husleie til Statsbygg, øvrige driftsutgifter og totale driftsutgifter.

Figur 3-4: Driftsutgifter per region til fengsel, fromsorgskontor og regionkontor (kap 430 post 01), beløp i millioner 2016-kroner



Note: Basert på regnskapsdata. Inkluderer ikke utgifter knyttet til leie av fengselsplasser i Nederland. Analysen inkluderer i perioden 2012 til 2013 tilsvarende kapitelposter som dagens kap 430. Driftsutgifter er korrigert for nettoføringsordningen og refusjoner, se omtale i kapittel 2.

Tabell 3-4: Reell prosentvis endring i driftsutgifter fra 2014 til 2016 (kap 430 post 01)

Region	Lønnsutgifter	Husleie - Statsbygg	Øvrige driftsutgifter	Driftsutgifter totalt
Region øst	1,8 %	3,6 %	-2,0 %	1,4 %
Region sør	1,1 %	-0,5 %	-4,3 %	-0,1 %
Region sørvest	-1,7 %	-1,7 %	-2,2 %	-1,8 %
Region nord	2,2 %	13,6 %	-13,2 %	0,5 %
Region vest	3,5 %	10,4 %	3,3 %	4,4 %

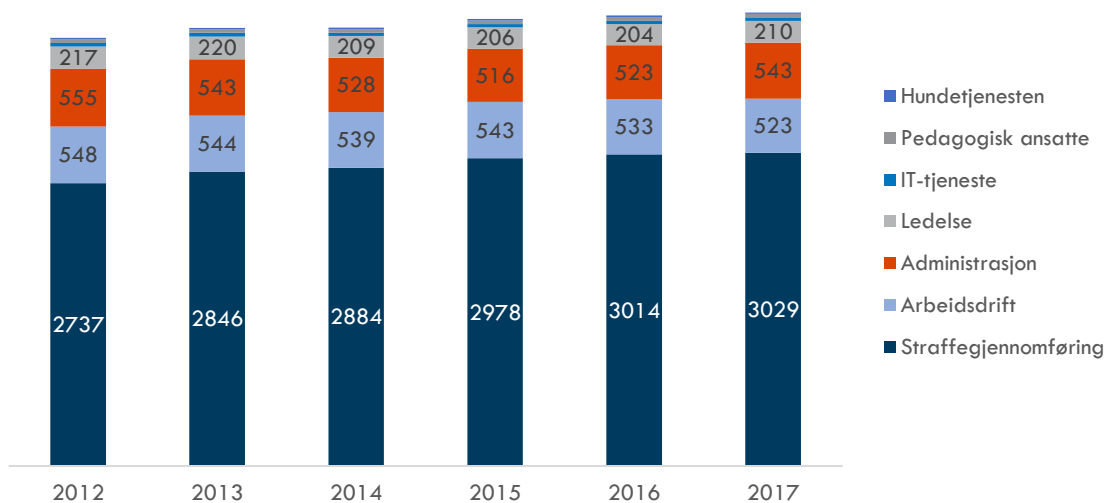
Utviklingen i driftsutgifter følger som forventet utviklingen i totale bevilgninger inkl. husleie. De totale driftsutgiftene er redusert i region sør og region sørvest, mens driftsutgiftene har økt i region øst, region nord og region vest. I region sørvest har også lønnsutgiftene blitt redusert i perioden. Et fellestrekk for samtlige regioner med unntak av region vest er at øvrige driftsutgifter er redusert.

3.2 Utvikling i årsverk

Vi har også vurdert utviklingen i antall årsverk i kriminalomsorgen. Etter innføringen av ABE-reformen

har det blitt flere årsverk innen straffegjennomføring, administrasjon og ledelse. I samme periode har antall årsverk innen arbeidsdrift og antallet pedagogiske ansatte ved KRUS blitt redusert. Når det gjelder utviklingen i antall årsverk innen arbeidsdriften, kan deler av reduksjonen forklares av at enkelte vaktmesterstillinger, som tidligere var ansatte innen arbeidsdrift, har blitt overført til Statsbygg. Utviklingen i antall årsverk er vist i Figur 3-5.

Figur 3-5: Utvikling i årsverk etter funksjon i kriminalomsorgen



Note: Inkluderer ikke årsverk ved Norgerhaven fengsel i Nederland

Den prosentvise endringen i antall årsverk er størst innen straffegjennomføring, med en prosentvis økning på 5 prosent. Totalt sett har det vært en vekst i antall årsverk innen kriminalomsorgen på 3,4 prosent siden

2014. Den prosentvise endringen i antall årsverk fordelt på ulike funksjoner er vist i Tabell 3-5.

Tabell 3-5: Utvikling i årsverk fordelt på funksjon i kriminalomsorgen

	Endring 2012 til 2017	Prosentvis endring 2012 til 2017	Endring 2014 til 2017	Prosentvis endring 2014 til 2017
Straffegjennomføring	292	10,7 %	145	5,0 %
Arbeidsdrift	-24	-4,5 %	-16	-2,9 %
Administrasjon	-13	-2,3 %	15	2,8 %
Ledelse	-7	-3,3 %	1	0,4 %
IT-tjeneste	-1	-2,8 %	3	8,1 %
Pedagogiske ansatte	2	6,3 %	-1	-2,9 %
Hundetjenesten	-2	-13,3 %	-2	-13,3 %
Totalt	247	6,0 %	145	3,4 %

Note: Inkluderer ikke årsverk ved Norgerhaven fengsel i Nederland

Antall årsverk innen administrasjon og ledelse har økt med henholdsvis 2,8 prosent og 0,4 prosent i perioden fra 2014 til 2017. Sammenlignet med 2012 har det imidlertid blitt færre årsverk innen administrasjon og ledelse.

Vi har også undersøkt utviklingen i antall årsverk fordelt på ulike enheter, se Tabell 3-6.

Tabell 3-6: Utvikling i årsverk fordelt på enhetstype i kriminalomsorgen

	Endring 2012 til 2017	Prosentvis endring 2012 til 2017	Endring 2014 til 2017	Prosentvis endring 2014 til 2017
KDI	14	15,1 %	21	24,8 %
KRUS	-3	-4,5 %	0	0,0 %
Regionadministrasjon	-42	-29,5 %	-16	-13,8 %
Fengsel	188	5,5 %	71	2,0 %
Friomsorgskontor	48	12,3 %	34	8,5 %
Øvrig ⁴	40	126,1 %	34	90,7 %
Totalt	245	5,9 %	144	3,4 %

Note: Inkluderer ikke årsverk ved Norgerhaven fengsel i Nederland

Den største økningen i antall årsverk har kommet ved fengsel og på friomsorgskontor. Økningen i gruppen «Øvrig» skyldes primært etableringen av kriminalomsorgens transportenhet.

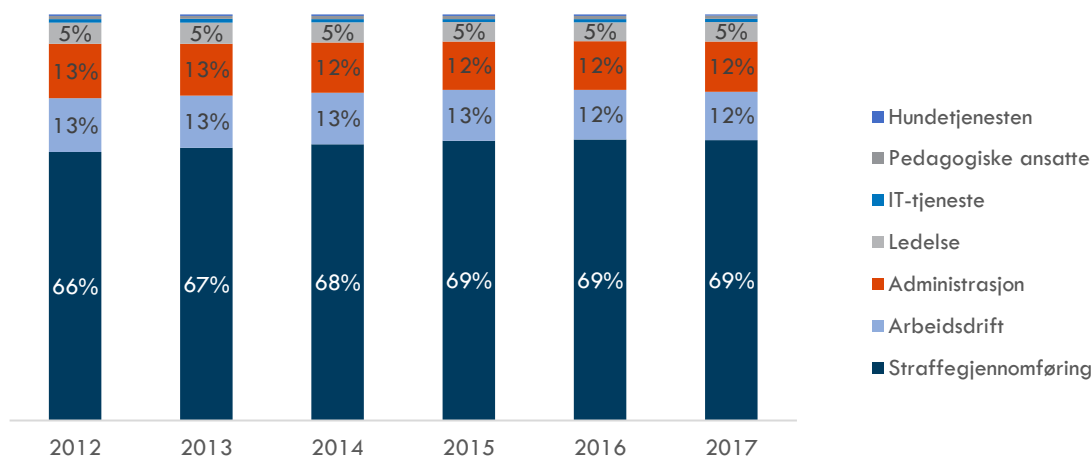
Regionadministrasjonene har redusert antall årsverk, blant annet som følge av etableringen av sentral økonomienhet i KDI. Siden 2015 har antall årsverk i KDI økt med 15.

10 nye årsverk er kommet til i forbindelse med ulike prosjekter.⁵ Dette inkluderer årsverk i internasjonal stab som er finansiert med EØS-midler og årsverk knyttet til øvrige prosjekter som er finansiert med øremerkede midler på kap 430.

2,6 nye årsverk i KDI skyldes opprettelsen av felles kontrollsentral for straffegjennomføring med elektronisk kontroll for hele landet og 2,1 nye årsverk er relatert til direktoratsoppgaver.

Figur 3-6 viser prosentvis fordeling av årsverk etter funksjon. Selv om antall årsverk innen administrasjon og ledelse har økt, har andelen årsverk innen administrasjon og ledelse gått noe ned fra 2014 til 2017. Dette skyldes at økningen i antall årsverk totalt sett er større enn økningen innen administrasjon og ledelse. Andelen årsverk innen straffegjennomføring har økt med rundt én prosent.

Figur 3-6: Prosentvis fordeling av årsverk etter funksjon i kriminalomsorgen



Note: Inkluderer ikke årsverk ved Norgerhaven fengsel i Nederland

3.3 Oppsummering

Bevilgningene som gis til driftsutgifter i kriminalomsorgen over kap. 430 post 01 har økt med 10 prosent korrigert for pris- og lønnsvekst i perioden fra 2014 til 2017. En stor andel av de økte midlene har gått til finansiering av nye oppgaver og spesifikke

tiltak knyttet til leie av fengselsplasser i Nederland og soning på elektronisk kontroll. Basert på bevilgningene alene kan det likevel se ut til at det økonomiske handlingsrommet er forbedret sammenlignet med situasjonen før ABE-reformen hadde blitt innført, i 2014. De neste kapitlene tar hensyn til hvorvidt økningen i bevilgninger kan forklares av endringer i

⁴ Inkluderer transportenhet, hundetjenesten og dokumentsentret.

⁵ Dette gjelder følgende prosjekter: Internasjonal stab, Prosjekt Agder-fengslene, utrulling av nasjonalt narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) til hele landet, radikaliseringsprosjektet og leie av fengselsplasser i Nederland.

oppgavemengden, ved å analysere utviklingen i driftsutgiftene justert for endringer i soningskapasitet ved både fengsler og friomsorgskontor.



4. Driftssituasjonen i fengslene etter innføringen av ABE-reformen

I dette kapittelet analyserer vi utviklingen i driftssituasjonen i fengslene etter innføringen av ABE-reformen. Vi vurderer utviklingen i fengslenes driftsutgifter, utviklingen i årsverk og soningsinnhold. Videre oppsummerer vi hvordan fengslene vurderer at driftssituasjonen har endret seg under ABE-reformen.

4.1 Utvikling i fengslenes samlede driftsutgifter

Tabell 4-1 viser utviklingen fengslenes driftsutgifter fengslene korrigeret for lønns- og prisvekst. Driftsutgiftene er fordelt på kategoriene lønn, husleie til Statsbygg og øvrige driftsutgifter. Videre viser vi først utviklingen for samtlige fengsler, deretter viser vi utviklingen separat for fengsel med høy og blandet sikkerhet og for fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger.

I inndelingen av driftsutgifter har vi kategorisert enheter som kan skilles ut i regnskapet etter sikkerhetsnivå. En enhet kan imidlertid være en avdeling i et større fengsel. Eksempelvis er Kroksrud,

som er en avdeling med lav sikkerhet ved Ullersmo fengsel, analysert som en selvstendig enhet og driftsutgiftene inngår i kategorien for «Fengsel med lav sikkerhet eller overgangsbolig». Vi har dermed ikke tatt høyde for hvordan felleskostnader og administrative kostnader er fordelt på de ulike avdelingene på et fengsel. Den avdelingen/enheten på et fengsel som belastes med felleskostnader og administrative kostnader vil dermed få noe for høye kostnader.

Ved enkelte fengsel eksisterer det ikke et regnskapsmessig skille mellom ulike sikkerhetsnivå på fengselet. Disse fengslene vurderes da som fengsel med blandet sikkerhet.

Fra 2014 til 2016 har de totale driftsutgiftene økt med 1,5 prosent korrigeret for lønns- og prisvekst. Både lønnsutgifter og utgifter til husleie har økt i perioden, mens øvrige driftsutgifter er redusert med nesten 1 prosent. Ved fengsel med høy eller blandet sikkerhet er veksten i totale driftsutgifter noe lavere enn veksten i driftsutgifter ved fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger. Dette skyldes primært en lavere vekst i lønnsutgifter, samt at nedgangen i øvrige driftsutgifter er større ved fengsel med høy eller blandet sikkerhet.

Tabell 4-1: Driftsutgifter fengsel (kap 430 post 01), beløp i millioner 2016-kroner

	2012	2013	2014	2015	2016	Endring 2014 til 2016	Prosentvis endring 2014 til 2016
Alle fengsel							
Lønn	2057	2073	2092	2091	2125	33	1,6 %
Husleie Statsbygg	596	601	599	616	619	20	3,4 %
Øvrige driftsutgifter	548	543	555	550	550	-5	-0,9 %
Totale driftsutgifter	3202	3218	3245	3257	3294	49	1,5 %
Fengsel med høy og blandet sikkerhet							
Lønn	1622	1632	1640	1642	1650	9	0,6 %
Husleie Statsbygg	495	503	497	511	510	13	2,6 %
Øvrige driftsutgifter	408	400	413	405	404	-8	-2,0 %
Totale driftsutgifter	2525	2534	2550	2558	2564	14	0,5 %
Fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger							
Lønn	421	427	437	431	443	6	1,3 %
Husleie Statsbygg	101	99	102	101	104	2	2,0 %
Øvrige driftsutgifter	138	141	138	139	138	0	-0,2 %
Totale driftsutgifter	660	667	677	671	684	7	1,1 %

Note: Inkluderer ikke utgifter knyttet til leie av soningsplasser i Nederland. Ungdomsenheter er inkludert i kategorien «Alle fengsel», men ikke i underkategorier.

4.2 Utvikling i driftsutgifter per soningsplass

Deler av veksten i driftsutgifter kan forklares av at antall soningsplasser har økt. Ved fengsler med lav sikkerhet og overgangsboliger ble det fra 2014 til 2016 12 færre soningsplasser, mens antall soningsplasser økte med 4 ved fengsel med høy eller blandet sikkerhet. Driftsutgifter per soningsplass er beregnet ved å fordele de totale driftsutgiftene i kriminalomsorgen på det totale antallet soningsplasser.

Tabell 4-2 viser driftsutgiftene per soningsplass ved alle fengsel, ved fengsel med høy og blandet sikkerhet og ved fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger. Ettersom det kun har vært små endringer i soningskapasiteten, har driftsutgifter per soningsplass stort sett utviklet seg tilsvarende som de totale driftsutgiftene. For fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger har det vært en nedgang i antall soningsplasser, samtidig som at driftsutgiftene har økt.

Dermed har driftsutgifter per soningsplass hatt en høyere vekst enn de totale driftsutgiftene.

Tabellen viser også utviklingen i fengslenes reelle lønnsutgifter per soningsplass. Ved fengsler med høy og blandet sikkerhet har lønnsutgifter per soningsplass vært tilnærmet uendret fra 2014 til 2016, mens ved fengsel med lav sikkerhet har lønnsutgiftene økt. Det bør imidlertid påpekes at det er store forskjeller mellom fengslene innad i begge grupper. I begge grupper finnes det både fengsler som har hatt positiv vekst i driftsutgifter, og en del fengsler som har hatt en nedgang i driftsutgifter per soningsplass. Dette skyldes blant annet at rettede midler som gis til fengsler for enkelttiltak har stor betydning for de gjennomsnittlige driftsutgiftene per soningsplass.

For å få fram variasjonen blant fengsler i utviklingen i driftsutgifter per soningsplass, viser vi under også utviklingen i driftsutgifter per soningsplass per region og for enkeltfengsler.

Tabell 4-2: Driftsutgifter per soningsplass ved fengsel (kap 430 post 01), beløp i 2016-kroner

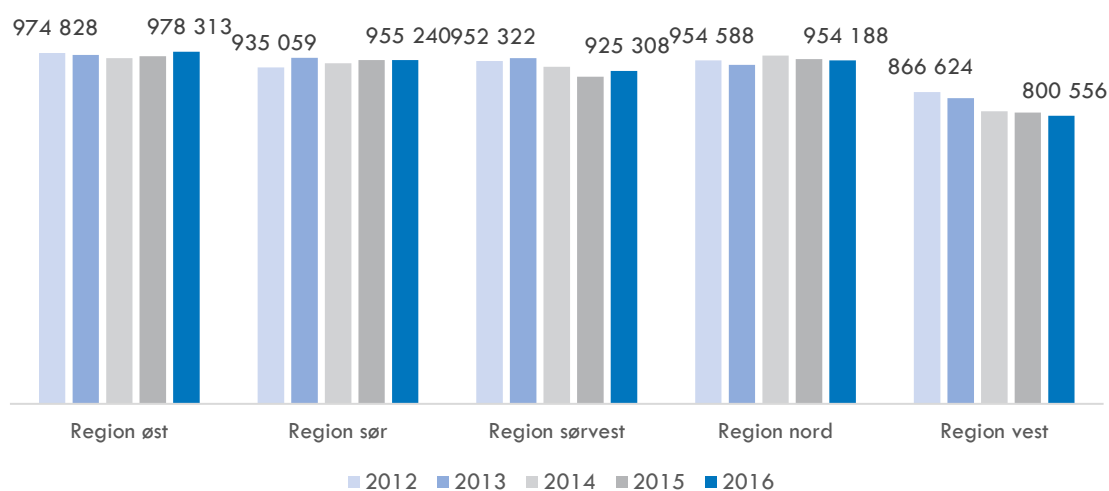
	2012	2013	2014	2015	2016	Endring 2014 til 2016	Prosentvis endring 2014 til 2016
Alle fengsel							
Lønn	541 698	546 087	543 128	539 906	551 852	8 725	1,6 %
Husleie Statsbygg	157 046	158 429	155 480	158 976	160 826	5 346	3,4 %
Øvrige driftsutgifter	144 239	143 129	144 072	141 896	142 821	-1 251	-0,9 %
Totale driftsutgifter	842 983	847 645	842 679	840 778	855 499	12 820	1,5 %
Fengsel med høy og blandet sikkerhet							
Lønn	609 763	610 909	602 511	599 831	604 706	2 195	0,4 %
Statsbygg-husleie	186 264	188 149	182 451	186 697	186 754	4 303	2,4 %
Drift eks. husleie	153 424	149 770	151 597	148 027	148 232	-3 366	-2,2 %
Totalsum	949 451	948 828	936 559	934 555	939 692	3 133	0,3 %
Fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger							
Lønn	369 989	379 673	387 353	379 256	397 006	9 653	2,5 %
Husleie Statsbygg	88 765	87 879	90 394	89 152	93 305	2 911	3,2 %
Øvrige driftsutgifter	120 820	124 922	122 225	122 122	123 416	1 191	1,0 %
Totale driftsutgifter	579 574	592 475	599 972	590 530	613 727	13 755	2,3 %

Note: Inkluderer ikke utgifter knyttet til leie av soningsplasser i Nederland. Ungdomsenheter er inkludert i kategorien «Alle fengsel», men ikke i underkategorier.

4.2.1 Regionale forskjeller

Figur 4-1 viser utviklingen i driftsutgifter per soningsplass på fengsel med høy og blandet sikkerhet. Den prosentvise veksten i driftsutgifter fremgår av Tabell 4-3.

Figur 4-1: Fengsel med høy og blandet sikkerhet - Driftsutgifter per soningsplass (kap 430 post 01), beløp i 2016-kroner



Note: Inkluderer ikke utgifter knyttet til leie av soningsplasser i Nederland og utgifter registrert på ungdomsenheter i regnskapet.

Tabell 4-3: Fengsel høy sikkerhet og blandet sikkerhet – Reell prosentvis endring i driftsutgifter per soningsplass fra 2014 til 2016 (kap 430 post 01)

Region	Lønnsutgifter per soningsplass	Husleie - Statsbygg	Øvrige driftsutgifter per soningsplass	Totale driftsutgifter per soningsplass
Region øst	1,7 %	5,1 %	-1,3 %	1,8 %
Region sør	2,1 %	-1,2 %	-0,9 %	1,0 %
Region sørvest	-1,7 %	-1,8 %	1,5 %	-1,2 %
Region nord	-0,6 %	9,8 %	-14,5 %	-1,4 %
Region vest	-2,4 %	-2,4 %	2,7 %	-1,5 %

Driftsutgiftene per soningsplass har blitt redusert i region sørvest, region nord og region vest. I region øst og region sør har det vært en svak vekst i driftsutgifter per soningsplass.⁶

Dersom man ekskluderer enkeltfengsler i region sør og øst, ser man imidlertid en annen utvikling. Dersom man utelater Skien fengsel fra region sør har det vært en nedgang i driftsutgifter per soningsplass på -0,7 prosent fra 2014 til 2016. Den sterke veksten i driftsutgifter ved Skien fengsel skyldes trolig rettede midler til avdeling med særlig høyt sikkerhetsnivå. Ullersmo har også hatt en sterk vekst i driftsutgifter

per soningsplass og bidrar således til å trekke den gjennomsnittlige veksten opp i region øst. Dersom man utelater Ullersmo fra analysen reduseres veksten i driftsutgifter per soningsplass i region øst til 0,7 prosent.

For kriminalomsorgen samlet har det vært en vekst i reelle lønnsutgifter per soningsplass på fengsler med høy og blandet sikkerhet. På regionalt nivå ser vi at det kun er region øst og region sør som har hatt en vekst i reelle lønnsutgifter per soningsplass. I region vest, region sørvest og region nord er det en nedgang i lønnsutgifter per soningsplass. Dette kan gi en

⁶ Driftsutgiftene i region øst inkluderer ikke utgifter i regionen knyttet til leie av soningsplasser i Nederland.

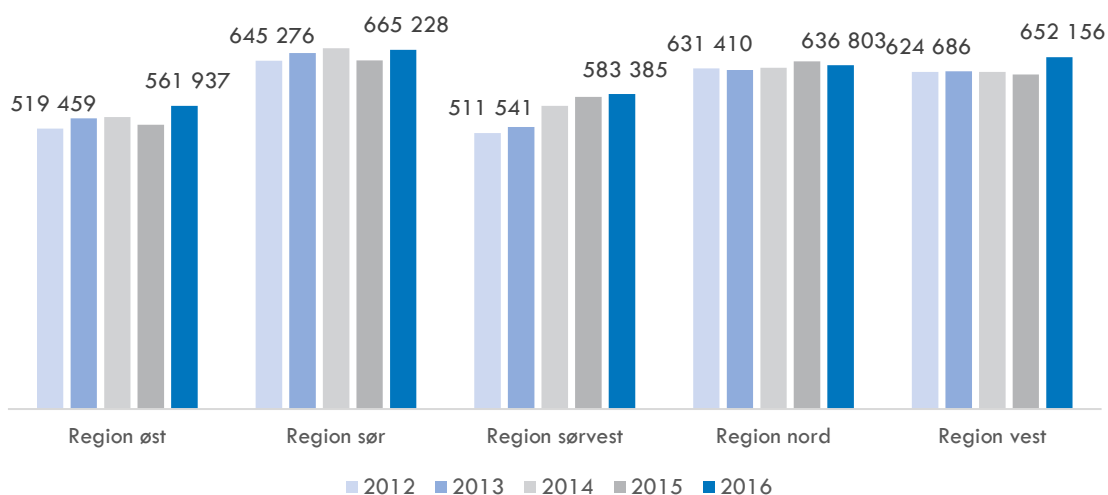
indikasjon på at bemanningen i fengslene per soningsplass har gått ned i disse regionene. I region øst er det en svak økning i lønnsutgifter per soningsplass på 0,6 prosent dersom Ullersmo ekskluderes fra analysen, og i region sør er det en nedgang i lønnsutgifter per soningsplass på 0,9 prosent dersom Skien ekskluderes fra analysen.

Av tabellen fremgår det at region nord har hatt en sterk nedgang i øvrige driftsutgifter, samtidig som at husleieutgiftene har økt. Dette skyldes at utgifter

knyttet til leie av lokaler til andre aktører enn Statsbygg er inkludert i øvrige driftsutgifter og at disse leiekostnadene har gått ned samtidig som at leiekostnadene til Statsbygg har økt.

Figur 4-2 viser utviklingen i driftsutgifter per soningsplass på fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger. Den prosentvise veksten i driftsutgifter fremgår av Tabell 4-4.

Figur 4-2: Fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger - Driftsutgifter per soningsplass (kap 430 post 01), beløp i 2016-kroner



Note: Inkluderer ikke utgifter knyttet til leie av soningsplasser i Nederland og utgifter registrert på ungdomsenheter i regnskapet.

Tabell 4-4: Fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger – Reell prosentvis endring i driftsutgifter per soningsplass fra 2014 til 2016 (kap 430 post 01)

Region	Lønnsutgifter per soningsplass	Husleie - Statsbygg	Øvrige driftsutgifter per soningsplass	Totale driftsutgifter per soningsplass
Region øst	6,3 %	-1,4 %	-0,1 %	3,9 %
Region sør	-1,0 %	-0,1 %	0,8 %	-0,5 %
Region sørvest	3,1 %	3,2 %	7,7 %	3,9 %
Region nord	0,5 %	10,7 %	-8,1 %	0,7 %
Region vest	1,6 %	18,3 %	5,7 %	4,4 %

For fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger har det vært en økning i driftsutgifter per soningsplass i samtlige regioner med unntak av region sør. Spesielt region øst, region sørvest og region vest har hatt en sterk økning i driftsutgifter per soningsplass. I region vest bidrar særlig Bjørgvin fengsel til økningen i driftsutgifter per soningsplass. Dette er knyttet til etablering av ungdomsenhet i region vest. I region sørvest har særlig Sandeid fengsel hatt en sterk vekst i driftsutgifter som følge av at fengselet fikk tildelt ekstra midler i forbindelse med at sikkerhetsnivået ble

opphevet fra begrenset til lav sikkerhet. I region øst er det særlig Ravneberget fengsel og Indre Østfold fengsel som har hatt en sterk vekst i driftsutgifter.

4.2.2 Variasjon enkeltfengsler

Vi har også vurdert utviklingen i driftsutgifter ved enkeltfengsler. Figur 4-3 viser prosentvis vekst i driftsutgifter per soningsplass inkludert husleie for fengsler og overgangsboliger. Hver søyle i figuren representerer ett fengsel eller én overgangsbolig. I

Tabell 8-1 i vedlegget viser vi en oppstilling i tabell som spesifiserer fengsel med prosentvis vekst per fengsel/avdeling sortert fra høyest til lavest vekst.

Figuren viser at det er stor spredning i veksten i driftsutgiftene. Rundt 60 prosent av enhetene har hatt en positiv utvikling i driftsutgifter per soningsplass. Blant fengslene som har hatt en høy vekst i driftsutgifter per soningsplass finner vi Ravneberget fengsel, Drammen overgangsbolig, Ullersmo fengsel og Bjørgvin fengsel.

Ravneberget har en økning i driftsutgifter som følge av at kapasiteten gikk ned fra 45 til 40 soningsplasser fra 2015 til 2016, uten at driftsutgiftene ble tilsvarende redusert.

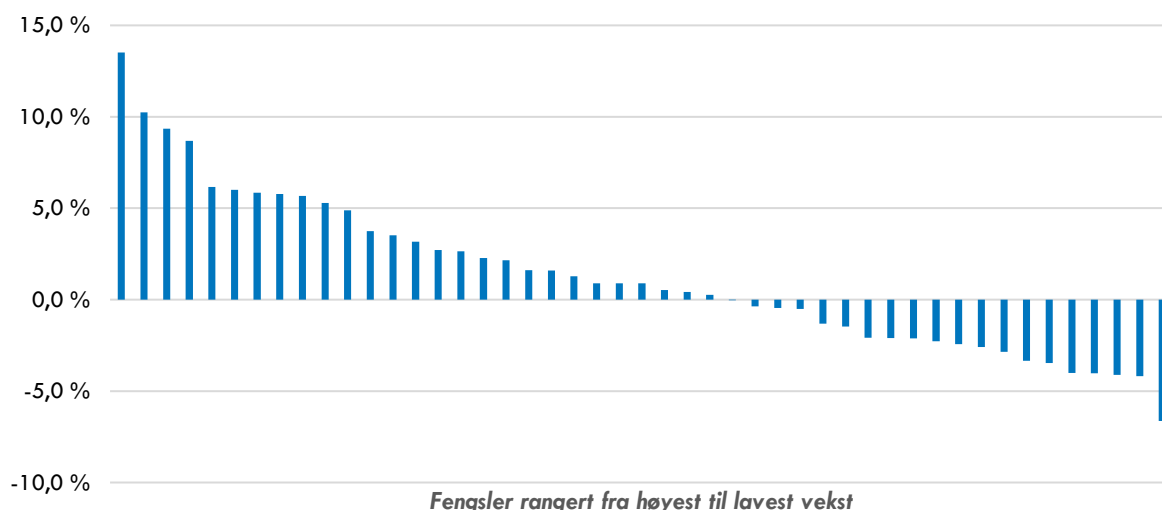
Ullersmo og Bjørgvin skiller seg ut som følge av at de har tilknyttede ungdomsenheter. Ungdomsenhet øst er en underavdeling av Ullersmo fengsel, og en enhet

med høyt sikkerhetsnivå med plass til 4 innsatte. Ungdomsenhet øst åpnet våren 2016.

Ungdomsenheten ved Bjørgvin fengsel åpnet offisielt juni 2015. Vi har i analysen forsøkt å skille ut ungdomsenhetene ved å ikke ta med utgifter som er registrert på avdelingskoden tilsvarende ungdomsenheten, men både Ullersmo og Bjørgvin har utgifter knyttet til ungdomsenhetene som ikke er registrert på ungdomsenhetene i regnskapet. Vi har dermed ikke mulighet til å skille ut disse utgiftene fullstendig. Ullersmo har også fått nye oppgaver i forbindelse med Norgerhaven, som delvis kan bidra til veksten, selv om utgiftene knyttet til dette er forsøkt skilt ut.

Blant enhetene som har hatt størst reduksjon i driftsutgifter per soningsplass finner vi Halden fengsel, Åna fengsel, Trondheim fengsel, Tromsø fengsel og Lyderhorn overgangsbolig.

Figur 4-3: Reell prosentvis vekst i driftsutgifter per soningsplass 2014 til 2016 for fengsler og overgangsboliger (kap 430 post 01)



Note: Hver søyle representerer ett fengsel. Inkluderer ikke utgifter knyttet til leie av soningsplasser i Nederland og utgifter knyttet til ungdomsenheter.

4.3 Utvikling i årsverk ved fengslene

Utviklingen i bemanningen ved fengslene er en annen sentral indikator på utviklingen i driftssituasjonen. Det

Tabell 4-5: Utvikling i antall årsverk ved fengslene

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Endring 2014 til 2017	Prosentvis endring 2014 til 2017
Alle fengsel								
Straffegjennomføring	2 433	2 546	2 564	2 579	2 596	2 599	36	1,4 %
Arbeidsdrift	545	541	537	541	530	522	-15	-2,8 %
Administrasjon	279	268	273	265	264	283	10	3,5 %
Ledelse	144	152	143	144	145	149	6	4,1 %
Totalt	3 401	3 507	3 517	3 529	3 534	3 553	36	1,0 %
Fengsel med høy og blandet sikkerhet								
Straffegjennomføring	1 945	2 032	2 031	2 053	2 072	2 053	22	1,1 %
Arbeidsdrift	377	378	369	377	364	357	-13	-3,4 %
Administrasjon	205	198	193	185	189	198	5	2,9 %
Ledelse	91	97	90	92	95	97	7	7,6 %
Totalt	2 617	2 704	2 683	2 707	2 719	2 704	21	0,8 %
Fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger								
Straffegjennomføring	488	515	532	526	524	547	14	2,7 %
Arbeidsdrift	168	164	168	164	166	166	-2	-1,3 %
Administrasjon	74	70	81	81	75	85	4	5,1 %
Ledelse	54	55	53	52	50	52	-1	-1,9 %
Totalt	784	803	834	822	815	849	15	1,8 %

Note: Inkluderer ikke årsverk ved ungdomsenheter.

Etter innføringen av ABE-reformen har det blitt flere årsverk innen straffegjennomføring, men også innen administrasjon og ledelse. Antall årsverk innen administrasjon og ledelse har i perioden 2014 til 2017 økt med 16, mens antall årsverk innen straffegjennomføring har økt med 36. Innen arbeidsdrift har det blitt færre årsverk. På fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger har det vært en marginal nedgang i antall årsverk innen ledelse.

er spesielt relevant å vurdere om det har blitt færre årsverk innen administrasjon og ledelse sammenlignet med øvrige årsverk etter at ABE-reformen ble innført. Tabell 4-5 viser utviklingen i årsverk ved fengslene.

Utviklingen i årsverk kan også delvis forklares av at det har vært en økning i antall soningsplasser. Tabell 4-6 viser vi utviklingen i antall årsverk per soningsplass i perioden 2013 til 2017.

Tabell 4-6: Utvikling i antall årsverk per soningsplass ved fengslene

	2013	2014	2015	2016	2017	Endring 2014 til 2017	Prosentvis endring 2014 til 2017
Alle fengsel							
Straffegjennomføring	0,67	0,68	0,68	0,68	0,69	0,01	1,5 %
Arbeidsdrift	0,14	0,14	0,14	0,14	0,14	-0,00	-2,7 %
Administrasjon	0,07	0,07	0,07	0,07	0,07	0,00	3,6 %
Ledelse	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,00	4,1 %
Totalt	0,92	0,93	0,93	0,92	0,94	0,01	1,1 %
Fengsel med høy og blandet sikkerhet							
Straffegjennomføring	0,79	0,78	0,79	0,79	0,79	0,01	0,7 %
Arbeidsdrift	0,15	0,14	0,15	0,14	0,14	-0,01	-3,7 %
Administrasjon	0,08	0,07	0,07	0,07	0,08	0,00	2,5 %
Ledelse	0,04	0,03	0,04	0,04	0,04	0,00	7,2 %
Totalt	1,05	1,03	1,04	1,04	1,04	0,00	0,5 %
Fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger							
Straffegjennomføring	0,42	0,44	0,44	0,43	0,46	0,02	3,7 %
Arbeidsdrift	0,13	0,14	0,14	0,14	0,14	-0,00	-0,3 %
Administrasjon	0,06	0,07	0,07	0,06	0,07	0,00	6,1 %
Ledelse	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	-0,00	-0,9 %
Totalt	0,65	0,69	0,68	0,67	0,71	0,02	2,8 %

Note: Inkluderer ikke årsverk ved ungdomsenheter.

Antall årsverk innen straffegjennomføring per soningsplass har økt noe fra 2014 til 2017. Det er dermed ingen åpenbare tegn til at bemanningsgraden i fengslene er svekket under ABE-reformen. Utviklingen i antall årsverk per soningsplass tilsvarer utviklingen i reelle lønnsutgifter per soningsplass.

Antall årsverk innen administrasjon og ledelse har også økt relativt til antall soningsplasser. På lavsikkerhetsfengsler er det imidlertid en liten reduksjon i antall årsverk innen ledelse.

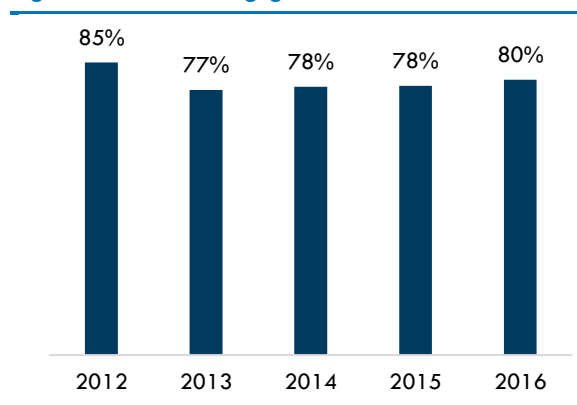
4.4 Utvikling i aktivisering under ABE-reformen

En av målsetningene til kriminalomsorgen er at flere innsatte skal få et aktivitetstilbud som i størst mulig grad forebygger tilbakefall til kriminalitet. Andel fengselsdøgn med aktivitet er en av styringsparameterne for kriminalomsorgen. Det ble i tildelingsbrevet til kriminalomsorgen for 2017 satt som målkrav at andel fengselsdøgn med aktivitet skal være minst 85 prosent. En indikator på hvordan soningsinnholdet har utviklet seg er dermed utviklingen i aktiviseringsgrad.

Vi har sett nærmere på utviklingen i aktivisering basert på data fra KDI. De ulike enhetene registrerer ulike former for aktivisering i systemet «Kompis reskontro». Registreringene benyttes til å beregne de

innsattes dagpenger. I følge KDI er det visse utfordringer med kvaliteten på data som legges inn. Utviklingen over tid må tolkes i lys av at rapporteringsrutinene også kan ha endret seg. Figur 4-4 viser utviklingen i aktiviseringsgraden i fengslene målt i andel av fengselsdøgn med registrert aktivisering.

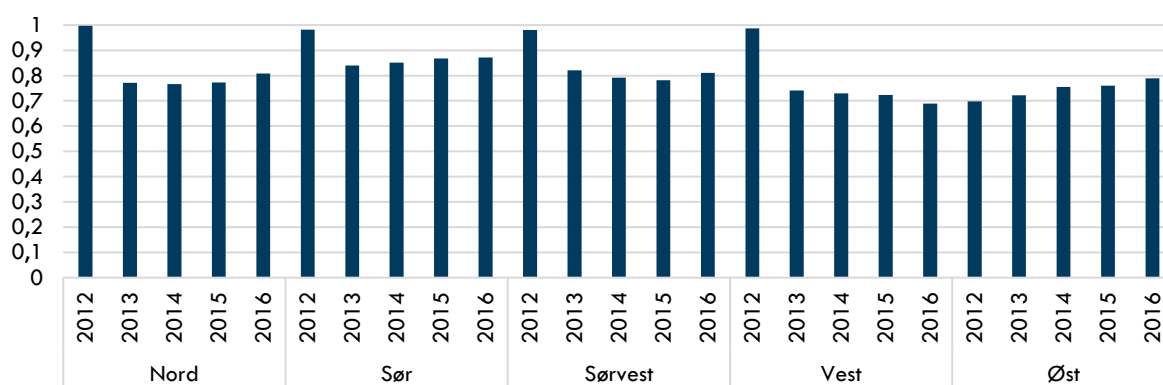
Figur 4-4: Aktiviseringsgrad



Note: Aktiviseringsgraden er definert som andel av fengselsdøgn med registrert aktivisering

Aktiviseringsgraden har økt i perioden ABE-reformen har virket. Figur 4-5 viser utviklingen i aktiviseringsgraden per region.

Figur 4-5: Aktiviseringsgrad per region



Vi ser at aktiviseringsgraden har økt noe i alle regioner med unntak av region vest hvor det har vært en nedgang over tid.

I intervjuene har regionene og fengslene særlig fremhevet at de er bekymret for at det er mindre programvirksomhet nå enn før. Programvirksomhet kan være undervisning, ferdighetstrening og strukturerte samtaler som gjennomføres i grupper eller individuelt med domfelte eller varetektsinnsatte. Undervisningen og samtalen retter seg mot for eksempel rusproblemer, vold eller er til støtte for å bli bedre på noen ferdigheter. Vi har også undersøkt nærmere

utviklingen i ulike former for aktivisering og sysselsetting.

Tabell 4-7 viser endring i antall dagsverk brukt på ulike former for aktivisering. Som det fremgår av tabellen har samtlige regioner hatt en økning i antall dagsverk med arbeidsdrift. Når det gjelder programvirksomhet er det færre dagsverk med programmer i 2016 sammenlignet med 2014. Det er regionale forskjeller når det gjelder utviklingen i programmer og arbeid og skole utenfor fengsel. Region øst, sørvest og nord har flere dagsverk med programvirksomhet sammenlignet med i 2014.

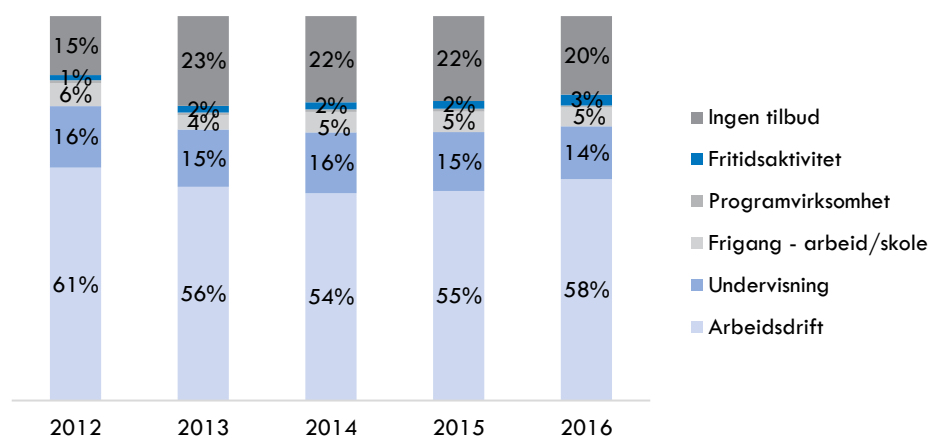
Tabell 4-7: Endring 2014 til 2016 i antall dagsverk med ulik type aktivisering, prosentvis endring i parentes

	Arbeidsdrift	Undervisning	Frigang - arbeid/skole	Programvirksomhet	Fritidsaktivitet
Alle regioner	56 337 (12 %)	-13 758 (-10 %)	-2218 (-5 %)	-1262 (-21 %)	10 527 (64 %)
Øst	51371 (26 %)	-8793 (-14 %)	268 (2 %)	96 (3 %)	8628 (69 %)
Sør	4007 (4 %)	-1897 (-7 %)	-1642 (-21 %)	-637 (-78 %)	860 (33 %)
Sørvest	222 (0%)	-825 (-4 %)	2074 (23 %)	126 (110 %)	871 (43525 %)
Vest	71 (0 %)	-1880 (-10 %)	-3344 (-35 %)	-1028 (-57 %)	-61 (-23 %)
Nord	667 (1 %)	-365 (-3 %)	426 (6 %)	183 (201 %)	230 (22 %)

Figur 4-6 viser utviklingen i aktiviseringsgraden fordelt på ulike aktiviteter. Som det fremgår av figuren er det primært økningen i andel fengselsdøgn med arbeidsdrift som bidrar til økningen i aktiviseringsgraden. Det har også vært en liten økning

i antall registrerte dagsverk med fritidsaktiviteter, men dette forklarer kun ett prosent av økningen i aktiviseringsgrad fra 2014 til 2016.

Figur 4-6: Aktiviseringsgrad fordelt på ulike typer aktivisering



4.5 Kriminalomsorgens vurdering av utviklingen i soningsinnhold og sikkerhet i fengslene under ABE-reformen

I intervjuer med ulike deler av kriminalomsorgen har vi fått innspill på hvordan driftssituasjonen har utviklet seg under ABE-reformen.

Generelt har både KDI, fengsler og regioner uttrykt bekymring for at driftssituasjonen over tid vurderes å bli mer krevende. Det er flere forhold som bidrar til dette. Nedenfor oppsummerer vi de innspillene vi har fått angående driftssituasjonen i fengslene.

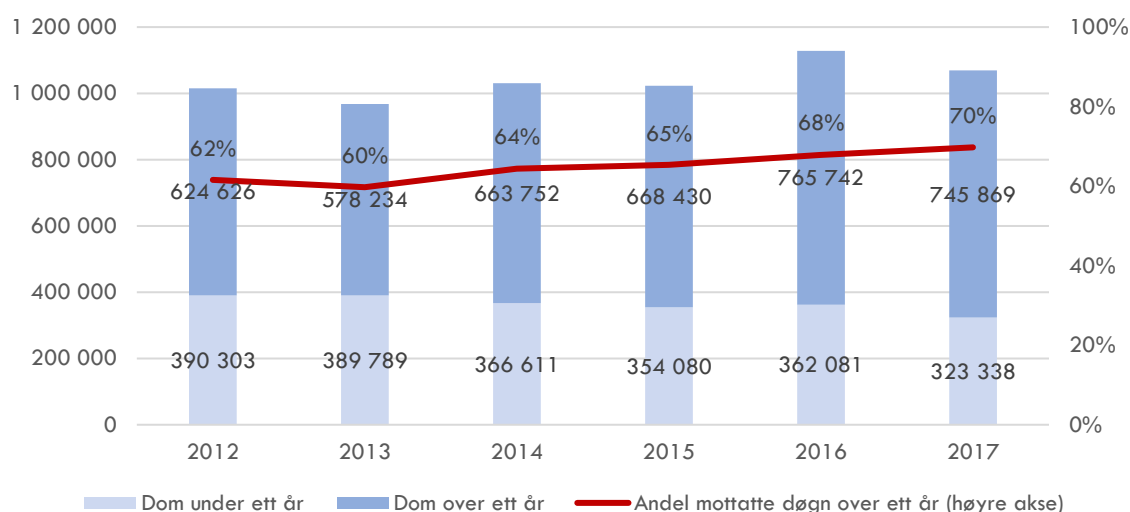
De innsatte krever med oppfølging enn tidligere

Flere fengsler nevner at innsattpopulasjonen har endret seg vesentlig. Dette skyldes hovedsakelig innføringen av EK. Mange melder at det har vært en utvikling i retning av flere innsatte på de mest krevende avdelingene. EK innebærer at de med de korteste dommene i stor grad soner utenfor fengslene, mens disse har blitt erstattet av domfelte med lengre

dommer og sammensatte problemer på lavsikkerhetsfengsel. Den endrede sammensetningen av innsatte har påvirket driften av spesielt lavsikkerhetsfengsel i stor grad. Det er en opplevelse av at dagens innsatte krever mer oppfølging enn tidligere. Mange av de innsatte på lavsikkerhetsfengsel har rusproblemer, psykiske problemer og mangelfullt sosialt nettverk. Enkelte fengsler nevner også at antallet på legemiddelasistert rehabilitering (LAR) er stadig økende, og at det brukes mye ressurser på å følge opp dette.

Lengden på mottatte dommer fra domstolene gir en pekepinn på hvordan innsattpopulasjonen har endret seg. Kriminalomsorgen har gjennomført en analyse hvor de vurderer etterspørselen etter fengselsplasser med høy og lav sikkerhet. De har analysert mottatte dommer fra domstolene basert på Kompis Booking, Rapport KSF1 mottatte dommer, dommer mottatt for soning i fengsel. Figur 4-7 viser utviklingen i mottatte dommer i kriminalomsorgen under og over 1 år, målt i mottatte døgn.

Figur 4-7: Utvikling i mottatte dommer for soning i fengsel under og over 1 år, målt i mottatte døgn



Kilde: Kompis Booking, analyse gjennomført av kriminalomsorgen

Figuren viser en trend hvor antallet dommer under ett år over tid har gått ned, mens antallet dommer over ett år har økt over tid. Etter innføringen av ABE-reformen har andelen dommer over ett år økt fra 64 prosent til 70 prosent. Samtidig har soning med elektronisk kontroll bidratt til at en del av de med korte dommer gjennomfører hele eller deler av straffen i samfunnet med elektronisk kontroll. Analysen av mottatte dommer ser dermed ut til å bekrefte inntrykket fengslene har av at innsattpopulasjonen har blitt mer krevende over tid.

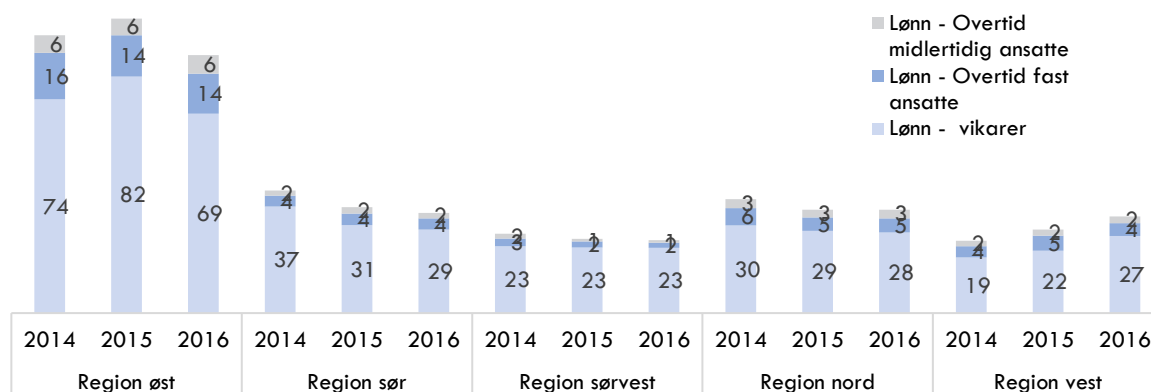
Mindre oppdekking av fravær – også i førstelinjen i enkelte enheter

Fagforeningene og regionene har i intervjuer uttrykt en bekymring for at fravær i førstelinjen i liten grad dekkes opp etter innføringen av ABE-reformen. Enkelte av fengslene vi har intervjuet bekrefter at de i økende grad lar være å dekke opp fravær i førstelinjen. I følge region sør hadde eksempelvis Ringerike fengsel

i 2016 2600 vakter som ikke ble dekket opp. Mange fengsler har en definert minimumsbemanning, og lar være å dekke inn fravær så lenge man ikke går under minimumsbemanning. Andre oppgir at de inntil nå har skjermet førstelinjen. Ett av fengslene vi har intervjuet har satt inn vikarer ved fravær i førstelinjen, men ikke i arbeidsdriften.

Det finnes ingen generelle definisjoner på vakante vakter i kriminalomsorgen og rapporteringspraksisen knyttet til vakante vakter varierer fra fengsel til fengsel. Det har i dermed ikke vært mulig å analysere utviklingen i vakante vakter i førstelinjen direkte. En innfallsvinkel til problemstillingen er imidlertid å vurdere utviklingen i utgifter til vikarer og overtid. Fengslenes utgifter til overtid og vikarer i perioden 2014 til 2016 fremgår av Figur 4-8. Samtlige regioner med unntak av region vest har hatt en nedgang i utgiftene til vikarer og overtid. Veksten fra 2014 til 2016 i utgifter til vikarer og overtid fremgår av Tabell 4-8.

Figur 4-8: Utvikling i utgifter til overtid og vikarer ved fengsel (kap 430 post 01), beløp i millioner 2016-kroner



Tabell 4-8: Prosentvis endring i utgifter til overtid og vikarer i perioden 2014 til 2016 (kap 430 post 01)

Region	Prosentvis vekst 2014 til 2016
Region øst	-7,2 %
Region sør	-18,4 %
Region sørvest	-8,1 %
Region nord	-9,3 %
Region vest	33,6 %

«ABE-nedtrekket gjør at vi får enda mindre tid til oppfølging av domfelte og programvirksomhet. Det har vært en reduksjon i interaksjonen mellom ansatte og innsatte.»

I samtlige regioner med unntak av region vest har det vært en reduksjon i utgifter til overtid og vikarer. Det har ifølge KDI ikke vært en nedgang i fravær siden 2014. At bruken av overtid og vikarer har gått ned i mange regioner, kan dermed gi en indikasjon på at man i mindre grad setter inn ekstra ressurser ved fravær.

Samtidig har de reelle lønnsutgiftene per soningsplass gått ned i region sørvest, nord og vest, mens det i region sør og øst ikke er tegn til at den samlede bemanningsgraden har gått ned siden 2014. Det er imidlertid forskjeller fra fengsel til fengsel.

Fleire fengsler melder om at mindre oppdekning av fravær har gjort situasjonen mer utrygg for de ansatte. Ett fengsel har eksempelvis kuttet en nattevakt. Konsekvensen av dette er ifølge ansatte ved fengselet at det blir en mer utrygg situasjon.

Mindre tid til dynamisk sikkerhetsarbeid

Fleire fengsler opplever også at den dynamiske sikkerheten har blitt dårligere og at fengselsbetjentene er mindre til stede sammen med de innsatte nå enn før. Videre er det en målsetning at hver innsatt skal ha en dedikert ansatt gjennom den såkalte kontaktbetjentordningen. En del fengsler opplever at de ikke klarer å håndtere dette som følge av fravær som ikke dekkes opp.

Et fengsel melder om at de i 2018 vil måtte redusere trenings- og besøkstilbudet til innsatte for derved å kunne redusere bemanningen i fengselet for å kunne håndtere reduserte budsjettammer.

Utsettelse av større vedlikeholdsarbeid og utskiftninger av materiell og utstyr

I følge fengslene utsetter man også i økende grad større vedlikeholdsarbeid og utskiftninger av materiell og utstyr. Det pekes blant annet på at mange fengsler har utdaterte kamera og sikkerhetsutstyr. Vi har tidligere observert at øvrige driftsutgifter (driftsutgifter eks. husleie og lønn) er redusert på fengsel med høy og blandet sikkerhet (se Tabell 4-1).

Rapporteringskravene har økt

Fengslene nevner også at de over tid har fått flere nye oppgaver og flere rapporteringskrav. Dette inkluderer BRIK-kartlegginger. En del støttefunksjonene for fengselsbetjentene har også forsvunnet fra fengslene. Det nevnes blant annet at sosialkonsulentene (sosionomene) har blitt borte. KDI påpeker at kriminalomsorgen samtidig har blitt tildelt ressurser til tilbakeføringskoordinatorer. Det er et inntrykk av at fengselsbetjentene har blitt pålagt flere av oppgavene som sosialkonsulentene tidligere hadde, eksempelvis å opplyse om gjeldsordning, ansvarsgruppemøter, kontakt med NAV etc. Generelt

vrderer fengslene at de over tid har fått flere administrative oppgaver. KDI påpeker imidlertid at regionenes innrapportering til KDI ikke har økt i perioden.

Redusert programvirksomhet

Når det gjelder utviklingen i soningsinnholdet har mange uttrykt bekymring for at fengslene har måtte kutte ut eller redusere programvirksomheten. Dette vurderes av mange som å være en sentral del av tjenestetilbudet i fengslene, og flere peker på at det er bekymringsverdig at programvirksomheten er redusert. Flere fengsel vurderer at det er for kostbart å prioritere ressurser til å drive programvirksomhet. Man prioriterer heller å opprettholde bemanningen innen sikkerhet. Andre fengsel har til nå klart å skjerme programvirksomheten:

«Programtilbudet vil også måtte reduseres fra og med neste år ved ytterligere trekk. Vi har prøvd å frede programvirksomheten inntil nå, men det er kostbart siden man må ta fengselsbetjenter ut fra turnus for å drive programvirksomhet.»

Samtidig peker flere på at utdanningstilbudet har blitt bedre de siste årene og at det nå er flere enn noen gang som avlegger eksamen. Antall dagsverk innen utdanning er imidlertid redusert basert på antall registrerte dagsverk i Kompis rekonto presentert i kapittel 4.4.

Mindre framstillinger for helsetjenester

En del fengsel har også hatt en nedgang i antall framstillinger til helsetjenester som følge av at det krever at man setter inn ekstra ressurser i fengselet. Dersom bemanningen er for lav på grunn av fravær kan ikke fengselsbetjentene gjennomføre ulike framstillinger.⁷

Mellomledernes oppgaver blir dårligere ivaretatt

Ett fengsel har latt være å dekke opp fravær hos mellomlederne i fengslet. Konsekvensene av dette har ifølge fagforeningene ved fengselet vært at de ansvarsområdene mellomlederne har, blir dårligere ivaretatt. Dette fører blant annet til at søknader fra innsatte får lengre saksbehandlingstid og at man blant annet ikke lenger har tid til å gjennomføre medarbeidersamtaler.

⁷ Det påpekes av KDI at transportutgifter for innsatte og ledsager ved behandling utenfor fengsel refunderes av helseforetak, jf. syketransportforskriften § 15.

4.6 Oppsummering – fengsler

Samlet sett har aktiviseringsgraden økt i perioden ABE-reformen har virket. Aktiviseringsgraden har økt i fire av fem regioner. Dette har hovedsakelig skjedd som følge av flere dagsverk innen arbeidsdrift. Antall gjennomførte dagsverk med utdanning er redusert i samtlige regioner. Det er også en reduksjon i antall gjennomførte dagsverk med programvirksomhet.

Driftsutgiftene til fengslene har økt noe fra 2014 til 2016 korrigert for lønns- og prisjustering - også når man korrigerer for økningen i soningskapasitet. Per soningsplass økte driftsutgiftene med 0,3 prosent på fengsel med høy eller blandet sikkerhet og med 2,3 prosent på fengsel med lav sikkerhet og overgangsboliger.

Det er imidlertid store regionale forskjeller og forskjeller på fengsel med ulike sikkerhetsnivå. I tre av fem regioner er driftsutgiftene per soningsplass redusert fra 2014 blant fengsler med høy eller blandet sikkerhet. Reelle lønnsutgifter per soningsplass er også redusert i disse tre regionene. Blant fengsler med lav sikkerhet og overgangsboliger har driftsutgiftene per soningsplass økt i fire av fem regioner.

Vi ser også store variasjoner på fengselsnivå når det gjelder utviklingen i driftsutgifter per soningsplass. Rundt 40 prosent av fengslene har hatt en reduksjon i driftsutgifter per soningsplass. For å håndtere strammere budsjetter har fengslene gjennomført innsparinger ved å redusere bruken av vikarer og overtid – også i førstelinjen. Dette har ifølge fengslene uheldige konsekvenser i form av at det blir mindre tid til dynamisk sikkerhetsarbeid og at det blir mer krevende å få gjennomført framstillinger til helsetjenester, etc. Det kan også bidra til at situasjonen for de ansatte oppleves som utrygg. Mange uttrykker også bekymring over at fengslene har måttet kutte ut eller redusere programvirksomheten. Det har også blitt gjennomført innsparinger ved å utsette større vedlikeholdsarbeider og utskiftninger av materiell og utstyr.

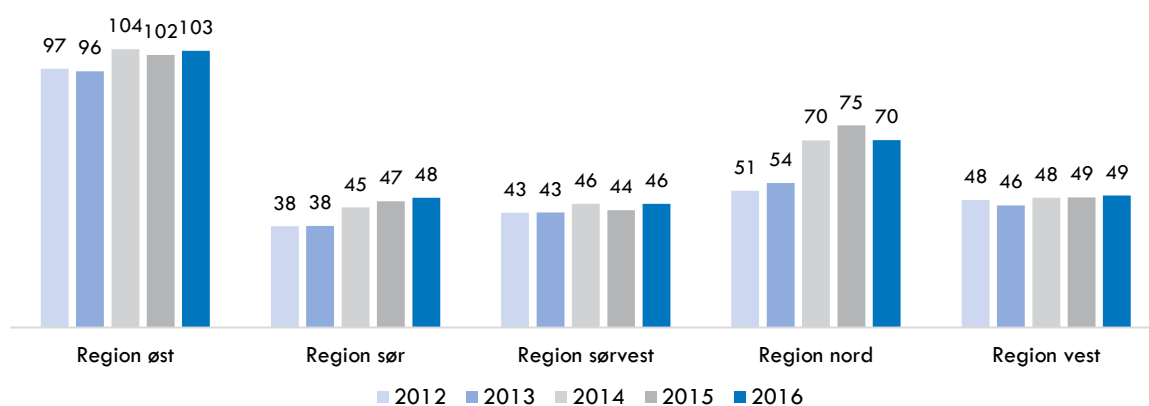
I intervjuer har både KDI, regioner og fengslene en klar oppfatning av at driftssituasjonen har blitt mer krevende under ABE-reformen. Dette skyldes i tillegg til trange økonomiske rammer, at innsattpopulasjonen har blitt mer krevende og at førstelinjen pålegges flere administrative oppgaver som reduserer tiden sammen med de innsatte.

5. Driftssituasjonen ved friomsorgskontorene etter innføringen av ABE-reformen

Frimsorgskontorene har etter innføringen av ABE-reformen blitt pålagt flere nye oppgaver. Formålet med dette kapitlet er å analysere utviklingen i driftsutgifter og årsverk relativt til endringer i oppgavemengden, samt i hvilken grad det er regionale forskjeller knyttet til denne utviklingen. Til slutt belyses frimsorgskontorenes opplevelse av utviklingen i driftssituasjonen etter innføringen av ABE-reformen.

Driftsbudsjettet til frimsorgskontorene har blitt styrket siden 2012, men vært stabilt siden 2014. At det samlede driftsbudsjettet er styrket fra og med 2014 skyldes at frimsorgskontorene er pålagt nye oppgaver. Figur 5-1 viser utviklingen i driftsutgifter ved frimsorgskontorene og prosentvise endringer sammenlignet med 2014 er vist i Tabell 5-1. Når det gjelder utviklingen fra 2014 til 2016 er økningen i driftsutgiftene størst for region sør, med en økning på 8 prosent. For region vest har det vært en økning i driftsutgifter over post 01 på 1,8 prosent. For region øst har det vært en reduksjon på -0,6 prosent, mens driftsutgiftene for region nord og region sørvest har vært uendret fra 2014 til 2016..

Figur 5-1: Utvikling i driftsutgifter ved frimsorgskontorene (kap 430 post 01), beløp i millioner 2016-kroner

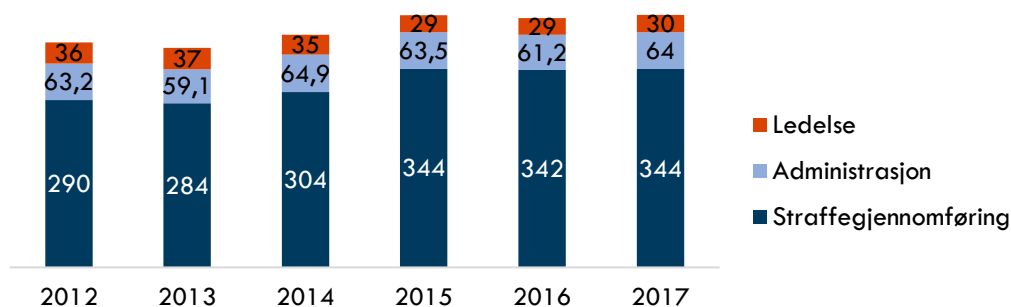


Tabell 5-1: Driftsutgifter ved frimsorgskontorene (kap 430 post 01), beløp i millioner 2016-kroner og prosentvis endring

Region	2012	2013	2014	2015	2016	Endring 2014 til 2016	Prosentvis endring 2014 til 2016
Region øst	97	96	104	102	103	-1	-0,6 %
Region sør	38	38	45	47	48	3	8,0 %
Region sørvest	43	43	46	44	46	0	0,0 %
Region nord	51	54	70	75	70	0	0,0 %
Region vest	48	46	48	49	49	1	1,8 %
Totalt	277	277	313	317	316	3	1,0 %

Figur 5-2 viser utviklingen i årsverk på friomsorgskontorene. Antall årsverk innen administrasjon og ledelse har blitt noe redusert i perioden fra 2014 til 2017, som følge av at det er gjennomført sammenslåinger ved flere friomsorgskontor. På samme tid har antall årsverk

Figur 5-2: Utvikling i årsverk på friomsorgskontor



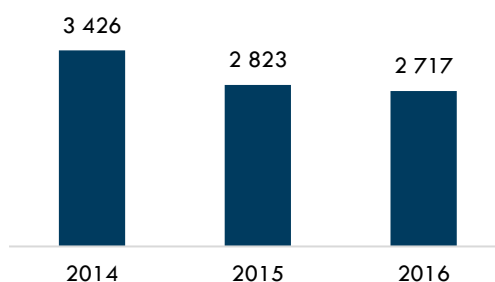
innen straffegjennomføring økt. Økningen i antall årsverk kom først og fremst mellom 2014 og 2015, som følge av en kapasitetsutvidelse for soning med elektronisk kontroll der antall soningsdøgn økte med 22,9 prosent.

Tabell 5-2: Prosentvis endring i antall årsverk ved friomsorgskontorene

	Prosentvis endring 2012 til 2017	Prosentvis endring 2014 til 2017
Straffegjennomføring	18,6 %	13,2 %
Administrasjon	1,3 %	-1,4 %
Ledelse	-16,7 %	-14,3 %
Totalt	12,5 %	8,4 %

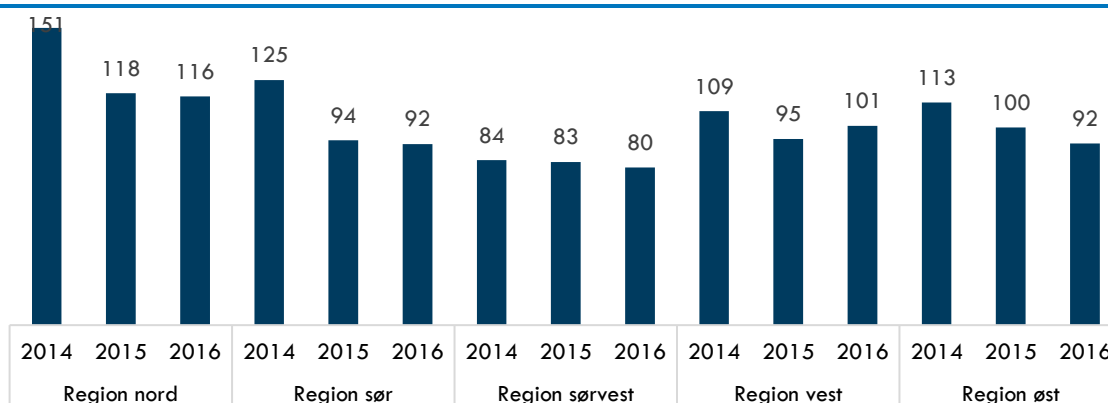
Samtidig som at friomsorgskontorene har fått ABE-kutt, har friomsorgskontorene de siste årene fått tilført flere nye oppgaver, blant annet knyttet til opprettelse og utvidelse av soning med elektronisk kontroll. Friomsorgskontorene har også fått tilført midler til dette. Det kan imidlertid se ut til at midlene som er tilført for å styrke friomsorgskontorene ikke har vært tilstrekkelig for å imøtekomme økningen i antall soningsdøgn på elektronisk kontroll. Utviklingen i de samlede driftsutgiftene fordelt på antall avviklede døgn med soning på elektronisk kontroll, er vist i Figur 5-3.

Figur 5-3: Driftsutgifter per avviklede døgn med elektronisk kontroll (kap 430 post 01), beløp i 2016-kroner



Nedgangen i driftsutgifter per avviklede døgn på elektronisk kontroll er på -20,7 prosent i perioden fra 2014 til 2016. For å undersøke i hvilken grad det er regionale forskjeller i utviklingen i driftsutgifter per soningsdøgn, kan man se på utviklingen i iverksatte dommer med soning på elektronisk kontroll. Under forutsetning av at lengden på dommene har holdt seg stabil over tid, kan en slik inndeling avdekke eventuelle regionale forskjeller. Utviklingen er vist i Figur 5-4.

Figur 5-4: Driftsutgifter ved friomsorgskontorene fordelt på antall iverksatte dommer sonet med elektronisk kontroll (kap 430 post 01). Beløp i tusen 2016-kroner.



Som det fremgår av figuren har det vært en negativ utvikling i reelle driftsutgifter fordelt på antall iverksatte dommer sonet på elektronisk kontroll. Den prosentvise reduksjonen er størst for region sør og region nord, med en nedgang på henholdsvis 26,1 og 23,1 prosent fra 2014 til 2016.

5.1 Kriminalomsorgens vurdering av utviklingen i soningsinnhold og sikkerhet ved friomsorgskontorene under ABE-reformen

I samme periode som ABE-reformen har virket har friomsorgskontorene blitt pålagt nye arbeidsoppgaver. De nye arbeidsoppgavene er først og fremst knyttet til soning i form av elektronisk kontroll. Straffegjennomføring med elektronisk kontroll har siden 2014 vært en landsdekkende soningsform. Innføring av ungdomsstraffen som ny straffereaksjon for unge fra 2014 har medført nye oppgaver i form av oppfølging for friomsorgskontorene. I tillegg ble Narkotikaprogram med Domstolskontroll (ND) innført som en landsdekkende straffereaksjon fra og med 2016. De nye oppgavene som er pålagt friomsorgskontorene er gjengitt i Figur 5-5.

Figur 5-5: Nye oppgaver for friomsorgskontorene



Innspillene fra friomsorgskontorene som vi har intervjuet går på at det er krevende å følge opp ABE-reformen samtidig som at man har fått tilført nye oppgaver. At ressursbehovet knyttet til oppfølging av soning med elektronisk kontroll vurderes å være større enn det man har fått tilført av midler, får konsekvenser for den ordinære driften i friomsorgskontorene. Friomsorgskontorene peker også på at oppfølging av ungdomsstraff og ND krever mer ressurser enn man har fått tilført av nye midler. Friomsorgskontorene opplever at driftssituasjonen og det økonomiske handlingsrommet har blitt forverret i perioden etter at ABE-reformen har blitt iverksatt.

Soningsinnhold

Friomsorgskontorene opplever at et trangere økonomisk handlingsrom har gått utover soningsinnholdet.

Som følge av at friomsorgskontoret selv ikke opplever at de fullt ut kompenseres for nye oppgaver i forbindelse med soning på elektronisk kontroll, har de vært nødt til å omdisponere ressurser internt. Dette har ifølge friomsorgskontorene fått store konsekvenser for både ansatte, tjenestetilbudet og faglig innhold. Et eksempel på dette er som følger:

«Vi har per i dag ikke noen form for kriminalitetsforebyggende endringsarbeid for domfelte som soner ubetinget straff med elektronisk kontroll. Straffegjennomføringen består i hovedsak kun av kontroll, da vi ikke har ressurser til å tilby annet enn korte samtaler.»

Sikkerhet

Det trekkes også fram at manglende kvalitet på soningsinnholdet og oppfølging av den enkelte domfelte kan på sikt kan få uheldige konsekvenser for sikkerheten. De vurderer også at prioritering av elektronisk kontroll og andre oppgaver som ikke kan utsettes, eksempelvis Narkotikaprogram med domstolskontroll, prøveløslatelse, § 16.1, forvaring, program mot ruspåvirket kjøring etc., har vært en viktig årsak til at køen på samfunnsstraffer har økt.

Videre har innspill dreid seg om at det ikke tas inn vikarer ved sykdom ved friomsorgskontorene.

Samtidig har vikarer vært brukt til å dekke inn minimumsbemanningen knyttet til soning med elektronisk kontroll, noe som har medført at det har vært mindre ressurser til oppfølging av dem som soner på samfunnsstraff.

I de tilfellene fravær ikke har blitt dekket, har de utgåtte gjøremålene i hovedsak vært manglende hjemmekontroller av domfelte som soner med elektronisk kontroll. Den manglende oppfølgingen kan igjen få konsekvenser for sikkerheten til de ansatte ved senere oppfølginger.

5.2 Oppsummering – friomsorgskontor

Friomsorgskontorene har etter innføringen av ABE-reformen hatt en økning i totale driftsutgifter og antall årsverk. Samtidig opplever friomsorgskontorene at arbeidssituasjonen blir stadig mer krevende. Dette skyldes ifølge friomsorgskontorene at de nye oppgavene i forbindelse med soning med elektronisk kontroll og narkotikaprogram med domstolskontroll har krevd mer ressurser enn det de har fått tildelt. De opplever derfor at det økonomiske handlingsrommet er redusert og at det har vært et behov for å omdisponere ressurser fra den ordinære driften til utførelse av de nye oppgavene. Friomsorgskontorene vurderer at dette på sikt kan få konsekvenser for kvaliteten i soningsinnholdet og sikkerheten til både innsatte og ansatte.

6. Kriminalomsorgens oppfølging av ABE-reformen

Formålet med innføringen av ABE-reformen har vært å skape et insentiv til en mer effektiv drift av kriminalomsorgen. Dette kapitlet viser de budsjettmessige konsekvensene av reformen, hvilke føringer som har vært gitt med hensyn til effektiviseringsarbeidet i kriminalomsorgen og hvilke effektiviseringstiltak som er iverksatt i KDI, regionene, samt på det enkelte fengsel og friomsorgskontor.

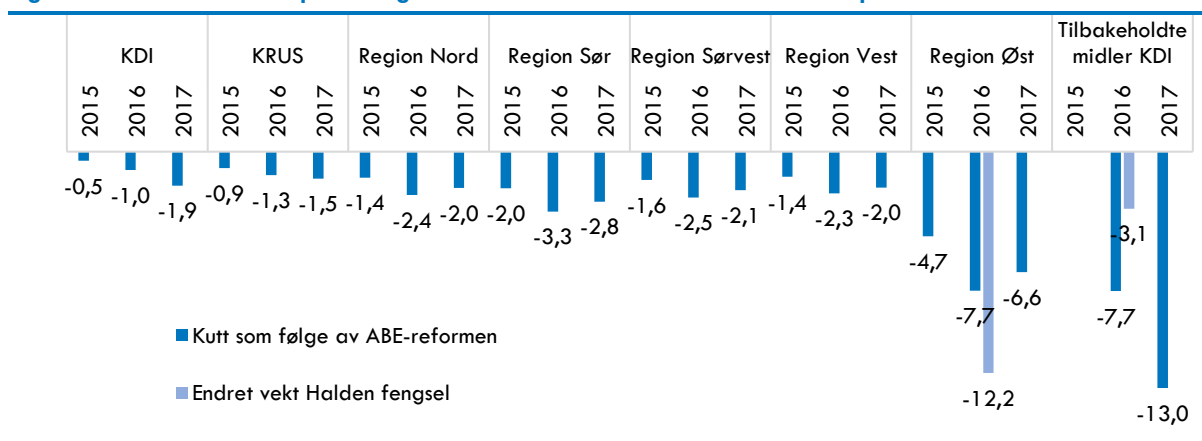
6.1 De budsjettmessige konsekvensene av ABE-reformen for enhetene i kriminalomsorgen

ABE-reformen har medført at de økonomiske rammene for kriminalomsorgen isolert sett har blitt strammere i perioden fra 2015 til 2017. For kuttene i 2015 fremgår det av disponeringsbrevet til regionene en fullstendig oversikt over hvordan det totale kuttet i forbindelse med ABE-reformen, på 11,7 millioner kroner, er fordelt. Dette er imidlertid ikke tilfellet for disponeringsbrevene til regionene i 2016 og 2017. I disponeringsbrevet til regionene for 2016 mangler det informasjon knyttet til hvordan til sammen 7,7 millioner kroner ble fordelt mellom regionene og kriminalomsorgsdirektoratet.⁸ Redusert vektning av Halden fengsel har vært en del av nedtrekket i forbindelse med ABE-reformen.

Endret vekt for Halden fengsel i budsjettfordelingsmodellen fra 1,7 til 1,6 utgjør en besparelse på om lag 4,6 millioner kroner. Den endrede vektingen utgjorde en omfordelingseffekt ved at region øst ble belastet med en større andel av det totale kuttet, i tillegg til at det begrenset behovet for innsparing ved å redusere beholdningen av tilbakeholdte midler i KDI. De resterende 3,1 millioner kroner av ABE-kuttet ble spart inn ved å redusere beholdningen av tilbakeholdte midler. De tilbakeholdte midlene fordeles i løpet av budsjettåret og inkluderte i 2016 midler til innføring av landsdekkende Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND), inventar og utstyr til nye plasser ved Kongsvinger fengsel og Bodø fengsel, midler til prosjektleder for nybygg ved Ullersmo fengsel og Indre Østfold fengsel avdeling Eidsberg samt kompensasjon for døgproduksjon og seniormidler. Hvilke av disse postene som ble berørt av reduksjonen i tilbakeholdte midler fremgår ikke av tildelingsbrevet.

Figur 6-1 viser de isolerte budsjettmessige konsekvensene av ABE-reformen fordelt på Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI), Kriminalomsorgens utdannings- og høgskolesenter (KRUS) og regionene i 2015, 2016 og 2017. Av figuren fremgår det også hvordan fordelingen av kuttene avhenger av om den reduserte vektingen av Halden fengsel inngår som en del av ABE-kuttet eller om denne fordelingseffekten ikke behandles som en del av ABE-kuttet.

Figur 6-1: De isolerte budsjettmessige konsekvensene av ABE-reformen. Beløp i millioner kroner.



⁸ ABE-kuttet for Kriminalomsorgens utdannings- og høgskolesenter (KRUS) er spesifisert i et eget disponeringsbrev for KRUS.

For samtlige regioner ble ABE-kuttet tilsynelatende redusert fra 2016 til 2017. I samme periode ble en stor andel av ABE-kuttet finansiert gjennom en reduksjon tilbakeholdte midler i KDI. I disponeringsbrevet for 2017 mangler det informasjon knyttet til den endelige fordelingen av kutt på til sammen 13 millioner kroner, nærmere halvparten av det totale kuttet for 2017. Bevilgningene ble i Prop. 1 S (2016-2017) redusert med 20,4 millioner kroner som følge av ABE-reformen. Etter behandling i Stortinget ble budsjettet redusert med ytterligere 10,86 millioner kroner. Dette kuttet ble ikke fordelt på de ulike regionene, men finansiert gjennom en reduksjon i tilbakeholdte midler i KDI. Deler av de tilbakeholdte midlene som skulle fordeles i løpet av 2017, om lag 5,5 millioner kroner, var ment til å finansiere merproduksjon av soningsdøgn utover en kapasitetsutnyttelse på 94 prosent. I tillegg var de tilbakeholdte midlene for 2017 ment til å dekke utvidelse av straffegjennomføring med elektronisk kontroll, seniormidler og husleie for Ullersmo fengsel og Indre Østfold avdeling Eidsberg.

6.1.1 Håndtering av ABE-kuttet i regionene

Vurderingen av hvilke konsekvenser ABE-reformen har hatt og om det har gått ut over tjenestetilbudet og/eller sikkerheten i kriminalomsorgen skulle ideelt sett basert seg på tall knyttet til hvordan kuttene er fordelt videre ned på den enkelte enhet. Ettersom denne informasjonen ikke er tilgjengelig har vi gjennom intervjuer med regionadministrasjon, fengsler og friomsorgskontor forsøkt å kartlegge hvordan ABE-kuttet er håndtert i de ulike regionene. I Tabell 6-1 oppsummerer vi tilbakemeldingene vi har fått når det gjelder håndteringen av ABE-kuttet.

Tabell 6-1: Håndtering av ABE-kuttet i ulike deler av kriminalomsorgen

Region	Håndtering av ABE-kutt
KDI	Reduksjon i tilbakeholdte midler
Region øst	Reduksjon i regionens reserve Prosentvis kutt til hver enhet i regionen
Region sør	Reduksjon i regionens reserve Prosentvis kutt til hver enhet i regionen
Region sørvest	Prosentvis kutt til hver enhet i regionen
Region nord	Reduksjon i regionens reserve Prosentvis kutt til hver enhet i regionen
Region vest	Prosentvis kutt til hver enhet i regionen

6.2 Effektiviseringsarbeid i kriminalomsorgen ihht. ABE-reformen

Vår gjennomgang av styringsdokumenter og innspillene vi har fått fra de ulike enhetene i kriminalomsorgen tilsier at det ikke har blitt utarbeidet noen tiltaks- og effektiviseringsplan for etaten samlet eller på regionalt nivå knyttet til ABE-reformen. Det har i stor grad vært opp til den enkelte enhet å vurdere hvilke eventuelle effektiviseringstiltak og innsparinger som skal gjennomføres. KDI begrunner dette med at regionene er best egnet til å vurdere hvor det eksisterer et effektiviseringspotensial, og dermed hvordan ABE-kuttet best bør håndteres. I følge KDI har de hatt nær dialog med etatsledergruppen, og det har vært enighet om denne tilnærmingen. KDI understreker imidlertid at de har hatt effektiviseringstiltak oppe som tema på flere etatsledermøter. KDI er nå i ferd med å utarbeide en samlet plan for hvordan ulike effektiviseringstiltak kan gjennomføres. Det er gjennomført en del tiltak allerede, og de arbeider med å samle disse i en plan.

Fraværet av overordnede planer for etaten knyttet til ABE-reformen må også ses i lys av at KDI opplever at de ikke har de nødvendige fullmaktene til å gjennomføre større effektiviseringsgrep som berører enhetsstrukturen og organiseringen av kriminalomsorgen. I kriminalomsorgens årsrapport for 2016 skriver KDI at «En økt fullmakt for KDI til å gjennomgå strukturelle og organisatoriske endringer i kriminalomsorgen vil være et bidrag til å utnytte de til enhver tid tildelte rammer best mulig».

Det foregår en egen prosess knyttet til omorganisering av kriminalomsorgen. Justis- og beredskapsdepartementet har foreslått å omorganisere kriminalomsorgen til en ny organisering som innebærer en tonivåmodell uten regioner.

Det ble imidlertid ikke flertall for regjeringens forslag om å omorganisere kriminalomsorgen ved behandling i Stortinget 2. desember 2016, men det ble vedtatt å gjennomføre en evaluering av kriminalomsorgens organisering (se Stortingets anmodningsvedtak i forbindelse med behandlingen av Prop. 105 L (2015–2016) Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.), jf. Innst. 80 L (2016–2017).). Som en oppfølging til dette har Difi på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en evaluering av kriminalomsorgens organisering som ble ferdigstilt

høsten 2017.⁹ Etter Difis vurdering er det gode holdepunkter for å endre på organiseringen og oppgavefordelingen i etaten. En to-nivåmodell kan blant annet bidra til tydeligere og mer enhetlig etatsledelse, et sterkere fagdirektorat samt sikre bedre rettslikhet og likebehandling.

Føringene fra KDI i styringsdialogen med regionene slik det fremkommer av disponeringskrivene har vært at kuttene må tas gjennom effektivisering av administrasjon og ledelse, og at kuttene ikke skal gå utover bemanning som arbeider direkte med domfelte og innsatte. Utover dette har regionene stått fritt til å vurdere hvordan man skal håndtere kuttet. I KDIs disponeringsbrev til regionene for 2015, 2016 og 2017 står det følgende:

«Det er viktig at regionene sørger for at tiltak i forbindelse med avbyråkratiseringsreformen- og effektiviseringsreformen, generelle effektiviseringstiltak og energiøkonomiserende tiltak blir iverksatt så snart som mulig. Sentralt i denne sammenhengen er det at regionene påser at alle enheter forholder seg lojalt til inngåtte rammeavtaler.»

Videre fremgår det at bemanning i førstelinjen skal prioriteres:

«Det er viktig at gjennomføringen av effektivisering ikke går ut over bemanning som arbeider direkte med domfelte og innsatte, eller på annen måte innebærer en svekkelse av sikkerheten.»

Regionene har heller ikke utarbeidet tiltaksplaner knyttet til håndteringen av ABE-reformen. I stor grad har den enkelte enhet måtte identifisere mulige innsparinger og effektiviseringer selv.

6.3 Eksempler på effektiviseringstiltak som er gjennomført i kriminalomsorgen under ABE-reformen

ABE-reformen forutsetter at offentlige virksomheter gjennomfører tiltak for å bli mer effektive. Vi har i intervjuer med ulike deler av kriminalomsorgen belyst hvilke effektiviseringstiltak ihht. ABE-reformen som er gjennomført de siste årene. Med andre ord tiltak som har til formål å redusere utgiftene til administrasjon og ledelse i kriminalomsorgen.

6.3.1 Effektiviseringstiltak i KDI

KDI har ikke gjennomført noen konkrete interne effektiviseringstiltak i direktoratet knyttet til ABE-reformen. KDI begrunner dette med at de i perioden har vært i en etableringsfase som direktorat. KDI mener også selv at direktoratet er lite sammenlignet med andre direktorater med et ytre apparat. Som følge av ABE-reformen har behov for nye årsverk i oppbyggingsfasen blitt vurdert strengt, og KDI er slik direktoratet vurderer det på flere områder sårbare ved fravær av personell med nøkkelkompetanse. KDI har også i perioden fått flere nye oppgaver/prosjekter som forklarer det meste av utviklingen i årsverk.

På vegne av etaten har KDI forhandlet frem flere sentrale rammeavtaler knyttet til innkjøp på vegne av kriminalomsorgen. I 2014 etablerte man en sentral økonomienhet i KDI. Denne bidrar til å øke antall årsverk i KDI, men samtidig nedtrekk i antall årsverk i regionadministrasjonene.

6.3.2 Effektiviseringstiltak i regionadministrasjonene

Flere av regionene har redusert bemanningen i regionadministrasjonen. Som tidligere beskrevet har det i perioden blitt 16 færre årsverk i regionadministrasjonene. Samlet sett har de totale driftsutgiftene til regionadministrasjonene blitt redusert med 11,7 prosent justert for pris- og lønnsvekst i perioden fra 2014 til 2016. Deler av denne reduksjonen kan imidlertid forklares ut fra opprettelsen og styrking av en sentral økonomienhet. KDI vurderer at sentraliseringen av disse funksjonene har gitt en effektiviseringsgevinst, blant annet gjennom økte refusjonsinntekter.

Deler av ABE-kuttene er også tatt gjennom reduksjoner i regionenes reserver. Dette påvirker i først og fremst de underliggende enhetene. Reservene

⁹ Difi (2017:8): Evaluering av kriminalomsorgens organisering

er tidligere blant annet avsatt som midler til ekstraordinært vedlikehold.

6.3.3 Effektiviseringstiltak på friomsorgskontor

Friomsorgskontorene vi har intervjuet peker på at det er begrensninger knyttet til hvor kuttene i forbindelse med ABE-reformen kan tas. Ser man bort fra utgifter til husleie, som friomsorgskontorene ikke er i stand til å påvirke, er det i praksis kun lønnsutgifter som gjenstår. Tiltak for innsparinger og kutt beskrevet av friomsorgskontorene dreier seg derfor om å redusere bemanningen på de områdene der behovet er minst kritisk. Innsparinger er som regel gjort gjennom en reduksjon i oppdekning av fravær.

Det er også gjennomført sammenslåinger av friomsorgskontor de siste årene. Dette medfører som regel at man kan redusere antallet lederstillinger.

6.3.4 Effektiviseringstiltak i fengsel

Nedenfor beskriver vi eksempler på effektiviseringstiltak som er gjennomført i fengsler.

Reduksjoner i administrasjon og ledelse ved at stillinger holdes vakante

Tilbakemeldingene fra fengslene er at mange har fokusert på å redusere antall årsverk innen administrasjon og ledelse. Dette er hovedsakelig gjennomført ved å ikke ansette nye i stillinger innen administrasjon og ledelse når disse stillingene har blitt vakante på grunn av at tidligere ansatte har sluttet. Et fengsel nevner at de har kuttet en stilling som førstepetjent, en stilling i arbeidsdriften og en sosialkonsulent (sosionom) ved at disse stillingene ikke har blitt erstattet når ansatte har sluttet. Ved et annet fengsel er en stilling som teamleder (avdelingsleder) kuttet og to stillinger som dagbetjenter kuttet. I tillegg holdes stillinger innen HMS og IT vakante. Som tidligere vist er det imidlertid på overordnet nivå ingen reduksjon i antallet årsverk innen administrasjon og ledelse ved fengslene i perioden ABE-reformen har virket.

Det blir i intervjuer påpekt at det er krevende å redusere i utgifter til administrasjon og ledelse, ettersom fengslene vurderer at det allerede er relativt få stillinger per fengsel knyttet til dette. Fengslene opplever også at de har lite kontroll over sine administrative arbeidsoppgaver, og at det er et misforhold mellom de administrative arbeidsoppgavene de pålegges og antall ansatte. Et eksempel fengslene har trukket fram er økt fokus på gjennomføring av internkontroller. Over tid har det derfor blitt flere arbeidsoppgaver og færre stillinger som skal utføre disse oppgavene. Konsekvensen blir at enkelte oppgaver da blir flyttet nedover i systemet og utføres av personer som ikke har rene administrative stillinger.

Mindre bruk av overtid og vikarer ved fravær

Som tidligere nevnt har mange fengsler også vurdert at det har vært nødvendige å gjennomføre innsparinger ved å redusere utgifter til vikarer og overtid. Dette har skjedd ved at man i mindre grad setter inne ekstra ressurser ved fravær.

Energieffektivisering

Samtlige regioner har iverksatt tiltak knyttet til energieffektivisering. Tiltaket har blitt gjennomført i samarbeid med Statsbygg basert på føringer fra Kriminalomsorgsdirektoratet. Vi vurderer imidlertid ikke at dette tiltaket kan sies å være ihht. ABE-reformen, ettersom kriminalomsorgen har fått egne nedtrekk i driftsutgifter knyttet til energioptimalisering.

6.3.5 Regionale forskjeller i innsparinger og kutt

Etter en gjennomgang av regionenes oppdragsbrev til de underliggende enhetene og intervjuer med regionkontorene, er det vurdert i hvilken grad det er forskjeller i hvordan regionene har gjennomført kutt og innsparinger. Reduksjon i bevilgningene som følge av ABE-reformen har, i tillegg til innsparinger i antall årsverk ved regionkontorene, i hovedsak blitt fordelt som et prosentvis kutt i bevilgningene som gis til hvert enkelt fengsel og friomsorgskontor i kombinasjon med en reduksjon i regionens reserve. Selv om måten kuttene har blitt håndtert på varierer noe mellom de ulike regionene, har tiltakene i hovedsak vært de samme.

Fordelingen av ABE-kuttet har i hovedsak blitt fordelt proporsjonalt på de ulike regionene, i tillegg til at KDI har redusert sin beholdning av tilbakeholdte midler. Det samme gjelder for tildelingen til de underliggende enhetene i hver region, som har fått innsparingskrav proporsjonalt med størrelsen på enheten. Siden effektiviseringspotensialet for hver enkelt enhet allerede er tatt ut, skaper dette utfordringer knyttet til å imøtekomme kravene til besparelser, uten at dette får konsekvenser for bemanningen i førstelinjen. Kriminalomsorgen har ikke utarbeidet en effektiviserings- og tiltaksplan. Det er gjennomført effektiviseringstiltak ihht. ABE-reformen på regionkontorene ved at antall administrative stillinger er redusert.

6.4 Kriminalomsorgens vurdering av etatens oppfølging av ABE-reformen

Både enhetslederne, regionadministrasjonene og KDI vurderer at det er et stort effektiviseringspotensial i kriminalomsorgen som ikke er realisert. Det pekes på at ytterligere effektiviseringspotensial nå ligger i hvordan kriminalomsorgen som helhet er organisert. Blant annet gir mange små enheter i kriminalomsorgen

et stort potensial for å effektivisere gjennom å slå sammen enheter og å endre organiseringen av kriminalomsorgen. Det trekkes også fram at det er et stort potensial for effektivisering gjennom digitalisering og bedre IT-støtte, da dagens systemer i stor grad er manuelle og utdaterte. Enkelte regioner tror også at det er muligheter for å utføre driften av fengsler mer effektivt gjennom et mer fleksibelt regelverk knyttet til bemanning i fengsler og ved bruk av digitale hjelpemidler.

På alle nivåer opplever man å ha begrenset handlingsrom til å gjøre større effektiviseringer. KDI vurderer at de i dag ikke har tilstrekkelig fullmakt til å kunne gjennomføre strukturelle og organisatoriske endringer i kriminalomsorgen som ville bidratt til å utnytte tildelte rammer mer effektivt. Enhetslederne føler seg på sin side bundet av regelverk og målkrav, og at det økonomiske handlingsrommet er lite til innsparinger.

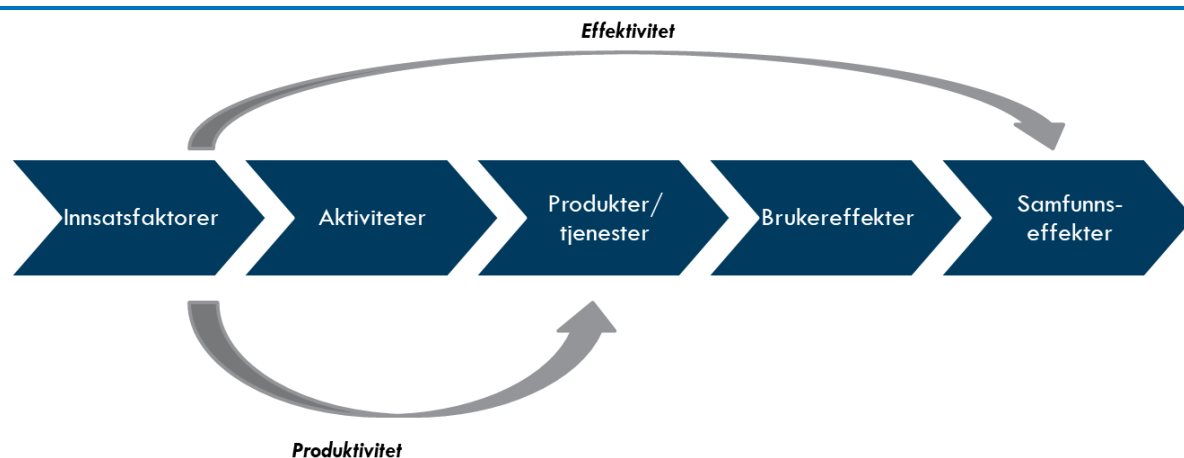
7. Fremtidig oppfølging av driftssituasjonen i kriminalomsorgen

En del av oppdraget har vært å foreslå nøkkeltall som beskriver dagens driftssituasjon og kan benyttes til å følge opp driftssituasjonen etter at analyseoppdraget er avsluttet. Nøkkeltallene skal bygge på erfaringene med de analysene som er gjennomført i prosjektet, i kombinasjon med erfaringer fra andre sammenlignbare virksomheter.

7.1 Tilnærming og avgrensning

En teoretisk tilnærming til spørsmål om utvikling av nøkkeltall om driftssituasjonen kan være å ta utgangspunkt i resultatkjeden i offentlig sektor¹⁰ – slik den vanligvis fremstilles. Se Figur 7-1 nedenfor.

Figur 7-1: Resultatkjeden



Når oppdraget har vært å utvikle nøkkeltall om driftssituasjonen er det – etter vår vurdering – tre elementer i resultatkjeden som kan danne utgangspunkt for hvilke nøkkeltall som kan følges over tid. Dette er nøkkeltall om:

- Innsatsfaktorer
- Produksjon – mengdetall om produkter og tjenester
- Produktivitet – forholdet mellom innsatsfaktorer og produksjon

Det har ikke vært en del av mandatet å utvikle indikatorer for måling av brukereffekter og samfunns-effekter, og blir følgelig ikke behandlet her.

7.2 Generelle krav til nøkkeltall og indikatorer

Før vi legger fram forslag om nøkkeltall for oppfølging av driftssituasjonen i kriminalomsorgen presenterer vi noen generelle krav som bør være

oppfylt for å lykkes med bruk av nøkkeltall og indikatorer. Vi nevner disse kravene selv om de i hovedsak er «myntet på» arbeidet med utvikling av indikatorer for måling av effektivitet¹¹.

- Nøkkeltall bør utvikles med sikte på å bidra til enkelhet og oversikt, men uten å overforenkle dersom de skal fungere som praktiske redskaper
- Ofte mer hensiktsmessig å benytte flere nøkkeltall/indikatorer framfor å forsøke å presse mest mulig informasjon ut av en eller et fåtall indikatorer
- Tolkingen av hver enkelt indikator skal ideelt sett være mest mulig intuitivt forståelig også for ikke-eksperter på det aktuelle feltet, gitt at de er kjent med den sammenhengende indikatoren inngår i.
- Gode indikatorer for målstyring og resultatoppfølging bør omfatte forhold som ansvarlig enhet faktisk påvirker og holdes ansvarlig for

¹⁰ Kilde: DFØ

¹¹ Kilde: NOU 2004:2 Effekter og effektivitet

- Å måle resultater eller effekter der det er tvil om hvordan ekstern (eksogene) forhold har påvirket indikatorene, er ikke hensiktsmessig
- I tillegg til krav til relevans og tolkningsmessig klarhet, gjelder kravene til validitet og reliabilitet
- I praktisk sammenheng er det viktig at indikatorene er målbare på en rimelig måte på de tidspunkter eller tidsperioder formålet krever
- Det betyr at de må konstrueres på basis av lett tilgjengelig, løpende statistikk

7.3 Forslag til nøkkeltall

7.3.1 Måling av innsatsfaktorer

Gode og pålitelige tall om innsatsfaktorer er en forutsetning for å kunne fremstille indikatorer om produktivitet. Regnskapene gir i så måte et godt og presist bilde av hva innsatsfaktorene i kriminalomsorgen koster og grunnlag for beregning av ulike nøkkeltall om produktivitet. Siden lønnsutgiftene representerer den største andelen av kriminalomsorgens driftsutgifter har vi foreslått at kriminalomsorgen også utarbeider nøkkeltall om etatens faktiske bemanning eller årsverksinnsats. Slike

tall er nyttig i seg selv og kan brukes til utarbeiding av nøkkeltall om produktivitet uten å måtte korrigere for lønns- og prisvekst.

I Tabell 7-1 nedenfor har vi foreslått at det etableres indikatorer for måling av:

- Samlet årsverksinnsats i kriminalomsorgen
- Årsverk per hovedfunksjon
- Årsverk til ledelse sortert etter stillingskoder
- Årsverk til straffegjennomføring
- Årsverk sortert etter organisatoriske enheter

I Tabell 7-1 har vi også beskrevet datakildene for de ulike indikatorene, samt hvilke svakheter som disse datakildene eventuelt er beheftet med. I Tabell 7-2 vises utviklingen i de foreslåtte indikatorene for oppfølging av innsatsfaktorer i perioden fra 2014-2017. Flere av de foreslåtte indikatorene er imidlertid ikke beregnet som følge av manglende tallgrunnlag. Forbedringspotensial knyttet til dagens datagrunnlag er beskrevet under tabellene.

Tabell 7-1: Forslag til nøkkeltall om innsatsfaktorer

Måling av	Indikatorer	Datakilde
Samlet årsverksinnsats	<ul style="list-style-type: none"> • Faktisk gjennomførte årsverk per år 	Tall som viser samlet arbeidsinnsats omregnet til årsverk løpet av ett år for alle med fast avtalt arbeidsforhold i kriminalomsorgen.
Årsverk per hovedfunksjon	Faktisk gjennomførte årsverk per år fordelt etter: <ul style="list-style-type: none"> • Straffegjennomføring • Arbeidsdrift • Administrasjon og ledelse • Andre funksjoner (transport og hundedrift) 	Metodene og kildene for å fremstille indikatorer om årsverksinnsats per hovedfunksjon vil være de samme som omtalt ovenfor.
Årsverk til ledelse sortert etter stillingskoder	Fast ansatte årsverk til: <ul style="list-style-type: none"> • Fængselsleder/ass.leder • Direktør/underdirektør • Fængselsførstebetjent • Fængselsinspektør 	SAP
Årsverk til straffegjennomføring	Gjennomførte årsverk til: <ul style="list-style-type: none"> • Sikkerhet • Sosiale tjenester 	SAP
Årsverk sortert etter organisatoriske enheter	Faktisk gjennomførte årsverk fordelt etter: <ul style="list-style-type: none"> • Fængsler • Friomsorgskontor • Regionkontor • KRUS • KDI 	Metodene og kildene for å fremstille indikatorer om årsverksinnsats per hovedfunksjon vil være de samme som omtalt ovenfor.

Tabell 7-2: Måling av innsatsfaktorer. Antall årsverk fordelt på ulike funksjoner, enheter og stillingskoder.

Indikator	2014	2015	2016	2017	Endring 2014 til 2017	Prosentvis endring 2014 til 2017
Samlet årsverksinnsats						
Totalt antall årsverk	4242	4325	4358	4387	145	3,4 %
Årsverk per hovedfunksjon						
Straffegjennomføring	2884	2978	3014	3029	145	5,0 %
Arbeidsdrift	539	543	533	523	-16	-2,9 %
Administrasjon	528	516	523	543	15	2,8 %
Ledelse	209	206	204	210	1	0,4 %
IT-tjeneste	32	32	33	35	3	8,1 %
KRUS	35	35	36	34	-1	-2,9 %
Hundetjenesten	15	15	15	13	-2	-13,3 %
Årsverk sortert etter organisatoriske enheter						
KDI	84	90	99	104	21	24,8 %
KRUS	64	64	67	64	0	0,0 %
Regionkontor	116	111	101	100	-16	-13,8 %
Fengsel og overgangsboliger	3538	3553	3586	3610	71	2,0 %
Friomsorgskontor	403	437	432	438	34	8,5 %
Øvrig	38	72	72	72	34	90,7 %
Årsverk til ledelse sortert etter stillingskoder						
Fengselsleder/ass.leder						
Direktør/underdirektør						
Fengselsførstebetjent						<i>Ikke beregnet på grunn av manglende datagrunnlag</i>
Fengselsinspektør						
Årsverk til straffegjennomføring						
Sikkerhet						
Sosiale tjenester						<i>Ikke beregnet på grunn av manglende datagrunnlag</i>

Når det gjelder datakilden som i dag er tilgjengelig for å måle samlet årsverksinnsats, er det mulig å trekke ut årsverk gjennomført av ansatte med fast eller midlertidig ansettelsesforhold for mars hvert år. Det tas hensyn til ulikheter i avtalte stillingsbrøker. Formålet er imidlertid å vise hvor mange årsverk som kriminalomsorgen faktisk «produserer» hvert år, ikke bare hvor mange stillinger eller årsverk man har.

Det er per i dag krevende å trekke ut disse opplysningene løpende eller månedsvis. Dagens praksis er at det gjøres et uttrekk fra SAP og GAT en gang per år; mars måned for fast tilsatte og april måned for timelønnede. Mars måned anses å være et godt utgangspunkt for beregning av samlet årsverksinnsats i kriminalomsorgen, men det blir noen unøyaktigheter i tallgrunnlaget når man ikke kan foreta en løpende opptelling av antall årsverk gjennom året.

Inntil man får etablert enklere systemer for løpende uttrekk og beregning av kriminalomsorgens årsverksinnsats kan ovennevnte praksis benyttes.

7.3.2 Måling av produksjon

Etter vår vurdering vil antall soningsdøgn i fengsler og ved straffegjennomføring i samfunnet

(friomsorgskontorene) gi et dekkende bilde av produksjonen i kriminalomsorgen. Omfanget av antall soningsdøgn er imidlertid et resultat av den kapasitet som er bygd opp og hvor stor etterspørsel det er etter straffegjennomføring i fengsler og i samfunnet (friomsorgskontorene). Produksjon av soningsdøgn er derfor i noen grad påvirket av faktorer som kriminalomsorgen ikke kan påvirke alene. Det er derfor viktig at nøkkeltall om produksjonen sees i sammenheng med andre opplysninger, særlig om soningskapasitet og eventuell soningskø.

Av Tabell 7-3 går det fram at vi foreslår at det opprettes indikatorer for å belyse:

- Produksjon målt ved antall fengselsdøgn og ved antall soningsdøgn ved straffegjennomføring i samfunnet
- Produksjon av sikkerhet, dvs. antall dagsverk knyttet til førstelinjetjeneste i både fengsler og friomsorgskontorer. Nøkkeltallet kan være en indikator for å se om endringer i kriminalomsorgens budsjettammer fører til endringer i tidsbruk til førstelinjetjeneste

- Produksjon av soningsinnhold. Nøkkeltallet vil gi informasjon om hvordan man klarer å fylle soningen med ulike aktiviteter for de innsatte

I Tabell 7-4 viser vi utviklingen i de foreslåtte indikatorene i perioden fra 2014 til 2016. Tilsvarende som for måling av indikatorer for innsatsfaktorer mangler det tallgrunnlag for beregning av enkelte nøkkelindikatorer.

Tabell 7-3: Nøkkeltall – måling av produksjon

Måling av	Indikatorer	Datakilde
Produksjon av fengselsdøgn	<ul style="list-style-type: none"> • Antall fengselsdøgn HS og LS • Antall soningsdøgn ved straffegjennomføring i samfunnet (Samfunnsstraff, elektronisk kontroll, program mot ruspåvirket kjøring, ND og bøteteneste) 	Kriminalomsorgen kan ved hjelp av eksisterende systemer fremskaffe data for å følge utviklingen i disse indikatorene.
Produksjon av sikkerhet	<ul style="list-style-type: none"> • Antall dagsverk benyttet til førstelinjetjeneste i fengsler • Antall dagsverk benyttet til førstelinjetjeneste i friomsorgskontorene 	<p>Det kreves at det er godt definert hva som inngår i begrepet førstelinjetjeneste og at man har systemer som kan levere opplysninger om dette (dagsverk til førstelinjetjeneste) både i fengsler og friomsorgskontorer.</p> <p>Vi har fått bekreftet at dette er fullt mulig.</p>
Produksjon av soningsinnhold	<ul style="list-style-type: none"> • Antall dagsverk med programmer • Antall dagsverk med arbeidsdrift • Antall dagsverk med utdanning • Antall dagsverk med fritidsaktiviteter 	Kriminalomsorgen har tilgjengelig informasjon for å fremstille disse indikatorene.

Tabell 7-4: Måling av produksjon. Antall produserte soningsdøgn og antall produserte dagsverk til førstelinjetjeneste og soningsinnhold.

Indikator	2014	2015	2016	Endring 2014 til 2016	Prosentvis endring 2014 til 2016
Produksjon av fengselsdøgn					
Høy sikkerhet	487 871	464 727	461 192	-26 679	-5,5 %
Lav sikkerhet	868 321	882 658	861 346	-6 975	-0,8 %
Produksjon av fengselsdøgn i samfunnet					
Antall soningsdøgn utenfor fengsel	106 369	178 515	180 807	74 437	70,0 %
Produksjon av sikkerhet (antall dagsverk i førstelinjetjeneste)					
Fengsler					
Friomsorgskontor		Ikke beregnet på grunn av manglende datagrunnlag			
Produksjon av soningsinnhold (antall dagsverk)					
Arbeidsdrift	488 984	500 842	545 321	56 337	12 %
Undervisning	143 468	140 384	129 710	-13 758	-10 %
Frigang (arbeid/skole)	48 885	48 550	46 667	-2 218	-5 %
Programvirksomhet	6 030	6 794	4 769	-1 262	-21 %
Fritidsaktivitet	16 361	18 559	26 888	10 527	64 %
Dagsverk totalt	907 208	918 037	946 492	39 285	4 %

Note: For produksjon av fengselsdøgn i samfunnet er det er benyttet totalt antall soningsdøgn utenfor fengsel. Dette inkluderer §12 soning på institusjon, §13 soning på sykehus, §16.1 hjemmesoning og §16.2 elektronisk kontroll

7.3.3 Måling av produktivitet

Som nevnt innledningsvis bør indikatorer for produktivitet omfatte forhold som kriminalomsorgen faktisk påvirker og kan holdes ansvarlig for. Forslagene fremmet i tabellen nedenfor følger dette prinsippet, med ett unntak. Indikatoren for måling av produktivitet i kriminalomsorgen bestemmes også av eksogene faktorer og må sees i sammenheng med etterspørsel etter soningsplasser og soningskø. Tar man

hensyn til dette, er indikatoren relevant som nøkkeltall for oppfølging av driftssituasjonen i kriminalomsorgen.

De foreslåtte indikatorene fremgår av Tabell 7-5. I Tabell 7-6 og Tabell 7-7 er utviklingen for de foreslåtte produktivetsindikatorer vist for perioden 2014-2016 og 2014-2017, avhengig av tilgjengelig tallgrunnlag. KDI har per i dag ikke målinger av antall dagsverk til førstelinjetjeneste per soningsplass. Derfor er ikke denne indikatoren beregnet.

Tabell 7-5: Nøkkeltall – måling av produktivitet

Måling av	Indikatorer	Datakilde
Produktivitet i kriminalomsorgen	<ul style="list-style-type: none"> • Antall fengselsdøgn per årsverk i fengsler • Antall soningsdøgn per årsverk i friomsorgskontorene 	Bygger på data om årsverk i kriminalomsorgen og data om antall fengselsdøgn, slik som beskrevet i tabellene ovenfor.
Sikkerhet per fengselsplass	<ul style="list-style-type: none"> • Antall dagsverk til førstelinjetjeneste per fengselsplass 	Basert på årsverksstatistikk og eventuelle tidsmålinger i førstelinjetjenesten
Bemanning per fengselsplass	<ul style="list-style-type: none"> • Faktisk antall årsverk per fengselsplass 	Årsverksstatistikk og statistikk om soningsplasser
Kostnader per fengselsplass	<ul style="list-style-type: none"> • Driftsutgifter per fengselsplass 	Driftsutgifter i fengsel og statistikk om soningsplasser
Kostnadseffektivitet i administrasjonen	<ul style="list-style-type: none"> • Årsverk til administrasjon og ledelse per 100 ansatte i kriminalomsorgen • Årsverk til administrasjon og ledelse per 100 soningsplasser i fengsler 	SAP og statistikk om antall soningsplasser

Tabell 7-6: Måling av produktivitet. Antall soningsdøgn per årsverk, antall dagsverk førstelinjetjeneste per soningsplass. Driftsutgifter målt i 2016-kroner.

Indikator	2014	2015	2016	Endring 2014 til 2016	Prosentvis endring 2014 til 2016
Produktivitet i kriminalomsorgen					
Antall fengselsdøgn per årsverk i fengsler	386	382	374	-11	-3,0 %
Antall soningsdøgn per årsverk utenfor fengsel	263	409	418	155	58,8 %
Sikkerhet per fengselsplass					
Antall dagsverk til førstelinjetjeneste per fengselsplass	Ikke beregnet på grunn av manglende datagrunnlag				
Bemanning per fengselsplass					
Faktisk antall årsverk per fengselsplass	0,93	0,93	0,92	-0,01	-1,1 %
Kostnader per fengselsplass					
Driftsutgifter per fengselsplass (2016-kroner)	842 679	840 778	855 499	12 820	1,50 %

Note: Totalt antall soningsdøgn utenfor fengsel inkluderer §12 soning på institusjon, §13 soning på sykehus, §16.1 hjemmesoning og §16.2 elektronisk kontroll.

Tabell 7-7: Måling av produktivitet. Antall administrative årsverk per 100 ansatte og per 100 fengselsplasser.

Indikator	2014	2015	2016	2017	Endring 2014 til 2017	Prosentvis endring 2014 til 2017
Kostnadseffektivitet i administrasjonen						
Årsverk til administrasjon og ledelse per 100 ansatte i kriminalomsorgen	17,4	16,7	16,7	17,2	-0,2	-1,2 %
Årsverk til administrasjon og ledelse per 100 fengselsplasser i fengsler	19,4	19,0	19,0	19,8	0,4	2,2 %

Kriminalomsorgen har per i dag datagrunnlag for å kunne fremstille indikatorene beskrevet ovenfor. Undersøkelsen har imidlertid vist at det er behov for forbedring av kvaliteten på noen av disse dataene. Kvaliteten på årsverksstatistikken bør forbedres. Det er behov for en enhetlig registrering av årsverk i lønns- og personalsystemet, og tydeligere retningslinjer for hvordan ulike type stillinger skal føres og hvordan fravær skal håndteres i årsverksstatistikken. For å kunne følge med på bemanningssituasjonen er det også ønskelig med mer løpende oversikter over

årsverksinnsatsen i kriminalomsorgen. I dag er årsverksstatistikken basert på uttrekk av data i én måned i året; mars måned for fastlønnede og april måned for timelønnede. Dette kan føre til unøyaktigheter i tallgrunnet. Anbefalingen er at kriminalomsorgen etablerer et system for løpende telling av årsverk gjennom året. Inntil man får etablert enklere system for løpende uttrekk og beregning av årsverksinnsatsen kan dagens praksis med uttrekk av bemanningstall én gang i året fortsette.

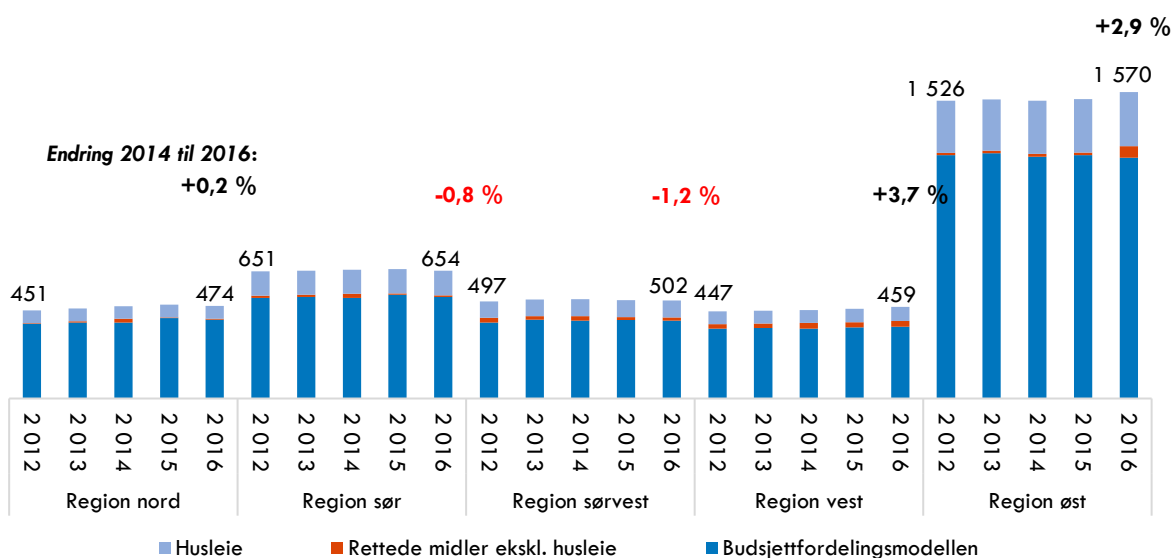
8. Vedlegg

Dette vedlegget viser utviklingen i bevilgninger fordelt på hver enkelt region. Her illustreres betydningen av å utelate større utgiftsposter som i stor grad er rettet mot spesifikke tiltak. Informasjonen som fremgår av

figurene oppsummeres i Tabell 3-3, der den reelle prosentvise veksten for hvert enkelt tilfelle er oppsummert.

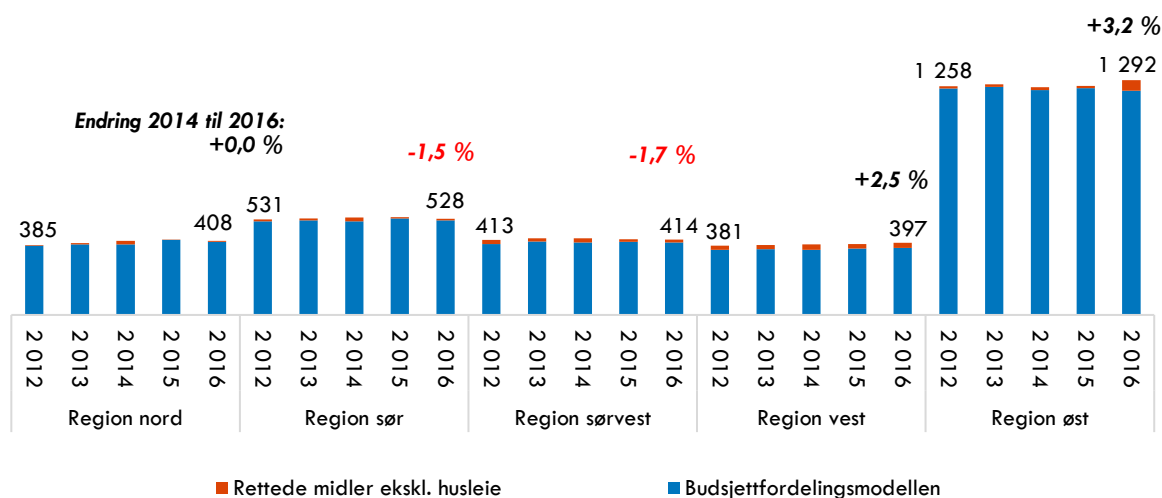
Figur 8-1 under viser utviklingen i bevilgninger til regionene der alle utgiftsposter er inkludert (husleie, Norgerhaven og ungdomstiltak).

Figur 8-1: Bevilgninger til regionene, beløp i millioner 2016-kroner (kap 430 post 01), inkl. husleie.



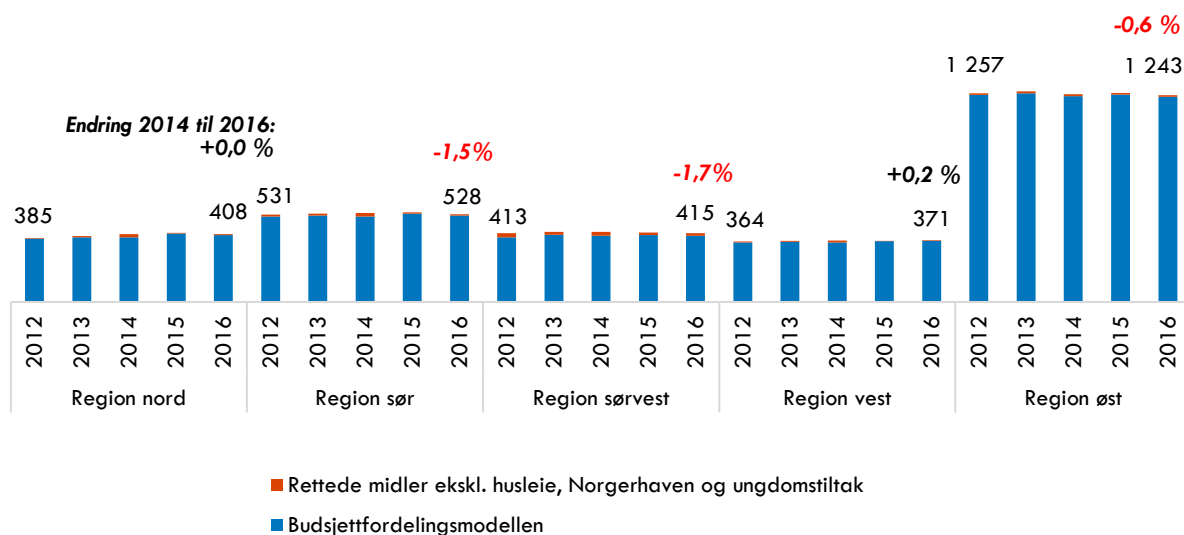
Figur 8-2 viser utviklingen i bevilgninger fordelt på de ulike regionene ekskludert husleie.

Figur 8-2: Bevilgninger til regionene, beløp i millioner 2016-kroner (kap 430 post 01), ekskl. husleie.



viser utviklingen i bevilgninger til hver enkelt region der rettede midler til Norgerhaven, ungdomstiltak og husleie er ekskludert.

Figur 8-3: Bevilgninger til regionene, beløp i millioner 2016-kroner (kap 430 post 01), ekskl. husleie, Norgerhaven og ungdomstiltak.



Tabell 8-1: Reell prosentvis vekst i driftsutgifter per soningsplass 2014 til 2016 for fengsler og overgangsboliger (kap 430 post 01)

Fengsel/overgangsbolig	Prosentvis endring 2014 til 2016
Ravneberget fengsel	13,5 %
Drammen overgangsbolig	10,2 %
Ullersmo fengsel	9,3 %
Bjørgvin fengsel	8,7 %
Bodø fengsel	6,2 %
Sandeid fengsel	6,0 %
Telemark fengsel, Skien avd.	5,8 %
Telemark fengsel, Kragerø avd.	5,8 %
Ila fengsel	5,7 %
Vestoppland fengsel, Gjøvik avd.	5,3 %
Indre Østfold fengsel	4,9 %
Auklend overgangsbolig	3,8 %
Ålesund fengsel	3,5 %
Kongsvinger fengsel	3,2 %
Nordre Vestfold fengsel, Horten avd.	2,7 %
Kristiansand fengsel	2,6 %
Verdal fengsel	2,3 %
Mosjøen fengsel	2,1 %
Vik fengsel	1,6 %
Arendal fengsel	1,6 %
Sandaker overgangsbolig	1,3 %
Hassel fengsel	0,9 %
Arupsgate overgangsbolig	0,9 %
Stavanger fengsel	0,9 %
Vestoppland fengsel, Valdres avd.	0,5 %
Søndre Vestfold fengsel, Sandefjord avd.	0,4 %
Nordre Vestfold fengsel, Hof avd.	0,3 %
Sem fengsel	0,0 %
Søndre Vestfold fengsel, Berg avd.	-0,4 %
Oslo fengsel	-0,5 %
Vadsø fengsel	-0,5 %
Drammen fengsel	-1,3 %
Ringerike fengsel	-1,5 %
Hedmark fengsel	-2,1 %
Sarpsborg fengsel	-2,1 %
Haugesund fengsel	-2,1 %
Bredtveit fengsel	-2,3 %
Bergen fengsel	-2,4 %
Bastøy fengsel	-2,6 %
Søndre Vestfold fengsel, Larvik avd.	-2,9 %
Kristiansand fengsel, Solholmen overgangsbolig	-3,3 %
Hustad fengsel	-3,5 %
Åna fengsel	-4,0 %
Trondheim fengsel	-4,0 %
Tromsø fengsel	-4,1 %
Halden fengsel	-4,2 %
Lyderhorn overgangsbolig	-6,6 %

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo

