

Evaluering av kriminalomsorgens organisering

Difi-rapport 2017:8
ISSN 1890-6583

Forord

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) gjennomført en evaluering av kriminalomsorgens organisering.

Vi takker alle informantene som har bidratt med sin tid og sin kunnskap i intervjuer og arbeidssamlinger. En spesiell takk til Kriminalomsorgsdirektoratet som har vært til stor hjelp med å fremskaffe informasjon for prosjektet og bistått i planleggingen av arbeidssamlinger og intervjuer.

Difi står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben har vært prosjektansvarlig i Difi. Prosjektet er utført av Ingunn Botheim, Trond Kråkenes og Janicke Weum (prosjektleder). Sverre Berg har bidratt fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ). Intern kvalitetssikring er foretatt av seniorrådgiver Dag Solumsmoen.

Oslo, 20.09.2017



Eivor Bremer Nebben
avdelingsdirektør

Innhold

Sammendrag	2
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn.....	4
1.2 Mål og mandat.....	5
1.3 Metodisk tilnærming og datagrunnlag	6
1.4 Organisering av arbeidet	11
1.5 Leserveiledning	11
2 Om kriminalomsorgen og sentrale utviklingstrekk	13
2.1 Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag og overordnede målsettinger	13
2.2 Dagens organisering av kriminalomsorgen	13
2.3 Kort beskrivelse av sentermodellen og enhetsmodellen	19
2.4 Sentrale utviklingstrekk og utfordringer	19
3 Styrker og svakheter ved dagens organisering	26
3.1 Forenklet styring og tydelig etatsledelse?	26
3.2 Sterkt lokalt nivå?	30
3.3 Effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse?	32
3.4 Rettssikkerhet og likebehandling?	34
3.5 Bedre sammenheng i straffesakskjeden?.....	36
3.6 Sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte?	38
4 Vurderinger og anbefalinger	42
4.1 Organisering er ett av flere virkemidler	42
4.2 Styrking av direktoratsrollen er nødvendig	43
4.3 Lokalt nivå bør styrkes.....	44
4.4 Oppgave- og ansvarsendring mellom nivåene kan bidra til bedre rettssikkerhet og likebehandling	45
4.5 Behov for bedre samhandling – internt og eksternt	46
4.6 Organisering eller lokalisering?	48
4.7 Tre eller to nivåer?	49
4.8 Gjennomførbarhet og forventede gevinster.....	50
4.9 Oppsummering av anbefalinger	52
Litteraturliste	53
Vedlegg	55
Vedlegg 1 Ansvars- og oppgavefordelingen i Kriminalomsorgen	55
Vedlegg 2 Vurderingskriterier for valg av organisasjonsmodell	59
Vedlegg 3 Intervjuguide	61
Vedlegg 4 Kvalitetssikring av gevinstrealiseringsplanen for enhetsmodellen	63
Referanseark for Difi	72

Sammen drag

På oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har Difi gjennomført en evaluering av kriminalomsorgens organisering. Evalueringen viser at kriminalomsorgen har god måloppnåelse, men at det er ulik praksis mellom regionene og på lokalt nivå som skaper hindringer for å få til en mer helhetlig og enhetlig kriminalomsorg. Både JD og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) mener at ny organisasjonsstruktur er nødvendig for å løse utfordringene, mens hovedsynspunktet blant ansatte og ledere på regionalt og lokalt nivå er at flere av svakhetene kan løses innenfor dagens organisering. 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, samt sikre bedre rettslikhet og likebehandling.

Difi har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en evaluering av kriminalomsorgens organisering. Evalueringen er utført i perioden mai til september 2017. Bakgrunnen for oppdraget er 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).

Difis mandat har vært å evaluere hvordan dagens organisering og to alternative modeller bidrar til å nå målene for kriminalomsorgens organisering slik de fremgår av Prop. 105 L (2015–2016) og formålet med Kriminalomsorgens gjennomføring av straff og varetekt etter straffegjennomføringsloven § 2. En sentral føring for arbeidet har vært å involvere samarbeidende instanser, frivillige organisasjoner og ansatte- og brukerorganisasjoner.

Ett av hovedfunnene i evalueringen er at kriminalomsorgen har god måloppnåelse, men at det er forbedringsområder knyttet til flere av målene for organisering. Det er imidlertid ulike oppfatninger i etaten om endret organisering fra dagens tre-nivåmodell til en to-nivåmodell vil bidra til å løse hovedutfordringene. Både Justis- og beredskapsdepartementet og Kriminalomsorgsdirektoratet mener at ny organisasjonsstruktur er nødvendig, mens hovedsynspunktet blant ansatte og ledere på regionalt og lokalt nivå er at flere av dagens svakheter kan løses uten en større omorganisering.

I spørsmålet om nytteverdien av dagens regionkontorer er hovedinntrykket at de små enhetene (fengsler og friomsorgskontorer) er avhengige av støtte og veiledning fra regionalt nivå i oppgaveutførelsen, mens de store enhetene i hovedsak opplever regionene som et unødig mellomledd. Videre viser undersøkelsen at det er store forskjeller mellom regionene i hvordan de styrer og utøver oppgavene, og at dette bidrar til ulikheter bl.a. når det gjelder likebehandling og rettssikkerhet og sømløs kriminalomsorg. Det etterlyses derfor et sterkere og tydeligere direktorat som kan tilrettelegge for en mer helhetlig og enhetlig kriminalomsorg.

Etter Difis vurdering er det spesielt viktig å følge opp noen områder i den videre prosessen med å videreutvikle kriminalomsorgen. Våre anbefalinger kan kort oppsummeres slik:

-
- Difi mener at dagens organisering bør endres. En to-nivåmodell vil bidra til tydeligere og mer enhetlig etatsledelse og bidra til å sikre rettslikhet og likebehandling i kriminalomsorgen.
 - Direktoratets rolle bør tydeliggjøres og styrkes. Det innebærer blant annet at KDI må ta en sterkere faglig rolle enn i dag – både ut mot etaten og ved å komme med faglige innspill til JD som grunnlag for politikkutvikling.
 - Spørsmålene om organisering og lokalisering må ikke blandes sammen. Funksjoner kan være organisatorisk samlet, men utøves på ulike geografiske steder (lokasjoner). Dette gjelder på alle nivåer uavhengig av struktur.
 - Det lokale nivået må styrkes gjennom ytterligere sammenslåinger. Det vil gi sterkere fagmiljøer som kan utføre oppgaver på en selvstendig måte.
 - Dagens skille mellom fengsel og friomsorgskontor bør bygges ned.
 - Det må etableres systemer og rutiner som sikrer god informasjonsflyt innad i kriminalomsorgen og med samarbeidspartnerne for å få til gode løsninger for den innsatte. Dette for å blant annet å sikre god samhandling mellom friomsorgskontorer og fengsel og mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnere.
 - Gevinstrealiseringsplanen må forbedres. Ved omorganisering er det viktig at både kvalitative og kvantitative gevinster identifiseres og følges opp på en hensiktsmessig måte.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Kriminalomsorgen gjennomførte fra 1. januar 2001 en organisatorisk omstilling ved opprettelse av seks regioner med egne administrasjoner atskilt fra fengslene og friomsorgskontorene underlagt regionene. Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) hadde ansvar for den faglige og administrative ledelsen av kriminalomsorgen, men var organisert som direktorat innlemmet i Justisdepartementets Kriminalomsorgsavdeling.

I 2013 ble direktoratsfunksjonen og således ledelsen av kriminalomsorgen skilt ut som eget direktorat, Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI).

Kriminalomsorgen er i dag organisert i tre nivåer med direktorat, fem regionkontorer og et lokalt nivå med driftsenheter som består av 40 fengsler, 15 friomsorgskontorer og to sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND-sentre) og Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter KRUS.¹

KDI fikk i juni 2014 i oppdrag å utrede to organisasjonsmodeller, begge med to forvaltningsnivåer:

- Sentermodellen: Etablering av straffegjennomføringscentre, med egne administrasjoner og underlagte fengsler og friomsorgskontorer. Administrasjonene skulle etableres ved ett av fengslene eller friomsorgskontorene som lå i geografisk tilknytning til hverandre.
- Enhetsmodellen: Sammenslåing av fengsler og friomsorgskontorer med felles ledelse der disse ligger geografisk i nærheten av hverandre.

KDI anbefalte i sin rapport den såkalte «sentermodellen». Rapporten ble sendt på høring i juni 2015 sammen med forslag til lovendringer. Difi var en av høringsinstansene.²

KDI fikk samtidig i oppdrag å utrede enhetsmodellen nærmere. JD mente denne modellen bedre ivaretar målene for en organisering av kriminalomsorgen og la den til grunn for lovforslaget. Prop. 105 L (2015–2016) Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.) ble fremmet i april 2016 og behandlet i Stortinget 2. desember 2016, jf. Innst. 80 L (2016–2017). Stortinget vedtok ikke de foreslåtte lovendringene om omorganisering, men fattet i stedet følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen foreta en evaluering av kriminalomsorgen ut fra de mål som er beskrevet i proposisjonen og de alternative modeller for organisering som har vært

¹Justis- og beredskapsdepartementet.

²Høringen gjaldt enhetsmodellen og sentermodellen. Difi var enig i og støttet JDs vurderinger om at enhetsmodellen er mest i samsvar med målet om en to-nivåmodell. Difi var også enig med KDI i at enhetsmodellen vil medføre langt større og mer omfattende endringer enn sentermodellen, jf. Difis høringssvar i brev d. 1.9.2015.

drøftet, samt en trenivåmodell. Samarbeidende instanser, frivillige organisasjoner, ansatte- og brukerorganisasjoner bør involveres i evalueringen.»

Justis- og beredskapsdepartementet (JD) forespurte våren 2017 Difi om å gjennomføre en evaluering av kriminalomsorgen i tråd med Stortingets føringer i anmodningsvedtaket, evt. bistå ved valg av andre som var egnet til å utføre oppgaven. Regional statlig forvaltning er ett av Difis satsningsområder i 2017, og Difi påtok seg derfor oppdraget.

1.2 Mål og mandat

JD ga følgende mandat for evalueringen:

«Målene for kriminalomsorgens organisering fremgår av Prop. 105 L (2015–2016):

- Forenklet styring og tydelig etatsledelse
- Styrket lokalt nivå
- Rettslikhet og likebehandling
- Bedre sammenheng i straffesakskjeden
- Effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse
- Sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte

Evaluators skal evaluere hvordan dagens organisering og forslagene til «sentermodell» og «enhetsmodell» bidrar til å nå målene for kriminalomsorgens organisering og formålet med Kriminalomsorgens gjennomføring av straff og varetekt etter straffegjennomføringsloven § 2.

Evaluators må synliggjøre og begrunne hvordan de ulike modellene underbygger målene og hvilken modell som best ivaretar de ulike målene.

Evaluators skal anbefale en av disse tre modellene ut fra målbildet, samt anbefale eventuelle endringer i den anbefalte modellen og de andre modellene for å gi enda bedre måloppnåelse.

Evaluators må kvalitetssikre gevinstrealiseringsplanen for «enhetsmodellen» som er omtalt i Prop. 105 L (2015–2016). Økonomiske og administrative konsekvenser av alle tre modellene må kartlegges og synliggjøres i rapporten.

Stortinget har også etterlyst svar på om den foreslåtte «enhetsmodellen» i Prop. 105 L (2015–2016) overlater kontrollmekanismer til lokalt nivå og på hvilken måte dette styrker rettssikkerheten. Videre ønsker Stortinget svar på hvordan friomsorgskontorene kommer ut i den foreslåtte modellen i Prop. 105 L (2015–2016). Evalueringen må kunne svare på i hvilken utstrekning de ulike modellene vil gi en styrking eller svekkelse av de oppgaver, roller og ansvar som friomsorgskontorene ivaretar i dag.

Evaluators skal i evalueringen involvere samarbeidende instanser, frivillige organisasjoner og ansatte- og brukerorganisasjoner på egnet måte.»

1.3 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

1.3.1 Utdypning av problemstillinger og avgrensninger

I evalueringen har vi vektlagt å belyse styrker og svakheter ved dagens organisering av kriminalomsorgen for å identifisere forbedringsmuligheter og vurdere i hvilken grad dette kan løses gjennom strukturendringer alene eller sammen med andre virkemidler.

Difis mandat er å evaluere og vurdere dagens organisering av kriminalomsorgen opp mot foreslåtte alternativer til struktur, hhv. sentermodellen og enhetsmodellen. Difi skal vurdere og komme med anbefalinger knyttet til hvilken struktur som best ivaretar målene for organisering. Etter Difis erfaringer er struktur viktig, men ikke nødvendigvis tilstrekkelig for å få til ønskede endringer. Underveis i datainnsamlingen har dette også vist seg gjeldende for kriminalomsorgen. Vi har derfor også belyst og vurdert andre forhold og andre virkemidler enn kun organisasjonsstruktur.

Vi har ikke foretatt en systematisk kartlegging og vurdering av de økonomiske og administrative konsekvenser ved de ulike modellene utover det som allerede ligger i foreliggende utredninger m.m. For dagens organisering er de økonomiske og administrative konsekvensene uendret, og vi har derfor ikke sett nærmere på dette. Vi har foretatt en vurdering av gevinstrealiseringsplanen for enhetsmodellen. Når det gjelder sentermodellen er ikke denne godt nok utredet eller beskrevet til å foreta slike vurderinger. I løpet av prosjektet har det også vist seg krevende å få ytterligere informasjon og synspunkter på en slik modell, da den i mindre grad oppleves som et reelt alternativ til dagens organisering.

Det eksisterer ikke en etablert metodikk for kvalitetssikring av gevinstrealiseringsplaner eller andre gevinstforhold. Det er derfor heller ingen erfaringer å hente fra tilsvarende tidligere arbeider. Vi har tatt utgangspunkt i veileder i gevinstrealisering (DFØ, 2014) ved gjennomgang og kvalitetssikring av den aktuelle gevinstrealiseringsplanen.

1.3.2 Kriterier for å vurdere organiseringen

Ved sammenligning og vurdering av de tre alternative organisasjonsmodellene; dagens organisering, «enhetsmodellen» og «sentermodellen», har vi tatt utgangspunkt i Justis- og beredskapsdepartementets mål for organisering av kriminalomsorgen, jf. Prop. 105 L (2015–2016):

- Forenklet styring og tydelig etatsledelse
- Styrket lokalt nivå
- Rettslikhet og likebehandling
- Bedre sammenheng i straffesakskjeden
- Sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte
- Effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse

Disse samsvarer godt med et sett instrumentelle vurderingskriterier som Difi ofte benytter for å vurdere organisasjonsstruktur, se tabell 1 under. Kriteriene kan vektlegges ulikt, men er nyttige for å drøfte sterke og svake sider ved ulike

organisasjonsmodeller. Kriteriene sammenfaller med og supplerer målene for organisering av kriminalomsorgen, se tabell 1.

Tabell 1 Vurderingskriterier for valg av organisasjonsmodell

Vurderingskriterier for valg av organisasjonsmodell		Mål for organisering av Kriminalomsorgen
Formåls-effektivitet	Er organisasjonsmodellen hensiktsmessig for å løse virksomhetens prioriterte oppgaver og målsettinger?	Rettssikkerhet og likebehandling
Kostnads-effektivitet	Bidrar den valgte modellen til at en unngår unødig dobbeltarbeid, og har minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid? Legger den til rette for en rasjonell utvikling og bruk av kompetanse?	Effektiv ressursutnyttelse – hvor mye mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse?
Rolleklarhet og styrbarhet	Gir modellen mest mulig klare og forutsigbare ansvarsforhold internt i virksomheten? Gir den legitimitet og tillit overfor eksterne samarbeidspartnere? Gir modellen klare ansvarsforhold for styring, samordning og prioritering?	Forenklet styring og god etatsstyring
Fleksibilitet	Gir organisasjonsmodellen rom for å kunne ivareta nye behov og oppgaver? Ivaretar den behov for å være proaktiv?	Bedre sammenheng i straffesakskjeden
Brukerorientering	Gir organisasjonsmodellen best mulig kvalitet på produkter og tjenester, en best mulig samordnet tjeneste, god tilgjengelighet og brukervedvirkning?	Sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte
Arbeidsmiljø	Gir modellen rom for å utvikle et arbeidsmiljø som er faglig utfordrende og sosialt tilfredsstillende?	Styrket lokalt nivå
Gjennomførbarhet	Vil en eventuell ny organisasjonsmodell medføre gjennomføringskostnader og motstand i form av støy og krevende prosesser? Hvis valgt modell medfører betydelige gjennomføringskostnader, bør det på sikt være gevinster som mer enn oppveier disse kostnadene.	

Dagens organisering og de to alternative organisasjonsmodellene vil vurderes i lys av målene for organisering. Det inkluderer også en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene, samt mulighetene for å realisere disse ved valg av de ulike modellene. Vi har basert denne vurderingen hovedsakelig på eksisterende data som er gjort tilgjengelig av oppdragsgiver og KDI.

I tillegg vil vi drøfte organisasjonsmodellene i lys av organiseringen av øvrig regional statsforvaltning, og da spesielt de delene som har utstrakt samarbeid med kriminalomsorgen.

1.3.3 Metodisk tilnærming og datagrunnlag

Dagens organisering av kriminalomsorgen skal evalueres i lys av målene for organisering. I tillegg skal dagens modell samt de foreslåtte to-nivåmodellene drøftes og vurderes i lys av de samme målene. Det er en føring gitt i mandatet om bred involvering av samarbeidende instanser, frivillige organisasjoner og ansatte- og brukerorganisasjoner.

De to alternative modellene er utredet av KDI tidligere. Vi har derfor tatt utgangspunkt i det arbeidet som allerede er gjort. For å belyse sterke og svake sider ved dagens organisering av kriminalomsorgen har vi brukt følgende metoder:

- Dokumentstudier
- Intervjuer
- Arbeidssamlinger (workshops) for ansatte i kriminalomsorgen på lokalt og regionalt nivå
- Arbeidssamling (workshop) for sentrale samarbeidspartnere og brukerorganisasjoner

Dokumentstudier

Utredningene fra KDI om «sentermodellen» og «enhetsmodellen», høringsnotatet fra JD, høringssvarene samt stortingsdokumenter utgjør en viktig del av vårt datagrunnlag. I tillegg er stortingsmeldinger og andre dokumenter som belyser kriminalomsorgens organisering og oppgaveløsning relevante. Vi har også benyttet tildelingsbrev og interne styrings- og strategidokumenter for kriminalomsorgen.

Intervjuer

Intervjuer er nødvendig for å få kjennskap til erfaringene med dagens organisering, samt synspunkter på alternative måter å organisere kriminalomsorgen på. Vi har gjennomført både individuelle samtaler og gruppeintervjuer. Utvalget av informanter ble gjort i samråd med oppdragsgiver og KDI. Vi har snakket med til sammen 23 personer, fordelt på alt 8 intervjuer, fra følgende aktører:

- JD
- KDI
- Regionene
- Tjenestemannsorganisasjonene

I tillegg er det gjennomført to møter med utvidet ledergruppe i Kriminalomsorgsdirektoratet. Utvidet ledergruppe består av KDIs ledergruppe samt regiondirektørene. På ett av møtene deltok også assisterende regiondirektører. Gruppen har hatt rollen både som en intern referansegruppe og en viktig informasjonskilde i datainnsamlingen for prosjektet.

Arbeidssamlinger (workshops)

I datainnsamlingen har vi vært opptatt av å sikre at bredden i synspunkter kommer frem og at relevante parter blir hørt. For å sikre bred involvering gjennomførte vi tre arbeidssamlinger (workshops). Samlingene med medarbeidere i kriminalomsorgen ble gjennomført 12. og 16. juni med ca. 60 deltagere³ fra ulike deler av etaten. I arbeidssamlingene ble deltakerne inndelt i tre grupper og Difi fasiliterte diskusjonen og oppsummerte synspunktene som kom frem. Hovedvekten ble lagt på erfaringer med dagens organisering, men synspunkter på de to alternative modellene ble også berørt.

I tillegg til de to arbeidssamlingene med deltakere fra etaten arrangerte vi en samling for samarbeidspartnere og brukerorganisasjoner 22. juni. Her deltok ca. 15 representanter fra 9 organisasjoner.⁴

Nærmere om kvalitetssikring av gevinstrealiseringsplanen for enhetsmodellen

I mandatet ble Difi bedt om å kvalitetssikre gevinstrealiseringsplanen for «enhetsmodellen» som er omtalt i Prop. 105 L (2015–2016).

Vi har lagt til grunn at kvalitetssikring av gevinstrealiseringsplanen omfatter å vurdere gevinstberegningene, men også å vurdere om selve planen, aktiviteter og roller er tilstrekkelig ivaretatt. Det er tatt utgangspunkt i anbefalinger gitt i veileder i gevinstrealisering (DFØ, 2014). Dette arbeidet er gjennomført med bistand fra Direktoratet for økonomistyring (DFØ).

Kvalitetssikringen av gevinstrealiseringsplanen for enhetsmodellen er sett i sammenheng med den overordnede vurderingen av de tre modellene.

1.3.4 Styrker og svakheter med valg av metode

Det er kun anvendt kvalitative metoder for å belyse problemstillingene i undersøkelsen. Ved å bruke intervju og arbeidssamlinger som metode, og gitt de bredt anlagte arbeidssamlingene (bred involvering og stort antall deltakere), har vi fått en god forståelse av styrker og svakheter ved dagens organisering av kriminalomsorgen og hvordan samarbeidspartnere opplever kriminalomsorgen.

³ I alt 78 deltakere fra ulike deler av kriminalomsorgen var invitert til å delta. Utvalget bestod av ansatte, saksbehandlere og ledere fra ulike nivåer i organisasjonen og tillitsvalgte. På ledernivå var utvalget avgrenset mot regiondirektører og assisterende regiondirektører. Disse er i stedet intervjuet. Utvalget ble foretatt i samarbeid med KDI.

⁴ Fylkesmannen i Hordaland, Akershus fylkeskommune, Wayback, Foreningen for fangers pårørende, Fretex-Elevator, Stine Sofies stiftelse, Helsedirektoratet, Bufetat og KS. Forfall: NAV, Politidirektoratet og Statsadvokatene. Utvalget samarbeidspartnere og frivillige organisasjoner ble foretatt i samarbeid med KDI.

Arbeidssamlingene var nyttige for å synliggjøre ulike perspektiver, erfaringer og vurderinger av hva slags organisasjonsmodell som er best egnet for Kriminalomsorgen. Arbeidssamlingene muliggjorde også at vi fikk synspunkter og erfaringer fra et stort antall medarbeidere og samarbeidspartnere på en strukturert og effektiv måte.

Vi har ikke vært ute i regionene eller enhetene og gjennomført dybdeintervjuer, utover gruppeintervjuer med hhv. assisterende regiondirektører og regiondirektørene, og innspill fra ansatte og ledere fra enhetsnivå i arbeidssamlingene.

I evalueringen har vi fått få innspill fra samarbeidspartnere. Det er også slik at de fleste har få synspunkter på organisering. Ikke alle organisasjonene kunne delta på arbeidssamlingen. Enkelte av disse ble invitert til intervjuer i etterkant, men uten positivt svar. Vi har derfor benyttet høringssvarene fra disse aktørene.

Videre har vi benyttet dokumentstudier for å supplere og også kontrollere og sammenligne data fra intervjuer og arbeidssamlingene. Det har vært mye tilgjengelig informasjon og dokumentasjon, blant annet nylige utredninger gjennomført av KDI og tidligere utredninger gjennomført av andre aktører på oppdrag fra Justisdepartementet.

Begge referansegruppene, hhv. Difis referansegruppe og KDIs utvidede ledergruppe (intern referansegruppe) har vært viktige for å få tilbakemeldinger underveis i prosjektarbeidet. Funn fra kartleggingen har blitt diskutert og faktafeil har blitt korrigert. Referansegruppen har også kommet med innspill til relevant datamateriale til bruk for analysen.

Svakheten ved en sterk kvalitativ tilnærming er at vi ikke får den samme bredden og god nok representativitet i datagrunnlaget som for eksempel bruk av spørreskjemaundersøkelser eller andre statistiske analyser ville kunne gi oss. Gjennom elektroniske spørreskjemaundersøkelser til et utvalg representanter, ville vi i større grad fått en adekvat representasjon av ulike tendenser og ulike syn i for eksempel kriminalomsorgen internt eller blant samarbeidspartnere og ulike brukergrupper (domfelte, pårørende, fornærmede osv.).

Bruk av spørreskjemaundersøkelse til ansatte i kriminalomsorgen var tema i møter med oppdragsgiver, referansegruppen og ledelsen i KDI i planleggingsfasen av prosjektet. Prosjektet besluttet i samråd med oppdragsgiver og ledelsen i KDI å ikke gjennomføre spørreundersøkelser til ansatte, men heller gjennomføre bredt anlagte arbeidssamlinger med et stort antall deltakere fra kriminalomsorgen, inkludert tillitsvalgte og sentrale samarbeidspartnere. Gjennom denne metoden ville prosjektet kunne få belyst styrker og svakheter, evt. sammenhenger og kompleksiteter på en enklere og raskere måte enn ved først å gjennomføre spørreundersøkelse og deretter følge opp med dybdeintervjuer. Beslutningen ble også tatt i lys av den korte gjennomføringstiden av prosjektet, og at det allerede forelå dokumentasjon fra tidligere utredninger, også om de alternative modellene. Et annet hensyn var også å ikke belaste organisasjonen unødige i gjennomføringen av evalueringen.

1.4 Organisering av arbeidet

JD har vært oppdragsgiver for prosjektet. Oppdragsgiver skal avklare mandatet for evalueringen. Prosjektplanen ble utarbeidet av Difi og drøftet med oppdragsgiver før godkjenning.

Avdelingsdirektør Eivor Bremer Nebben/seksjonssjef Asgeir Fløtre har vært prosjektansvarlig i Difi. Prosjektet er utført av Janicke Weum (prosjektleder), Ingunn Bothheim og Trond Kråkenes. Fra DFØ har Sverre Berg deltatt.

Det ble også etablert en referansegruppe for prosjektet. Referansegruppen har vært et forum for diskusjon og har bistått Difi med å kvalitetssikre faktagrunnlaget og kommentere Difis funn og vurderinger. Difi har imidlertid hatt et selvstendig ansvar for evalueringen og de vurderinger som inngår i denne. Det ble gjennomført to møter med referansegruppen.

Referansegruppen har bestått av representanter fra følgende organisasjoner/virksomheter:

- Stiftelsen Wayback
- Foreningen for fangers pårørende
- Fretex-Elevator
- Stine Sofies stiftelse
- Fylkesmannen i Hordaland
- Helsedirektoratet
- Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI)
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD)
- Bufetat
- Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF)
- Kriminalomsorgens Yrkesforbund (KY)
- Akademikerne
- Unio

1.5 Leserveiledning

Kapittel 2 gir en kortfattet presentasjon av Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag og overordnede målsettinger. Kapitlet inneholder også et historisk tilbakeblikk på organiseringen av kriminalomsorgen, samt en beskrivelse av dagens organisering og ressursbruk. Videre gis det en kort presentasjon av kriminalomsorgens sentrale samarbeidspartnere. Til slutt i kapitlet belyses sentrale utviklingstrekk og utfordringer som vil kunne ha betydning for organiseringen av etaten.

I kapittel 3 presenterer vi funn fra datainnsamlingen som belyser sterke og svake sider ved dagens organisering av kriminalomsorgen. Dette gjøres i lys av målene og kriteriene for organisering, samt alternative modeller for organisering (to-nivåmodell) (jf. kapittel 1). Beskrivelsene er basert på funn fra intervjuer, arbeidssamlinger og dokumentanalyse.

Kapittel 4 inneholder våre vurderinger og anbefalinger basert på funnene i undersøkelsen (kap. 3) og i lys av sentrale utviklingstrekk og utfordringer i regional statlige forvaltning generelt og for kriminalomsorgen spesielt (kap. 2).

2 Om kriminalomsorgen og sentrale utviklingstrekk

2.1 Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag og overordnede målsettinger

Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag er å gjennomføre varetektsfengsling og straffereaksjoner på en måte som er betryggende for samfunnet og som motvirker straffbare handlinger. Det skal legges til rette for at lovbrøtere kan gjøre en egen innsats for å endre sitt kriminelle handlingsmønster, og at domfelte etter soning skal velge å leve et kriminalitetsfritt liv. Innholdet i arbeidet skal bygge på de tiltak kriminalomsorgen har til rådighet for å fremme domfeltes tilpasning til samfunnet.⁵

En viktig målsetting er en helhetlig kriminalomsorg der det er god balanse mellom straffgjennomføring i fengsel og i samfunnet, og at ressursene utnyttes effektivt.⁶ Videre skal kriminalomsorgen bidra til en mer effektiv straffesakskjede.

Straffgjennomføringsloven regulerer og legger rammene for hvordan straff skal gjennomføres både i og utenfor fengsel. Loven gjelder for gjennomføring av fengselsstraff, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling og for gjennomføring av andre reaksjoner når det er særskilt bestemt i lov.

2.2 Dagens organisering av kriminalomsorgen

2.2.1 Historisk tilbakeblikk

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

I 2001 ble Fengselsstyret erstattet av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) som fortsatt var en del av Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet. Samtidig ble det opprettet seks regioner i Kriminalomsorgen. Et viktig formål med regionaliseringen var å samle straffgjennomføringen i fengsel og i samfunn innenfor et geografisk område.

⁵ Tildelingsbrev 2017.

⁶ Prop. 1 S (2016–2017) Justis- og beredskapsdepartementet; Tildelingsbrev til Kriminalomsorgsdirektoratet for 2017.

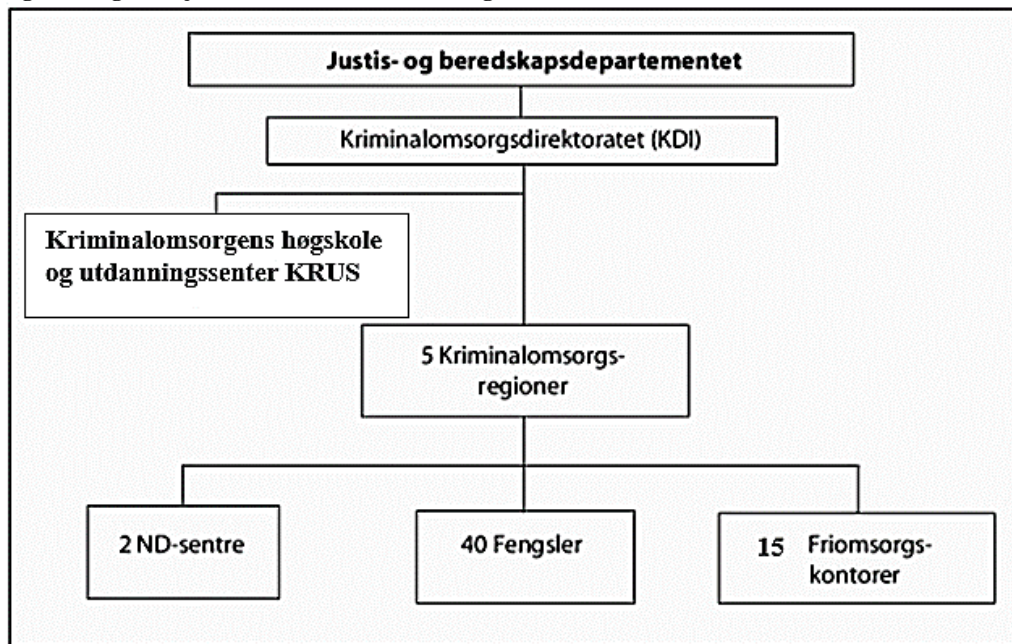
Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) ble skilt ut fra Justis- og beredskapsdepartementet og etablert som selvstendig direktorat fra 25. juni 2013. Samtidig endret direktoratet navn til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) for å tydeliggjøre direktoratsfunksjonen. I 2013 ble også to regioner (Øst og Nord-øst) slått sammen slik at kriminalomsorgen nå består av fem regioner. I juli 2016 endret Kriminalomsorgens utdanningscenter navn til Kriminalomsorgens høyskole og utdanningscenter KRUS.

2.2.2 Dagens organisering og ressursbruk

Organisering

Kriminalomsorgen har siden 2013 vært organisert på følgende måte: Justis- og beredskapsdepartementet, KDI, fem regioner og et lokalt nivå med driftsenheter som består av 40 fengsler, 15 friomsorgskontorer og to sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll (ND-sentre) og Kriminalomsorgens høyskole og utdanningscenter KRUS, se figur 1. Se vedlegg 1 for en beskrivelse av ansvars- og oppgavefordelingen mellom de tre myndighetsnivåene.

Figur 1 Organisasjonskart over kriminalomsorgen



Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

KDI er faglig og administrativt overordnet organ i kriminalomsorgen, og styrer etaten gjennom fem regioner. Kriminalomsorgens høyskole og utdanningscenter KRUS styres også av KDI. Direktoratet er lokalisert til Lillestrøm og Horten, og er organisert i seks avdelinger og to staber.

Regionkontorene er faglig og administrativt overordnet fengsler og overgangsboliger, friomsorgskontorer og sentre for narkotikaprogram med domstolskontroll.

Årsverk

Kriminalomsorgens bemanning utgjorde 4 734 årsverk 1. oktober 2016.⁷ I tillegg kommer 411 årsverk ved KRUS, inkludert aspirantene som gjennomfører den toårige fengselsbetjentutdanningen samt timelønnede (tilkallingsvakter ved fengslene). Tabell 2 viser at det har vært en økning på 137 årsverk fra 2014 til 2016 i kriminalomsorgen.

Tabell 2 Antall årsverk i kriminalomsorgen i årene 2014-2016.

	2014	2015	2016
Antall årsverk i kriminalomsorgen	4597	4556	4734

Kilde: Årsrapport 2016

Tabell 3 viser antall årsverk (fast ansatte, ikke inkl. timelønnede slik som i tabell 2) fordelt på arbeidssted, årene 2013 til og med 2016. Det har i alt vært en prosentvis økning i antall årsverk i kriminalomsorgen på 4,25 prosent (tilsvarende 177 årsverk) fra 2013 til 2016.

Tabell 3 Antall årsverk (fast ansatte) i kriminalomsorgen fordelt på arbeidssted, årene 2013-2016

Arbeidssted	Antall årsverk / år				% endring 2013 til 2016
	2013	2014	2015	2016	
Fengsel	3475	3538	3591	3622	4,23 %
Friomsorgskontorene	375	403	437	432	15,2 %
Regionkontorene	160	138	129	122	-23,75 %
KRUS	66	64	64	67	1,52 %
KDI	89	84	93	99	11,24 %
Totalt	4165	4227	4314	4342	4,25 %

Kilde: KDI

Størst økning har det vært på friomsorgskontorene og i KDI, med hhv. 15 prosent og 11 prosent (57 og 10 årsverk). Økningen i KDI skyldes hovedsakelig sentralisering av lønn og regnskap og overføring av årsverk fra regionalt til sentralt nivå. Videre viser tabell 3 at regionkontorene har redusert antall fast ansatte årsverk i samme periode med ca. 24 prosent, tilsvarende 38 årsverk, og at fengslene har økt noe siden 2013, med ca. fire prosent (147 årsverk).

Tabell 4 (under) viser utviklingen i antall årsverk (faste stillinger) innen ledelse og administrasjon fordelt på arbeidssted, årene 2013 til 2016. Ses det på utviklingen i ledelse og administrasjon har det totalt vært en prosentvis nedgang fra 2013 til 2016, på hhv. åtte prosent og tre prosent.

⁷ KDI Årsrapport 2016.

Tabell 4 Utvikling i ledelse og administrasjon i antall årsverk fordelt på arbeidssted, årene 2013-2016

Arbeidssted	Antall årsverk / år				% endring 2013 til 2016
	2013	2014	2015	2016	
Fengsel					
Ledelse	154	145	146	147	-4,5 %
Administrasjon	265	273	268	270	1,9 %
Fromsorgskontorene					
Ledelse	37	35	29	29	-21,6 %
Administrasjon	59	65	64	61	3,4 %
Regionkontorene					
Ledelse	21	19	18	17	-19,0 %
Administrasjon	120	97	93	85	-29,2 %
Dokumentsenteret	19	23	19	21	10,5 %
KRUS*					
Ledelse	-	-	-	-	-
Administrasjon	-	-	-	-	-
KDI					
Ledelse	7	6	7	8	14,3 %
Administrasjon	44	49	57	61	38,6 %
Kriminalomsorgens IT-tjeneste	38	29	29	30	-21,1 %
Totalt					
Ledelse	219	205	200	201	-8,2 %
Administrasjon**	545	536	530	528	-3,1 %

*Ikke tilgjengelig data i årsverk **Inkl. Dokumentsenter og IT-tjenesten

Kilde: KDI

Regionkontorene har den samlede største prosentvise nedgangen innen ledelse og administrasjon målt i antall årsverk fra 2013 til 2016 (til sammen 37 årsverk). På lokalt nivå (fengsel og fromsorgskontorer) har det vært en nedgang i antall årsverk innenfor ledelse i samme periode, mens antall årsverk innen administrasjon har økt noe. På sentralt nivå har KDI vokst med ett årsverk innen ledelse og 17 årsverk innen administrasjon fra 2013 til 2016.

Økonomi

Tabell 5 viser en oversikt over utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet til kriminalomsorgen for årene 2014 til 2016.

Tabell 5 Utvalgte nøkkeltall fra årsregnskapet 2014-2016

	2014	2015	2016
Samlet post 01-70	4 157 190 000	4 312 725 000	4 623 590 000
Utnyttelsesgrad post 01-29	99,6 %	99,3 %	99,4 %
Driftsutgifter	3 968 546 196	4 098 994 009	4 402 786 229
Lønnsandel driftsutgifter	67,3 %	67,0 %	67,8 %
Lønnsutgifter per årsverk	580 895	602 508	601 478

Kilde: Årsrapport 2016

I årsrapporten for 2016 rapporterer KDI om at det har vært utfordrende å styre etatens regnskap mot balanse ettersom aktivitetsnivået har vært høyt og tatt i betraktning at kriminalomsorgen ble pålagt et effektiviseringskrav på 33,7 mill. kroner i 2016.

I 2016 fikk KDI et kutt på om lag 28 mill. kroner ifm. avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i staten, hvorav om lag 1,3 mill. kroner under kap. 432, jf. tildelingsbrev 2016. I 2017 er KDIs driftsbevilgningen redusert med 34,9 mill. kroner, hvorav driftsbevilgningen for KRUS med 1,5 mill. kroner, som følge av ABE-reformen.

Nærmere om friomsorgskontorene

Friomsorgskontorene ble overtatt av staten ved kgl.res. av 14. des. 1979 og tillagt Justisdepartementet. Ved omorganisering av kriminalomsorgen i 2001 ble de enkelte friomsorgskontorene egne driftsenheter i kriminalomsorgs-regionene, ved siden av de enkelte fengselsanstalter. I dag har friomsorgskontorene det administrative ansvaret for gjennomføring av straff i samfunnet, og samarbeider med fengslene i forbindelse med prøveløslatelse, delgjennomføring EK, rutiner for §12, og om programvirksomhet m.m.⁸ Friomsorgskontorene utfører også personundersøkelser på bestilling av påtalemyndigheten.

Det er en nasjonal målsetting at gode straffegjennomføringsformer utenfor fengsel bør brukes mer, og at den ønskede omleggingen av straffegjennomføringspolitikken vil kreve at kriminalomsorgen lykkes i en fleksibel bruk av ressurser mellom fengsler og friomsorgskontor.⁹ Det forutsettes også at friomsorgskontorene vil måtte styrkes for å oppnå målsettingene. I dag er utvidelse av rammene for bruk av straffegjennomføring i samfunnet (EK, Narkotikadom med domstolskontroll m.m.) en prioritet i kriminalomsorgen.¹⁰

2.2.3 Sentrale samarbeidspartnere

Kriminalomsorgen har lange tradisjoner for og et omfattende samarbeid på tvers av etater og forvaltningsnivåer, i tillegg til samarbeid med frivillige organisasjoner. Godt samarbeid er viktig for å sikre god oppfølging av domfelte og hindre tilbakefall, samt oppnå en bedre sammenheng i straffesakskjeden.¹¹

Forvaltningssamarbeid

Forvaltningssamarbeidspartnerne leverer sine tjenester til kriminalomsorgen, primært i fengslene, herunder helsetjenester, opplæringstilbud, arbeids- og velferdstjenester, bibliotekstjenester og tros- og livssynstjenester. Forvaltningssamarbeidet er beskrevet i straffegjennomføringsloven § 4.

Det er inngått samarbeidsavtaler mellom kriminalomsorgen og forvaltningssamarbeidspartnerne på ulike nivå, eksempelvis med Arbeids- og velferdsetaten (tilknytning til arbeidsmarkedet), Fylkesmannen i Hordaland

⁸ KDI (2014) Organisering av kriminalomsorgen. Vedlegg 5 Organisasjonsutredningen kriminalomsorgen 2014. Arbeidsgruppe for innhold og metode.

⁹ Meld. St. 12 (2014-2015); St. meld. nr. 37 (2007-2008).

¹⁰ Prop. 1 S (2016-2017) Justis- og beredskapsdepartementet; Meld. St. 12 (2014-2015); St. meld. nr. 37 (2007-2008).

¹¹ Prop. 1 S (2016-2017) Justis- og beredskapsdepartementet.

(opplæring) og KS (forebygge bostedsløshet). Når det gjelder bostedsløshet samarbeides det også tett med Husbanken. Videre er det utarbeidet et rundskriv av JD og HOD som gir retningslinjer for samarbeidet med både spesialist- og kommunehelsetjenesten (inkl. sosialtjenestene).¹²

Nylig ble også strategien *Redusert tilbakefall til ny kriminalitet. Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021* undertegnet av statsrådene for hhv. ASD, HOD, JD, KMD og KD. Strategien vektlegger at dersom kriminalomsorgen skal kunne gjennomføre sitt samfunnsoppdrag, eksempelvis å forebygge ny kriminalitet, må andre sektorer ivareta sitt ansvar for blant annet helse- og omsorgstjenester, bolig, opplæring, arbeidsrettede- og sosiale tjenester. Departementene har et felles ansvar og skal samordne oppdrag til direktoratene når det kreves, dele rapporter og resultater og forbedre og effektivisere det tverrsektorielle samarbeidet om tilbakeføring etter endt straffegjennomføring. JD har et særlig ansvar for å tilrettelegge for samordnet innsats. I forbindelse med arbeidet er det opprettet et samarbeidsutvalg på departementsnivå kalt Tilbakeføringsutvalget. I løpet av 2017 skal det også opprettes et utvalg på direktoratsnivå.

Sammenheng i straffesakskjeden

Kriminalomsorgen regnes som et av de siste leddene i straffesakskjeden, og skal sørge for at domfelte gjennomfører straff idømt av domstolene og stille varetektsplasser til disposisjon for politiet. Kriminalomsorgens virksomhet og oppgavemengde avhenger av aktivitet og prioriteringer hos virksomhetene foran i kjeden (politi og påtalemyndighet og domstoler). Økt oppklaring hos politiet og raskere behandling hos påtalemyndighet og domstoler vil gi behov for økt kapasitet hos kriminalomsorgen. På den annen side kan godt tilbakeføringsarbeid, en effektiv forebyggende innsats, og økt bruk av administrative sanksjoner, bidra til å redusere behovet for kapasitet i kriminalomsorgen.¹³

Samarbeid med frivillige organisasjoner

God tilbakeføring til samfunnet forutsetter også et godt og nært samarbeid med frivillige organisasjoner. Det er en egen tilskuddsordning for frivillig virksomhet under kriminalomsorgens virkeområde, dvs. domfelte under straffegjennomføring med vektlegging av tilbakeføring til samfunnet etter endt straffegjennomføring. Denne dekker tilskudd til frivillige organisasjoner hvor hoveddelen av organisasjonens aktiviteter finansieres fra andre kilder. I 2017 er ordningen på ca. 23 mill. kr, og stiftelsen Wayback, Foreningen for fangers pårørende og Kirkens bymisjon «Fri» er noen av hovedmottakerne.¹⁴

¹² www.kriminalomsorgen.no

¹³ Prop. 1 S (2016-2017) Justis- og beredskapsdepartementet.

¹⁴ Prop. 1 S (2016-2017) Justis- og beredskapsdepartementet, post 70.

2.3 Kort beskrivelse av sentermodellen og enhetsmodellen

Beskrivelsen av de to alternative modellene til dagens organisering er basert på tidligere utredninger gjennomført av KDI i perioden 2014 og 2015. Se vedlegg 1 for en nærmere beskrivelse av ansvar- og oppgavefordelingen mellom myndighetsnivåene i disse to modellene.

I en «sentermodell» skal det fortsatt beholdes et mellomledd (3–4 sentre) mellom lokale enheter og KDI. Et kriminalomsorgssenter vil ha ansvaret for alle straffegjennomføringsformer og enheter innenfor et geografisk avgrenset område. Senteret ledes av en lokal overordnet leder (sintersjef) som har det samlede resultat- og ledelsesansvaret for alle driftsenheter som er inngår i senteret. Sintersjefen rapporterer til direktoratet. Sintersjefen og lederne av driftsenhetene er begge på samme forvaltningsnivå. Lederne av driftsenhetene vil rapportere til sintersjefen og utgjøre ledergruppen for senteret.

Alternativet til sentermodellen er «enhetsmodellen» som er en mer rendyrket to-nivåmodell hvor de ca. 60 enhetene fordelt på om lag 100 lokasjoner i kriminalomsorgen slås sammen til 11 generalistenheter og tre spesialenheter.¹⁵ Styring av alle landets enheter vil foregå fra direktoratsnivå, mens enhetssjefene vil ha ansvaret for daglig drift. Enhetssjefen rapporterer direkte til direktoratet.

Når et forvaltningsnivå tas bort, så må en del oppgaver omfordes. I KDIs hovedrapport (2014) slås det fast at oppgavene som regionadministrasjonene har hatt, skal videreføres. Oppgavene må enten håndteres av direktoratet eller av lokalt nivå.

Det legges til grunn i begge modellene at organiseringen i hovedsak skal være basert på fylkesgrensene.

2.4 Sentrale utviklingstrekk og utfordringer

2.4.1 Generelle utviklingstrekk i regional statsforvaltning

Når vi ser på utviklingen av statlige etater som har et regionalt statlig apparat ser vi flere fellestrekk både mht. drivkrefter for endringer i organisering og annen omstilling. Det som oftest trekkes frem er¹⁶:

- Økonomi – eksempelvis avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen fra 2015.
- Kompetanse, da særlig økt behov for profesjonalisering og effektiv ressursbruk.
- Likebehandling – sterkere grad av standardisering for å øke kvaliteten og få til bedre likeverd i tjenestene.

¹⁵ Prop. 105 L (2015–2016).

¹⁶ Difi-rapport 2016:6 Nøklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten?; Difi-notat 2014:4 Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat.

-
- Digitalisering og teknologisk utvikling – åpner opp for andre måter å levere tjenester på og nye arbeidsmåter og prosesser m.m.
 - Politiske beslutninger har stor betydning for organisering og lokalisering.
 - Samarbeid med andre – det pågår flere større strukturendringer slik som politireformen og kommune- og fylkesreformen som kan ha betydning for samarbeidet mellom kriminalomsorgen og andre etater og forvaltningsnivåer.

Driverne kan i stor grad sies å være allmenne, men er likevel ulikt definert eller vektet forskjellig innenfor den enkelte sektor. Innenfor kriminalomsorgen er det utarbeidet mål for organiseringen som harmonerer godt med noen av disse fellestrekkene, som for eksempel målene om sømløs kriminalomsorg for den domfelte, likebehandling og rettslikhet, og effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse.

Nedenfor utdypes noen av de generelle driverne og utviklingstrekkene og ses i sammenheng med særskilte utfordringer og utviklingstrekk for kriminalomsorgen der det er relevant.

Økonomi - reduksjon i bevilgningene til statlige virksomheter

Regjeringen innførte en avbyråkratiserings- og effektiviseringsreform fra 2015 (ABE-reformen).¹⁷ I praksis innebærer dette kutt i bevilgninger til alle statlige virksomheter. Hensikten med reformen er å bidra til mer effektiv statlige drift og slik skape handlingsrom for prioriteringer i statsbudsjettet.

Reformen stiller tydelige krav til redusering av utgiftsnivået og økning i produktiviteten, og gjelder alle statlige virksomheter, også sektorer som er politisk prioritert. I statsbudsjettet for 2016 foreslo regjeringen et kutt på 0,6 prosent hvorpå Stortinget økte kuttet med 0,1 prosent til 0,7 prosent. I 2017 er kuttet på 0,8 prosent.

Det er en utfordring å sikre tilstrekkelig kapasitet til gjennomføring av straff og varetekt. Tilstandsanalyser utført av Statsbygg tilsier at mange fengselsplasser må erstattes fordi bygningsmassen er i dårlig teknisk stand, eller fordi den er lite tilpassningsdyktig til en framtidrettet kriminalomsorg.¹⁸ Kutt i rammen kombinert med et stort vedlikeholdsbehov og modernisering av bygningsmassen er en av de store (økonomiske) utfordringene for kriminalomsorgen.

Færre regioner, sterkere fagmiljøer og differensiering av oppgaver

I Difi-notatet «Både styring og ledelse? Om ledergrupper i etater med regionalt apparat» (2014) vises det til at statsetatenes regioninndeling tradisjonelt sett har fulgt fylkesgrensene. De siste 15–20 årene har dette endret seg slik at det tidlige hovedmønsteret nå er blitt unntaket. De aller fleste etater med et

¹⁷ Prop. 1 S Gul bok (2014–2015).

¹⁸ Prop. 1 S (2016–2017) Justis- og beredskapsdepartementet.

regionalt apparat har langt færre regioner enn antall fylker, og helt ned mot 5–6 regioner slik som for eksempel kriminalomsorgen.¹⁹

Bevegelsen i retning av færre regioner kan forstås på bakgrunn av flere faktorer. Det er blant annet et press i retning av større enheter og dermed større fagmiljøer – dette er med tanke på å skape grunnlag for faglig spesialisering og dermed faglig kvalitet. Færre og større fagmiljøer legger dessuten bedre til rette for å sikre likebehandling ved myndighetsutøvelse. På det administrative området ser vi også en tendens til sterkere funksjonsorganisering og etablering av fellestjenester for hele etaten.

I kjølvannet av at etatenes regioner er blitt færre og større har det også skjedd en differensiering av regionenes ansvarsområder. Flere etater har sett det som hensiktsmessig å samle enkelte typer oppgaver i en enkelt region. For noen etater er disse oppgavene lite omfattende, men for andre kan volumet være betydelig. Tradisjonelt har regionenes oppgaver vært rent geografisk definert, dvs. alle regionenhetene har hatt identiske ansvarsområder innenfor sine geografiske grenser.

Det kan skilles mellom såkalte *landsdekkende oppgaver* og *nasjonale oppgaver*. Førstnevnte er oppgaver som er for små til å utvikle et fagmiljø i den enkelte region, men som ved å sentraliseres til én enkelt region, kan få tilstrekkelig saksmengde til å løse oppgavene både mer effektivt og men viss faglig standard. Sistnevnte kan være oppgaver som fra før var tillagt direktoratet, men som overføres til en enkeltregion for å avlaste direktoratet og/eller for å styrke den aktuelle regionen faglig sett, herunder også å gjøre regionenheten mer attraktiv for potensielle søkere til fagstillinger.

I dag er det ulik praksis med hensyn til om administrative funksjoner som utføres regionalt regnes som direktoratets eller vedkommende regions oppgaver. For eksempel i Kriminalomsorgen har ett av regionkontorene ansvar for postmottak for hele etaten.

Nye muligheter med bruk av teknologi

Den teknologiske utviklingen gir muligheter til å levere nye tjenester eller eksisterende tjenester på en annen måte enn i dag. Digitaliseringen åpner for en mer sentralisert oppgaveløsning bortsett fra når brukerne er avhengige av direkte og personlig kontakt. Samtidig synes fordelene ved digitalisering stadig mer overbevisende både i form av effektivisering og økt kvalitet for brukerne.

Det uttrykkes et stort behov for nye og bedre IKT-løsninger som også ivaretar personvern hensyn bedre enn dagens verktøy i kriminalomsorgen.²⁰ Informasjon og informasjonshåndtering er en sentral ressurs i den framtidige kriminalomsorgen, både i etatens arbeid med straffegjennomføring, i samarbeidet i straffesakskjeden, i samarbeidet med forvaltningssamarbeidspartnerne om tilbakeføring til samfunnet, og ikke minst

¹⁹ Difi-notat 2014:4 Både styring og ledelse? Om ledergrupper i etater med regionalt apparat.

²⁰ KDI (2015) Sømløshet i ny organisasjon; St. meld. nr. 37 (2007–2008).

for å kunne evaluere og videreutvikle virksomheten.²¹ IKT-løsningene må derfor både understøtte og tilrettelegge for bedre arbeidsprosesser og samhandling internt i kriminalomsorgen og med samarbeidspartnerne.

For å ha mulighet til å vurdere hvilke tiltak i straffegjennomføringen som virker på sannsynligheten for tilbakefall, må tiltakene evalueres fortløpende. Måling av sammenhengen mellom tiltak og tilbakefall er grunnleggende informasjon som skal kunne trekkes ut av IKT-løsningene. Dette krever blant annet at det etableres felles IKT-løsninger for hele kriminalomsorgen. Ulike IKT-systemer som bare delvis kommuniserer med hverandre, bidrar til å opprettholde skrankene mellom fengsel og friomsorg, samt mellom regionene. Kriminalomsorgen har også fortsatt behov for IKT-løsninger som sikrer mer effektive og robuste løsninger for utøvelsen av nødvendige støttefunksjoner.²²

Et eksempel på at kriminalomsorgen tar i bruk ny teknologi til å levere tjenester er innføring av elektronisk kontroll (EK).²³ I 2008 etablerte Justisdepartementet en forsøksordning med EK som ny straffegjennomføringsform utenfor fengsel. Ordningen ble gjort landsdekkende i 2014, og åpner for at domfelte som skal fullbyrde opp til fire måneder ubetinget fengselsstraff eller har fire måneder igjen til forventet prøveløslatelse, kan søke om straffegjennomføring med EK. Ordningen har siden blitt utvidet og vil utvides ytterligere i løpet av 2017 til en samlet på kapasitet på om lag 500 plasser fra 2018.²⁴ Per første tertial 2016 var kapasitetsutnyttelsen 95 prosent. Det utgjør ca. 8 prosent av den totale straffegjennomføringskapasiteten.²⁵

I dag er EK et alternativ til fengselsplasser med lavere sikkerhet, og departementet vurderer å utvide ordningen til flere målgrupper og hvilke evt. konsekvenser dette kan ha for behovet for fengselsplasser framover.²⁶

2.4.2 Spesielle utfordringer i kriminalomsorgen

Glippsoner er en utfordring i kriminalomsorgen

Det er et mål i kriminalomsorgen at straffen må være slik at tilbakefallet til ny kriminalitet blir mindre. Det innebærer blant annet å rehabilitere bedre. Det krever fleksibilitet innenfor rammene av den idømte straffereaksjonen, med gode virkemidler både innenfor og utenfor fengsel. Det krever også en mer planmessig gjennomføring av straffen, med kontinuitet og koordinering av tiltak i en «sømløs» straffegjennomføring, uten skott mellom fengsel og friomsorg, og med et tett samarbeid med andre virksomheter. Det går også mot

²¹ KDI (2015) Sømløshet i ny organisasjon; St. meld. nr. 37 (2007-2008).

²² St. meld. nr. 37 (2007-2008).

²³ Kriminalomsorgen har ansvaret for alle sider av driften ved straffegjennomføring med elektronisk kontroll, det vil si både for den faglige og tekniske gjennomføringen. I praksis vil det være det lokale friomsorgskontoret som har det faglige ansvar for straffegjennomføringen, mens KDI (tidligere KITT, nå innlemmet i KDI) har det tekniske ansvaret, herunder ansvaret for det tekniske overvåkningsutstyret.

²⁴ Justis- og beredskapsdepartementet.

²⁵ Prop. 1 S (2016-2017) Justis- og beredskapsdepartementet.

²⁶Ibid.

en utvikling der friomsorgskontorene vil bære en større del av straffegjennomføringen i framtiden ved siden av økt bruk av alternative reaksjoner slik som for eksempel EK.

Som følge av behovet for økt samhandling internt og eksternt, stilles det blant annet krav til både ny og bedre utnyttelse av eksisterende kompetanse i kriminalomsorgen.²⁷ Framtidens kriminalomsorg må i større grad være basert på tverrfaglig samarbeid, rehabilitering av innsatte og domfelte og innrettet mot tilbakeføringsarbeidet.²⁸

Utviklingen i straffegjennomføringen, sammensetning av domfelte og grupper med spesielle behov

Utviklingen de senere årene viser at sittedid for domssonere i fengsel blir lengre. Dette kan blant annet forklares ved økt bruk av EK som medfører at en større andel av dommer under fire måneder sones utenfor fengsel. Følgelig øker den gjennomsnittlige sittediden på de resterende dommene. Samtidig er det en utvikling som viser at lengden på dommene kriminalomsorgen mottar øker, selv om det totale antallet dommer ikke nødvendigvis øker.²⁹

Det er også slik at domfelte som gruppe har flere levekårs- og helseproblemer sammenlignet med befolkningen for øvrig. Flere undersøkelser har i senere år konstatert at domfelte på de fleste levekårsområdene har blitt hengende mer og mer etter befolkningen for øvrig. Det er blant annet snakk om en opphoping av problemer som gradvis har utviklet seg siden oppveksten, viser undersøkelser gjort av FAFO³⁰:

- 30 prosent har vært barnevernsklienter
- 30 prosent har opplevd å ha nær familie i fengsel
- 40 prosent har ungdomsskolen som lengste fullførte utdanning
- 70 prosent er arbeidsledige
- 40 prosent lever under fattigdomsgrensen
- 30 prosent er bostedsløse
- 50 prosent har kroniske sykdommer
- 60 prosent er rusmisbrukere

En nyere undersøkelse gjennomført av SSB (2015) om innsattes levekår, *Innsattes levekår 2014. Før, under og etter soning*, støtter funnene fra den noe eldre FAFO-undersøkelsen. For eksempel viser SSB-rapporten til at en høy andel innsatte har hatt negative opplevelser i barndommen; 40 prosent har opplevd å bli mishandlet i oppveksten, 38 prosent bodde med noen som hadde alkohol- eller narkotikaproblemer i oppveksten og 41 prosent har opplevd at noen i familien satt i fengsel.

²⁷ KDI (2015) Sømløshet i ny organisasjon; St.meld. nr. 37 (2007-2008).

²⁸ Redusert tilbakefall til ny kriminalitet. Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021.

²⁹ Prop. 1 S (2016-2017) Justis- og beredskapsdepartementet.

³⁰ St. meld. nr. 37 (2007-2008).

En betydelig gruppe av de innsatte i fengsel (ca. 10 prosent) har også store lærevansker. De er kjennetegnet ved stor umodenhet, mange fengselsdommer, behandlingsbehov for psykiske lidelser og lavt utdanningsnivå. Dette er innsatte som i dag for en stor del ikke tar del i skoletilbudet eller programvirksomheten som blir tilbudt i fengselet.³¹ Mange domfelte har også en vanskelig bosituasjon før og etter soning i fengsel. Dette vanskeliggjør tilbakeføring til samfunnet og krever god samhandling mellom kriminalomsorgen og det kommunale tilbudet / Husbanken.³²

En utvikling kriminalomsorgen ser, er at innsatte i fengsler som gruppe har blitt mindre differensiert enn før ettersom domfelte med mindre alvorlige og kortere dommer blir satt på EK eller soner samfunnsstraff. For å få en slik straffereaksjon er det ofte en forutsetning at den domfelte har en såpass ordnet livsførsel at straffen med sannsynlighet kan gjennomføres uten brudd.³³

Det er enkelte grupper domfelte, slik som for eksempel kvinner og utenlandske domfelte uten statsborgerskap, som krever særskilt tilrettelegging av kriminalomsorgen i forbindelse med straffegjennomføringen.

Det er få kvinner i fengsel sammenliknet med menn, og de blir færre. Kvinner utgjorde drøyt 12 prosent av alle straffereaksjoner hos kriminalomsorgen i 2016. I fengsel er rundt 6 prosent av alle innsatte kvinner.³⁴ Målinger viser at kvinnene er dømt for svært alvorlig kriminalitet.³⁵ Fordi kvinner utgjør en liten andel av de innsatte, kan det være vanskelig å tilby den samme bredden i tjenestetilbudet som for menn, og samtidig gjennomføre straffen nær hjemstedet slik straffegjennomføringsloven forutsetter.

Som nevnt er det et stort vedlikeholdsetterslep i norske fengsler på grunn av gammel bygningsmasse.³⁶ Sivilombudsmannens rapport *Kvinner i fengsel* (2016) viser at den bygningsmessige tilstanden i norske fengsler påvirker en rekke forhold av stor betydning for kvinners soningsforhold. Kvinner har for eksempel særskilte sanitære behov.³⁷

I 2015 fikk KDI utarbeidet en rapport «Likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar» som konkluderte med at det må gjøres en innsats på mange ulike nivå og fagområder før man kan si at det er likeverdige forhold for kvinner og menn under kriminalomsorgens ansvar. Rapporten er fulgt opp med *Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring 2017-2020*, vedtatt 6. juni 2017.

³¹ St.meld. nr. 37 (2007-2008).

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Strategi for kvinner i varetekt og straffegjennomføring 2017-2020 (KDI, juni 2017)

³⁵ St.meld. nr. 37 (2007-2008).

³⁶ Statsbygg sin årsrapport for 2015.

³⁷ Sivilombudsmannen (2016) *Kvinner i fengsel*. En temarapport om kvinners soningsforhold i Norge.

Andelen utenlandske innsatte økte i perioden 2005 til 2009, og har fra 2012 stabilisert seg på ca. en tredjedel. Utenlandske domssonere som ikke skal tilbakeføres til det norske samfunnet etter løslatelsen har behov for en annen oppfølging og innhold i straffegjennomføringen enn øvrige innsatte. Vedrørende kvinner er det nå opprettet en avdeling for utenlandske kvinner med 20 plasser ved Kongsvinger fengsel.³⁸ Det er også en økning i antall overføringer av utenlandske statsborgere til videre soning i hjemlandet fra 2013 til 2015, fra 48 til 63, ifølge budsjettproposisjonen for 2017. Dette har også vært en prioritert oppgave fra regjeringens side og det vises til gode resultater.³⁹

En undersøkelse tok for seg straffegjennomføringen for «ikke-vestlige» og «vestlige» innsatte. Generelt sett er det små forskjeller i straffegjennomføringen og løslatelsesprosessen. Unntaket er de som har utvisningsvedtak eller uavklart oppholdsstatus, og domfelte som ikke behersker norsk eller engelsk, noe som medfører alvorlige kommunikasjonsproblemer med tilsatte. Disse to gruppene skaper de største utfordringene med hensyn til tiltak.

Utviklingen i straffegjennomføringen, sammensetning av domssonere og soningsformer stiller andre og nye krav til kriminalomsorgen, for eksempel til organisering, sammensetning av kompetanse, bygningsmasse, kapasitet, sikkerhetsnivå, og til hvordan importtjenestene bør leveres.

³⁸ Justis- og beredskapsdepartementet.

³⁹ Prop. 1 S (2016–2017) Justis- og beredskapsdepartementet.

3 Styrker og svakheter ved dagens organisering

I dette kapitlet belyser vi sterke og svake sider ved dagens organisering sett i lys av målene og kriteriene for organisering av kriminalomsorgen (jf. kap. 1). Beskrivelsen er basert på funn fra intervjuer, arbeidssamlinger og dokumentanalyse. Difis vurderinger og anbefalinger presenteres i kap. 4.

3.1 Forenklet styring og tydelig etatsledelse?

3.1.1 Kriminalomsorgen har god måloppnåelse

Kriminalomsorgens overordnede mål er å sørge for en sikker og god straffegjennomføring for samfunnet og for den enkelte domfelte, samt å redusere tilbakefall til kriminalitet etter soning (se kap. 2.1 for nærmere beskrivelse av samfunnsoppdraget). Hovedinntrykket fra intervjuer, arbeidssamlinger og dokumentstudier er at kriminalomsorgen har god måloppnåelse og leverer tilfredsstillende resultater i henhold til samfunnsoppdraget og oppdragsbrev. Dette synspunktet deles av både JD, KDI og etaten for øvrig.

3.1.2 Medarbeidere i regionene og enhetene er stort sett tilfredse med dagens organisering

I arbeidssamlingene gir et flertall uttrykk for at dagens organisering med tre nivåer fungerer tilfredsstillende. Det er tydelig hvilken beslutningsmyndighet som ligger til hhv. sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Det vises også til at direktoratets styrings- og kontrollspenn med fem underliggende regioner er hensiktsmessig sett i lys av etatens størrelse. Det framheves blant annet at dagens struktur gir korte avstander mellom de ulike beslutningsnivåene, noe som igjen bidrar til lojalitet i styringslinjen og sikrer effektiv implementering og tilpasninger av overordnede strategier og styringssignaler helt ned på lokalt nivå. Her opplever særlig de små enhetene at regionene spiller en viktig rolle.

I arbeidssamlingene er det likevel bred enighet om at kriminalomsorgen har et forbedringsbehov innenfor de ulike målområdene (bl.a. sømløshet, rettslikhet og likebehandling, nærmere beskrevet i avsnittene under). Hovedsynspunktet som går igjen er at forbedringene kan gjøres uten større strukturendringer i etaten.

3.1.3 JD og KDI ser behov for endringer i organisering

JD og ledelsen i KDI gir også uttrykk for at selv om etaten har god gjennomføringsevne, så er det behov for forbedringer. Dette er også bakgrunnen for at departementet fremmet forslaget om organisering av etaten i en to-nivåmodell.

Departementet ønsker å gjennomgå strukturen med å sikte på å forenkle og avbyråkratisere i tråd med nåværende regjerings politiske plattform (Sundvolden-erklæringen). Departementet mener også at det er nødvendig å foreta en helhetlig vurdering av organiseringen etter utskillelsen av KDI i

departementet i juni 2013.⁴⁰ KDI fikk i oppdrag å utrede to alternative modeller i 2014.⁴¹ Basert på utredningene og departementets egne vurderinger, vil en organisasjonsmodell med to nivåer bidra til både bedre måloppnåelse og en mer effektiv ressursutnyttelse i kriminalomsorgen.

I arbeidssamlingene med ansatte i etaten kom det også frem enkelte synspunkter på at organisasjonen i dag er overstyrt og for kompleks gitt størrelsen på etaten. Det er en liten etat sammenlignet med andre, eksempelvis sykehussektoren med regionale helseforetak. En to-nivåmodell vil derfor kunne understøtte bedre målet om forenklet styring og tydelig etatsledelse.

3.1.4 Direktoratet oppleves ikke som sterkt nok

Ifølge JD skal KDI ivareta rollen som en sterk etatsleder og iverksetter av politikk og myndighetsutøvelse, og direktoratet skal ha det strategiske ansvaret for all faglig og administrativ utvikling i kriminalomsorgen. Det må derfor ha faglig tyngde, være den strategiske drivkraften og utøve tydelig etatsledelse.⁴²

I intervjuer med representanter for departementet gis det uttrykk for at KDI i dag ikke har den sterke, strategiske rollen som er forutsatt. Det vises til at det er viktig at KDI gis anledning til å utvikle direktoratsrollen og at det er vanskelig så lenge den øvrige organisasjonen forblir uendret. Dette er en av årsakene til at departementet har gått inn for en to-nivåmodell der direktoratsnivået, og derigjennom etatsledelsen, blir styrket.

Departementet ønsker en forenklet organisering av kriminalomsorgen med færre myndighetsnivåer, jf. Prop. 105 L (2015–2016). Regionene har per i dag direktoratsoppgaver, og etter utskillelsen av direktoratet i 2013 er det nå naturlig med en forenkling og en flatere struktur med kun to nivåer – uten dagens regionale ledd. Ifølge departementet vil dette bidra til klarere linjer og redusere muligheten for at det utvikler seg ulik praksis og ulik kvalitet i tjenestetilbudet.⁴³ I den foreslåtte enhetsmodellen vil strategiske oppgaver og koordineringsoppgaver som regionadministrasjonen har hatt til nå, som hovedregel, legges til direktoratet.

I arbeidssamlingene og intervjuene med ledere, medarbeidere og tillitsvalgte i regionene og enhetene er det flere som gir uttrykk for at KDI ikke har funnet sin rolle. Det vises til at det ikke er tydelig nok etatsledelse fra direktoratet og at KDI ikke er tilstrekkelig løsrevet fra departementet etter utskillelsen i 2013. Regionalt og lokalt nivå opplever at direktoratet er for politisk styrt og ikke har den faglige tyngden det bør ha overfor etaten. Det er også en tendens at direktoratet i større grad engasjerer seg i enkeltsaker og at dette i hovedsak

⁴⁰ Prop. 105 L (2015–2016); Justis- og beredskapsdepartementet (juni 2015), Høringsnotat – Omorganisering av kriminalomsorgen.

⁴¹ Oppdrag til Kriminalomsorgsdirektoratet gitt i Justis- og beredskapsdepartementets brev av 10. juni 2014.

⁴² Justis- og beredskapsdepartementet (juni 2015), Høringsnotat – Omorganisering av kriminalomsorgen.

⁴³ Prop. 105 L (2015–2016).

skyldes politisk interesse. Denne typen engasjement fra KDI oppleves ikke som positivt.

Etaten etterlyser et tydeligere og faglig sterkere direktorat som bl.a. sørger for god og ensartet praksis i hele kriminalomsorgen. Hovedtyngden av synspunktene i arbeidsamlingene peker i retning av at KDI ikke har tilstrekkelig faglig tyngde og er for svak (sammenlignet med regionene som oppleves å være sterke). Det anses imidlertid som positivt at direktoratet er relativt lite målt i antall ansatte og mange ser negativt på at direktoratet skal bli større (flere årsverk) som følge av endring til en to-nivåmodell.

Det oppgis i arbeidssamlingene at KDI den senere tiden har involvert seg sterkere i etaten. KDI har også tatt over ledelsen av de faglige nettverkene (fagfora) som regionene hadde. KDI viser til at det er nødvendig at direktoratet har en tydeligere rolle i styringen av den faglige aktiviteten og at de tidligere var helt frakoblet de faglige nettverkene. At KDI nå ønsker å eie disse fagforaene vil bidra til en «kortere vei» mellom sentralt og lokalt nivå, og gi direktoratet mer kunnskap om praksis og hva som virker og ikke virker på det operative nivået. Fra regionalt nivå gis det uttrykk for at det er uproblematisk at KDI tar et ansvar for fagnettverkene, men at det er uheldig at det ikke har vært arrangert nettverkssamlinger etter at KDI overtok ansvaret.

Direktøren i KDI har to ledergrupper, én kun med ledergruppen i direktoratet som møtes ukentlig og én utvidet ledergruppe, kalt etatsledergruppen, hvor regiondirektørene også sitter. Etatsledergruppen møtes ca. månedlig. Etatsledergruppen er ikke et beslutningsorgan, men rådgivende, og er i dag et viktig forankringsorgan og diskusjonsforum. I tillegg har direktoratet styringsmøter med den enkelte regionen i løpet av året.

Direktøren i KDI opplever ledergrupper bestående av to nivåer som krevende, der det ene nivået styrer det andre. Selv om etatsledergruppen er formelt rådgivende, opplever hun at regionene nok av og til ønsker det annerledes. Dette understøttes av intervju med regiondirektørene. Selv om det oppleves som svært positivt av regionene at de deltar regelmessig i direktørens utvidede ledergruppe (etatsledergruppen), mener flertallet av regiondirektørene at de blir for sent involvert i enkelte saker og at beslutningen allerede er tatt.

3.1.5 Regionene fungerer ulikt

Viktig støtte til små enheter – unødvendig mellomledd for store enheter
Regionene ble opprettet i 2001 og beskrives av samtlige vi har snakket med som en klar forbedring fra tidligere organisering (se kap. 2.2.1). KDI's ledelse viser til at etter at regionene ble etablert har den daglige driften av kriminalomsorgen blitt mye bedre, for eksempel har det blitt kortere saksbehandlingstid og bedre økonomistyring.

I arbeidssamlingene i etaten er det mange fra de lokale enhetene som roser regionene for god støtte og faglig veiledning. Dette gjelder spesielt små enheter. De er til dels avhengige av kompetansen ved regionkontorene og mener det er viktig med geografisk nærhet. De mener også det er positivt og viktig at

regionkontorene kjenner enhetene godt. Representanter for de små enhetene viser bl.a. til at de selv ikke kan være spesialister på alt.

Representanter for de store enhetene er jevnt over mer skeptiske til regionkontorene og deres merverdi. De mener det er betydelige og uheldige forskjeller mellom regionene og at en tre-nivåmodell er lite kostnadseffektiv. De opplever regionkontorene som et unødvendig mellomledd. Noen mener også at linjen fra direktoratet til enhetene blir for lang i dag.

Ulik praksis mellom regionene

Selv om mange i arbeidssamlingene i etaten er positive til regionene, er det likevel en utbredt oppfatning at regionene er ulike og at praksis varierer (se også kap. 3.4 om rettssikkerhet og likebehandling). De har for eksempel ulike budsjettfordelingsmodeller. En av regionene fordeler midler til enhetene basert på stillinger, heller enn å styre på oppgaver og områder slik som noen andre regioner gjør.

Ifølge ledelsen i KDI er det vanskelig å vurdere budsjettfordelingsmodellen opp mot måloppnåelse i den enkelte region, da enhetene er ulike og har ulike typer sammensetninger av innsatte. Direktoratet anvender selv en overordnet budsjettfordelingsmodell fra sentralt til regionalt nivå, og det mottas økonomirapporter på det direktoratet ber om fra regionene – det er god økonomistyring i etaten generelt sett.

I dag opplever direktoratet at det er ulike virkelighetsoppfatninger på tvers av regionene om hva som er utfordringsbildet. For eksempel definerer den enkelte region hvordan man skal se på sikkerhet og risiko for radikalisering, brudd på prøveløslatelse osv. Men den enkelte regions praksis er ikke godt nok forankret hos andre regioner eller hos KDI.

Hovedinntrykket fra intervjuer med regiondirektørene og assisterende regiondirektører, samt fra medarbeidere i arbeidssamlingene, er at samarbeidet på regionalt nivå fungerer godt. Det samarbeides og samordnes når det er behov og nødvendig. Det skal være regionale forskjeller på enkelte områder og dette kan forklares med geografi, størrelse og til dels historikk. På medarbeider- og saksbehandlingsnivå vet de hvem de skal ringe til når de ønsker å få råd. Dette er mulig fordi det kun er fem regioner og ikke ca. 11–14 enheter som foreslått i enhetsmodellen.

Regionene har både en operativ og strategisk rolle

I arbeidssamlingene med ansatte i etaten vises det til at regionene i dag både er strategiske og operative og at det gjør rollefordelingen mindre klar mellom direktorat og regioner og mellom regioner og enheter. Andre igjen mener regionene har en styrke i å formidle og tilpasse strategier og oppdrag fra sentralt nivå slik at det kan gjennomføres lokalt på en best mulig måte. De viser til at når man kjenner enhetene godt slik som regionene gjør, så er det enklere å være strategiske i styringen og velge riktige tiltak, kompetanseutvikling m.m.

Både JD og KDI peker på at det er viktig at strategiske valg treffes sentralt for å sikre helhetlig og ensartet praksis i etaten. I intervjuer med representanter for

ledelsen i Kriminalomsorgsavdelingen i departementet ble det vist til at regionene ble tillagt strategiske oppgaver da de ble opprettet, ettersom tidligere KSF (Kriminalomsorgens sentrale forvaltning) var en del av departementet. Ifølge JD er dagens rollefordeling mellom direktoratet og regionene på det strategiske området uklart. Dette skyldes at regionene fortsatt har slike oppgaver etter at KDI ble opprettet. Departementet presiserer imidlertid at det er forutsatt at det strategiske ansvaret skal ligge hos KDI og at dette var et viktig hensyn ved opprettelsen av direktoratet.

Ifølge ledelsen i KDI er det i dag for lang avstand mellom det strategiske og det operative nivået i møtet med den domfelte og innsatte, og de erfarer at nasjonale strategier og handlingsplaner blir implementert på ulike måter i de fem regionene. Styringslinjene (og etaten) fungerer godt på det operative når oppdragene er klart definert. Når det må koordineres på tvers av regionene derimot, fungerer dagens organisering svakere. Det varierer mye hvor stort ansvar den enkelte region da tar.

Direktoratet opplever også at regionene til dels er svake på utviklingsarbeid samlet sett. Det skjer mye godt utviklingsarbeid i regionene hver for seg, men det blir ikke omsatt til nasjonale standarder. Regiondirektørene ønsker å utvikle sine regioner, og det kan føre til at kriminalomsorgen får fem ulike måter å gjennomføre oppdraget på.

Selv om departementet er tydelig på at det strategiske ansvaret ligger på direktoratsnivå, erfarer KDI at det likevel i praksis er noe uavklart hva slags rolle regionene har i strategiske spørsmål og i utviklingen av kriminalomsorgen, og at det derfor oppstår uklarheter knyttet til rolle- og oppgavedelingen.

3.2 Sterkt lokalt nivå?

3.2.1 Ulikheter i kapasitet og kompetanse på det lokale nivået

Ett av målene for en fremtidig organisasjonsmodell for kriminalomsorgen er styrket lokalt nivå. Dette handler blant annet om å ivareta behovet for faglig sterke miljøer og enheter som er «robuste» nok til å utføre oppgaver som er plassert på dette nivået, uavhengig av struktur (se kap. 1.3.2 og vedlegg 2 for omtale av vurderingskriteriene).

I arbeidssamlingene i etaten var det mange som ga uttrykk for at dagens modell tilrettelegger for et sterkt lokalt nivå, men at det er store forskjeller mellom enhetene når det kommer til kompetansesammensetning, kapasitet og størrelse. Det gjelder særlig juridisk kompetanse og innenfor administrasjon og HR. Sistnevnte har like mye med kapasitet å gjøre som med kompetanse, opplyser flere. I dag er små enheter avhengige av mye støtte fra regionkontorene. Det er urealistisk at alle enheter skal styrkes og mange tar derfor til orde for ytterligere sammenslåing av enheter.

Antall fengsler har i løpet av de siste årene blitt redusert som følge av at flere fengsler i geografisk nærhet har blitt slått sammen administrativt under samme ledelse.⁴⁴ Flere har i arbeidssamlingene og i intervjuer på ulike nivå vist til gode erfaringer med å slå sammen en stor enhet med en eller flere små (f.eks. Horten og Hof). Suksesskriteriet som trekkes frem er at det må være relativt korte avstander mellom enhetene, og her er det store geografiske forskjeller mellom nord og sør i landet. Mulighetene for sammenslåing av enheter er mindre i Nord-Norge pga. de store avstandene, hevdes det.

Selv om det vises til positive erfaringer ved sammenslåing av enheter, etterspørres det likevel en mer systematisk gjennomgang av erfaringer og konsekvenser ved sammenslåing av enheter, både sammenslåing av fengsel og sammenslåing av friomsorgskontorer.

3.2.2 Stor grad av autonomi lokalt

Enhetene har stor autonomi, treffer mange beslutninger og medbestemmelse utøves lokalt. Flere viser til betydningen av at beslutninger treffes nær det operative nivået. Samtidig peker mange på at selv om autonomi og tilhørighet til egen enhet er positivt, så kan det også være en ulempe. Om man hegner om egen enhet uten å se enhetens rolle i helheten i kriminalomsorgen, kan det oppstå ulike kulturer og praksiser. Det kan ha uheldige virkninger slik som dårlig ressurs- og kompetanseutnyttelse, rettsulikhet, illojalitet til linjen m.m.

KDI har liten innflytelse på rekrutteringer og tilsetninger på underliggende nivåer, og opplever det som problematisk. Det er i dag den enkelte region som har det helhetlige ansvaret for straffegjennomføringen innenfor sine geografiske grenser, og for drifts-, budsjett- og resultatansvar overfor de lokale enhetene. Det er likevel slik at størsteparten av tilsettingene skjer på lokalt nivå. Uavhengig av strukturendringer, er det derfor ønskelig å se nærmere på fullmaktene på dette området, og hvordan krav til kompetanse kan styres mer fra sentralt nivå. Organisasjonsutvikling og kompetansesammensetning og rekruttering henger tett sammen når mange av utfordringene kriminalomsorgen står overfor skal løses i tiden framover.

I intervjuer med representanter fra departementet opplyses det om at det er store forskjeller mellom enhetene i dag, og at det innebærer en utfordring mht. bl.a. rettslikhet og likebehandling, styring, men også effektiv ressursutnyttelse.

Etter departementets vurdering vil det skje en styrking av det lokale nivået ved en overgang fra dagens tre nivåer til en to-nivåmodell. I en to-nivåmodell (enhetsmodellen) vil den administrative kompetansen og ressursene styrkes i etaten, og det vil være økte muligheter for fleksibel bruk av ressurser, kompetanse og personell innad i enhetene, sammenlignet med i dag.⁴⁵ Flere lokale enheter med en endret oppgave- og ressursfordeling vil også øke kvaliteten på straffegjennomføringen for den enkelte innsatte og domfelte.⁴⁶

⁴⁴ Prop. 105 L (2015–2016).

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

Enkelt saker skal behandles i førsteinstans på lokalt nivå og alle enhetene skal ha juridisk kompetanse/egne jurister – noe som ikke er tilfellet på dagens lokale nivå som er fengsel og friomsorgskontor. Det er viktig for departementet at det også i en to-nivåmodell er slik at stedsavhengige oppgaver som krever utstrakt lokalkunnskap i oppgaveløsningen eller nærhet til den domfelte og innsatte håndteres på lavest mulige nivå, altså på lokalt nivå.⁴⁷

3.3 Effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse?

Det er et mål å redusere utgiftene til administrasjon og ledelse og sikre at mest mulig av kriminalomsorgens ressurser går til tjenesteproduksjon. Dette målet er tett koblet både til målet om styrket lokalt nivå og målet om forenklet styring og tydelig etatsledelse. Med tjenesteproduksjon menes først og fremst at kvaliteten på tjenestene til de domfelte og innsatte skal bedres, jf. Prop. 105 L (2015–2016). Tjenesteproduksjon omfatter både direkte tjenester til de domfelte og innsatte og arbeid på systemnivå som er rettet mot domfelte.

3.3.1 Delt syn på om det er for mye ledelse og administrasjon

I arbeidssamlingene var det flere som stilte spørsmål om det er for mye administrasjon og ledelse i kriminalomsorgen i dag. Det vises til at problemet snarere er økning i administrative oppgaver enn økning i antall ansatte/årsverk. De viser også til at en tre-nivåmodell gjør at direktoratet kan være relativt lite i størrelse, noe som oppleves som positivt.

Enkelte gir likevel uttrykk for at regionene er tunge på administrasjon og ledelse, bl.a. ved at alle regioner har to assisterende regiondirektører. Representanter for de større enhetene gir uttrykk for at regionene ikke tilfører tilstrekkelig merverdi og at de oppleves som et unødvendig mellomledd på enkelte områder, slik som i overføringssaker. I slike tilfeller henvender direktoratet seg oftere direkte til det lokale leddet.

KDI mener selv at direktoratet er lite sammenlignet med andre direktorater med et ytre apparat. I alt er det ca. 100 ansatte i KDI i dag, hvor ca. 35 årsverk er på IT. I IT-avdelingen går ca. 1/3 av årsverkene til overvåking av alarmer knyttet til EK-soning, og resten er stort sett drift.

Å samle administrative funksjoner og redusere antall lederstillinger i kriminalomsorgen vil være hensiktsmessig med tanke på effektivisering av ledelse og administrasjon, ifølge departementet.⁴⁸ Ifølge ledelsen i Kriminalomsorgsavdelingen i departementet, er det behov for å effektivisere for å finansiere satsninger. I departementets forslag til omorganisering av kriminalomsorgen til Stortinget, trekkes det fram at en to-nivåmodell med et sentralt og lokalt nivå vil innebære en reduksjon av ledelse og administrasjon

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Høringsnotat juni 2015.

ved at flere lokale enheter slås sammen og at regionadministrasjonene legges ned. Dette vil frigjøre ressurser fra administrasjon til tjenesteproduksjon, både til den enkelte domfelte og innsatte, men også på systemnivå. Førstnevnte dreier seg om økt antall dagstillinger og mer tid til kontaktbetjenttid i fengslene, mens sistnevnte handler om bedre samordning av kriminalomsorgens egen innsats med ytelser fra samarbeidende etater og frivillige organisasjoner.⁴⁹

3.3.2 Modernisering og digitalisering av etaten går for tregt

Selv om det er delte meninger om etaten er overadministrert i dag, er det mange som ser behovet for effektivisering og kvalitetsforbedring og som mener det er et uutnyttet potensial i kriminalomsorgen. Hvorvidt dette kan hentes ut innenfor dagens organisering eller krever en strukturendring, er det delte oppfatninger om.

Uavhengig av organisasjonsmodell er det mange som tar til orde for forbedrings- og effektiviseringstiltak som bør gjennomføres i etaten. Kriminalomsorgen har mange uhensiktsmessige IT-systemer og fagsystemer som ikke kommuniserer godt med hverandre, og som er til hinder for god informasjonsflyt, og bidrar til dobbeltarbeid. Sistnevnte gjelder spesielt ved overføring av innsatte og domfelte. Det er også fortsatt en del manuelle arbeidsprosesser. For å få til en mer sømløs kriminalomsorg er det nødvendig med en styrking av IT i organisasjonen. Flere tar også til orde for at de ulike delene av etaten må bli flinkere til å lære av hverandre.

3.3.3 Ønske om økt sentralisering av felles funksjoner og bedre ressursutnyttelse i etaten

Kriminalomsorgen har sentralisert enkelte fellesfunksjoner (lønn og regnskap og postmottak). Hovedinntrykket fra kartleggingen er at det fortsatt er et uutnyttet potensiale i å tenke mer i retning av å samle flere administrative funksjoner, enten på lokalt eller regionalt nivå. Dette kan bidra til stordriftsfordeler slik som sterkere fagmiljøer og økt profesjonalisering.

Sett fra direktoratets side er effektiv bruk av kompetanse på tvers i kriminalomsorgen den største utfordringen mht. dette målet. Det er i dag mulig å hente ut gevinster ved å utnytte ressurser mer på tvers, noe som vil være enklere i en to-nivåmodell. Gevinstene skal komme det lokale nivået til gode ved at det overføres ressurser og at den faglige kompetansen styrkes, ifølge direktoratet.

Hovedinntrykket fra arbeidssamlinger og intervjuer med regionledelsen er at en strukturendring, fra en tre-nivåmodell til en to-nivåmodell, i liten grad vil bidra til økonomiske besparelser.

Når det gjelder budsjettkutt, opplyser direktoratet at det stort sett er gjennomført på regionnivå, og at det lokalet nivået i større grad har vært skjermet. Dette

⁴⁹ Prop. 105 L (2015–2016).

understøttes av tall fra KDI som viser utvikling i antall årsverk mellom nivåene, se tabell 3 og tabell 4 (kap. 2.2.2).

Direktoratet synes det er krevende både å forholde seg til krav om gevinstrealisering, samt å isolere effekten av en evt. omorganisering fra kutt relatert til krav som følge av ABE-reformen. Likevel mener direktoratet at en to-nivåmodell både vil gi bedre effektivitet generelt sett og bedre kvalitet på lokalt nivå, sammenlignet med dagens organisering og de utfordringene som kriminalomsorgen har i dag.

For å få realisert gevinstene og redusere kostnadene ved en omorganisering, er det viktig at den gjennomføres så raskt som mulig, ifølge direktoratet. Organisasjonen har vært i en «omstillingsprosess» i nærmere fire år, og det har både vært og er krevende.

3.4 Rettssikkerhet og likebehandling?

Hensynet til rettssikkerhet og likebehandling er grunnleggende i all saksbehandling. Kravet til likebehandling innebærer at like tilfeller skal behandles likt, det vil si at det føres en ensartet praksis i kriminalomsorgen.⁵⁰

I dag er oppgavefordelingen mellom nivåene slik at vedtak knyttet til den enkelte domfelte fattes på lokalt nivå, og det regionale nivået er klageinstans. I de alvorligste enkeltsakene (dommer over 10 år) er regionene førsteinstans og direktoratet klageinstans.

3.4.1 Departement, direktorat og brukerorganisasjoner mener det er manglende likebehandling

Et viktig hensyn bak etableringen av regionene var å sikre en mer enhetlig praksis på tvers i kriminalomsorgen.⁵¹ I intervjuer med JD og ledelsen i KDI gis det uttrykk for at kriminalomsorgen ikke har tilstrekkelig grad av likebehandling i saker vedrørende innsatte og domfelte i dag. Det er ikke gjort studier på rettsulikheter, men antall enkeltsaker som departementet er gjort kjent med, er et godt nok grunnlag til å se at det er nødvendig med tiltak for å redusere risiko.

Representanter for departementet viser til at rettssikkerhet, likebehandling og god kvalitet i saksbehandlingen er grunnleggende for at kriminalomsorgen skal løse sitt samfunnsoppdrag. De er derfor tydelige på at dette er noe som må forbedres, og at det må velges en organisasjonsmodell som støtter opp under dette målet.

Representanter for samarbeidspartnerne gir også uttrykk for at det er ulik praksis mellom enhetene. De viser til at fengslene har stor autonomi og at det er fint i de tilfellene samhandlingen fungerer godt, men at det er vanskelig når de

⁵⁰ Prop. 105 L (2015–2016).

⁵¹ St.meld. nr. 27 (1997–98) Om kriminalomsorgen.

opplever fengselet som lite samarbeidsvillig. Kontakten med enhetene er til dels personavhengig.

Organisasjoner som representerer brukere, pårørende og fornærmede opplever også ulik praksis mellom enhetene. Ulikhetene ble dels opplevd positivt på grunn av mulighetene for lokal tilpasning – så lenge det var til beste for den domfelte. På den andre siden gjorde det samarbeidet mer administrativt krevende ved at de måtte forholde seg til ulike rutiner og praksiser og samarbeide med et stort antall enheter.

Også i arbeidssamlingene med ledere og medarbeidere i etaten er det flere som gir uttrykk for at det ikke er ensartet praksis i dag. Mange mener imidlertid at regionene har arbeidet godt med å få likeartet praksis innenfor egen region, men at det fortsatt gjenstår å få en enhetlig praksis på tvers av regionene.

3.4.2 Departementet vil flytte klagebehandlingen til direktoratet

Departementet mener at klagesaksbehandlingen skal ligge hos KDI.⁵² Etter departementets vurderinger er ikke dagens organisering med fem regioner godt nok egnet til å ivareta hensynet til likebehandling på en tilfredsstillende måte. Det er flere eksempler på ulik tolkning og praktisering av regelverket for straffegjennomføring, ifølge departementet.⁵³ En sentralisering av klagesaksbehandling og en enhetlig etatsledelse vil bidra til større rettssikkerhet og rettslikhet, ifølge departementet.

Dagens organisering av saksbehandlingen innebærer at flertallet av klagesakene behandles på regionalt nivå i dag, og at KDI ikke mottar eller får kjennskap til saker som ikke påklages. Direktoratet kan i dag styre gjennom retningslinjer og ved klagepraksis, samt i fagforaene, men opplever likevel at det er for stor avstand til det lokale (og regionale) nivået i straffegjennomføringssaker. Direktoratet ønsker mer kunnskap om rettspraksis i kriminalomsorgen og mener at en mer sentralisert styring av praksis vil bidra til en mer enhetlig kriminalomsorg når det kommer til likebehandling. Mer systematisk kunnskap er også nødvendig for å drive god regelverksutvikling generelt sett.

3.4.3 Deler av etaten mener forskjellsbehandling er en myte

Hovedinntrykket fra intervjuer med ledelsen i regionene er at manglende likebehandling på tvers av regionene og enhetene ikke er en stor utfordring. Regionene har god oversikt over praksis på de lokale enhetene og reagerer raskt dersom det oppdages ulik behandling. Det tas på ledermøter, egne møter, det gjennomføres temainspeksjoner og det gis veiledning. I den grad det er ulik behandling og praksis på tvers, mener regionene at dette kan løses innenfor dagens organisering ved at juristene møtes oftere. Det understrekes likevel at det aldri vil være absolutt likebehandling på grunn av skjønnsutøvelse og individuell behandling.

⁵² Prop. 105 L (2015–2016); Justis- og beredskapsdepartementet (juni 2015), Høringsnotat – Omorganisering av kriminalomsorgen.

⁵³ Prop. 105 L (2015–2016).

Det gis uttrykk for at det ikke er dokumentert forskjellsbehandling og at det alltid vil gjøres ulike vurderinger når det skal utøves skjønn. Enkelte viser også til at eventuelle forskjeller i praksis i større grad kan knyttes til enkeltpersoner (saksbehandlere) enn til systematiske forskjeller mellom regionene.

Det vises også til gjennomganger på regionalt nivå som viser at det ikke er «usaklig» forskjellsbehandling på tvers av regionene. Likevel etterspørres det mer og bedre informasjon. Det er imidlertid en felles oppfatning om at det ikke eksisterer et godt nok kunnskapsgrunnlag om hvor store, eller hvilke typer forskjeller det er mellom regionene og enhetene når det kommer til ulik praksis, eksempelvis praktisering av regelverket.

3.4.4 Mer sentralisert personal- og lønnspolitikk har gitt økt likhet

Selv om det er uenighet om det faktisk er manglende likebehandling når det gjelder straffegjennomføringssiden, så er det en mer utbredt oppfatning at det har vært forskjeller mellom regioner og enheter når det gjelder lønns- og personalpolitikk. Det har f.eks. medført at sammenlignbare stillinger ikke har blitt likt avlønnet. Det blir også trukket frem at det har vært uheldige forskjeller mht. praksis for velferdspermisjoner m.m.

Både KDI og tillitsvalgte opplevde dette som uheldig, og forhandlingsretten ble derfor sentralisert.⁵⁴ Dette har ført til at enkelte uønskede lønnsmessige skjevheter er rettet opp. KDI har tatt et tydeligere ansvar for å utvikle en helhetlig personpolitikk gjennom sin HR-avdeling, og dette oppleves som positivt i store deler av etaten.

3.5 Bedre sammenheng i straffesakskjeden?

Straffesakskjeden omfatter politiet og påtalemyndighetens arbeid med å forebygge, etterforske og oppklare kriminalitet, domstolenes irettføring og kriminalomsorgens straffegjennomføring og tilbakeføring til samfunnet etter endt straffegjennomføring.

Det er et mål å se straffesakskjeden under ett. Det innebærer en enhetlig og sammenhengende kriminalomsorg og god samhandling mellom kriminalomsorgen og de øvrige aktørene i straffesakskjeden, jf. Prop. 2015 L (2015–2016).

Kriminalomsorgen er det siste leddet i straffesakskjeden. Etaten skal sørge for at domfelte gjennomfører straff og stiller varetektsplasser til disposisjon for politiet. Det skal gis tilbud om gjenopprettende prosess under straffegjennomføringen. Kriminalomsorgen skal også legge forholdene til rette for å avhjelpe negative virkninger av isolasjon.

⁵⁴ Det var de sentrale partene (KMD og hovedsammenslutningene) som sentraliserte forhandlingene.

Organiseringen av kriminalomsorgen må støtte en sømløs straffegjennomføring ved å bidra til bedre saksflyt og et helhetlig blikk på innsatte og domfelte. Dette krever at det legges til rette for en god samhandling mellom kriminalomsorgen og de andre virksomhetene i straffesakskjeden. Det innebærer også bedre samhandling innenfor kriminalomsorgen (se også kap. 3.6 om sømløshet). I tillegg skal ressursene samordnes på en best mulig måte.

3.5.1 Samhandlingen med politiet er viktig

Inntrykket fra arbeidssamlinger i etaten og intervjuer er at samarbeidet med politiet oppfattes å være det viktigste, og det er etablert både sentrale, regionale og lokale fora for samarbeid mellom politi og kriminalomsorgen. Når det gjelder utviklingsoppgaver er samarbeidet på strategisk nivå og når det gjelder praktiske oppgaver samarbeides det på enhetsnivå.

KDI har felles møter med Politidirektoratet, og det er møter med Domstolsadministrasjonen (DA) i noen sammenhenger, spesielt på IT-området. Saker som gjelder enkeltinnsatte løses gjerne på enhetsnivå, mens det er mer strategiske diskusjoner mellom regiondirektør og politimestere. Vi har også inntrykk av at det flere steder er faste møter med påtalemyndigheten.

Det er ulike erfaringer mellom regionene hvor godt samarbeidet med politiet fungerer. Det handler både om størrelse på enheter og regioner, men også hvordan politiet prioriterer i det enkelte distrikt. I Region Sør har de overtatt ansvaret med å transportere varetektsinnsatte, og det har fungert bra. Det arbeides nå også bedre på tvers av regionene med å utnytte kapasiteten på dette området.

Det er få som mener at politireformen vil få stor betydning for samarbeidet mellom politi og kriminalomsorg. Det har likevel blitt nevnt at samarbeidet med politiet på regionalt nivå nå blir enklere med færre politidistrikter. Andre gir uttrykk for at politireformen har vanskeliggjort samarbeidet lokalt fordi distriktsnivået har ønsket å overta ansvaret for samhandlingen fra politistasjon/lensmannskontor.

3.5.2 Digitalisering viktigere enn organisering for å forbedre samhandlingen

Departementet mener at etatssamarbeidet, herunder forvaltningssamarbeidet, som god straffegjennomføring er avhengig av, vil være enklere å gjennomføre med to nivåer. Det strategiske samarbeidet skal foregå på direktoratsnivå og den operative gjennomføringen på lokalt nivå. Det vises til at ulike samarbeidspartnere har organisert seg forskjellig. Felles er at alle har et sentralt nivå som egner seg for samarbeid som retter seg mot styring, og et lokalt nivå, der tjenesteproduksjonen skjer.

I sin høringsuttalelse er Politidirektoratet generelt opptatt av at organiseringen av kriminalomsorgen optimaliserer samarbeidet mellom de to etatene på alle

nivåer, og gir sin tilslutning til enhetsmodellen med utgangspunkt i en inndeling i samme antall regioner/enheter som politidistrikter (12).⁵⁵

Digital samhandling trekkes imidlertid frem som den største utfordringen i straffesakskjeden. Hovedsynspunktet i arbeidssamlingene med ansatte er at utfordringene knyttet til samhandling og sømløshet ikke nødvendigvis løses ved å endre organiseringen, men snarere ved å sikre god informasjonsflyt og ha IT-systemer som understøtter dette.

3.6 Sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte?

Det er et mål at organiseringen av kriminalomsorgen skal støtte en sømløs straffegjennomføring og bidra til bedre saksflyt og et helhetlig blikk på domfelte og innsatte. En forutsetning for å lykkes med tilbakeføring til et kriminalitetsfritt liv er kontinuitet og god samordning mellom kriminalomsorgen, ulike statlige forvaltningspartnere, fylkeskommuner og kommuner.

Sømløshet handler om å bedre samarbeid og sammenheng mellom fengsel og friomsorgskontorer. Det handler også om å tette såkalte glippsoner mellom fengsel og samfunnet, gjennom bedre og mer forpliktende samarbeid mellom etatene. Det er erkjent at det i dag ikke er en sømløs nok kriminalomsorg og regjeringen lanserte nylig (våren 2017) en Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff.⁵⁶

3.6.1 Sømløshet mellom fengsel og friomsorgskontorer er en utfordring

Ifølge direktoratet og departementet er sømløshet en av de store utfordringene i kriminalomsorgen.⁵⁷ Det har vært nedsatt arbeidsgrupper fra alle nivåer for å få til økt sømløshet, men erfaringene viser at det ikke har løst problemet. Det er noen gode eksempler på samarbeid på tvers, for eksempel ifm. innføring av EK og i sikkerhetsspørsmål. Likevel må det etter departements og direktoratets vurdering gjøres mer enn bare å snakke mer sammen. Det må større organisatoriske endringer til for å lykkes med å nå målet om en mer helhetlig og sømløs kriminalomsorg, i tillegg til å forbedre fagsystemer, arbeidsrutiner og prosesser.

Kriminalomsorgens samfunnsoppdrag fordrer samarbeid mellom fengsel og friomsorgskontor, men direktoratets opplevelse i dag er at det nesten har blitt sterkere skiller. De ulike enhetene har blitt mer opptatt av å dyrke egenart og særpreg enn tidligere. Regionene har ikke evnet, eller villet, bygge ned dette skillet. I dag får for eksempel ikke organisasjonen til å etablere gode løp for

⁵⁵ Høringsuttalelse fra Politidirektoratet av 25.2.2015 vedr. forslag til endring i straffegjennomføringsloven.

⁵⁶ Redusert tilbakefall til ny kriminalitet. Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021.

⁵⁷ KDI (2016) Sømløshet i ny organisasjon; Prop. 105 L (2015–2016); Justis- og beredskapsdepartementet (juni 2015), Høringsnotat – Omorganisering av kriminalomsorgen.

utslusing (overføring fra fengsel til friomsorgskontor mot slutten av soningstiden i forbindelse med tilbakeføring til samfunnet). Framover vil det være nødvendig å ha enheter som tilbyr alle typer soning under felles ledelse. Sånn sett vil en overgang til to-nivåmodell med sammenslåing av fengsel og friomsorgskontor under samme ledelse virke positivt.

Ledelsen i KDI gir uttrykk for at direktoratet ikke har de nødvendige virkemidlene (sanksjoner) overfor regionene og enhetene til å få dette til i dag når underliggende nivåer ikke følger opp de politiske føringene. Det trekkes frem at KDI er et ungt direktorat og at regionene er godt etablerte.

Ifølge departementet er det nødvendig å gjøre noe med organisering og ledelse for å få til økt samhandling på tvers av fengsel og friomsorgskontor. Utviklingen går i retning av tilbakeføring gjennom andre straffeformer enn gjennomføring av hele straffen i fengsel. Skal man tenke mer i retning av progresjon i straffegjennomføringen er det en forutsetning å tenke økt samhandling mellom straffegjennomføring i fengsel og i samfunn. Det vil være viktig med større fagmiljøer, ledergrupper med forvaltnings-samarbeidspartnerne m.m. En samlet organisering av fengsler og friomsorgskontor vil også gi det sosialfaglige rehabiliteringsarbeidet som preger friomsorgskontorenes virksomhet en sterkere posisjon i fengslene sammenlignet med i dag. Og, det vil forsterke muligheten til å arbeide mer strategisk med forvaltnings samarbeidet, ifølge departementet.

Inntrykket av at det er behov for å se straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet mer i sammenheng, blir bekreftet også i intervjuer og arbeidssamlinger. I dag eksisterer det (fortsatt) to forskjellige kulturer mellom fengselsdriften og friomsorgskontorene og det samarbeides i for liten grad på tvers. Dette forklares blant annet med ulike utdanningsbakgrunn, rekruttering, styring og ledelse, men også historikk.

Også i arbeidssamlingene er det de som tar til orde for at en samling av friomsorgskontorer og fengsel under samme ledelse i større enheter vil være et skritt i riktig retning for å styrke sømløsheten innenfor kriminalomsorgen. En sammenslåing av fengsel og friomsorgskontor på enhetsnivå vil kunne bidra til en riktigere innplassering av domfelte, bedre kvalitet i soningen og bedre samarbeid med samarbeidspartnerne.

Det gjennomføres som nevnt sammenslåinger på enhetsnivå i dag. Og i flere av regionene har det vært gjennomført sammenslåinger av fengsel med tett geografisk beliggenhet innenfor samme region. Det samme gjelder sammenslåing av friomsorgskontorer. I praksis har dette i hovedsak betydd sammenslåing av ledelsesnivået, og ikke fysiske nedleggelse av lokasjoner. Det har ikke vært gjort forsøk på å slå sammen fengsel og friomsorgskontor i noen av regionene, slik som foreslått i ny enhetsmodell. Det er derfor ingen erfaringer med det.

3.6.2 Frykt hos noen for at friomsorgskontorene blir nedprioritert

Hørings svarene fra kriminalomsorgskontorene og arbeidssamlingene med ansatte viser at det er delte meninger om sammenslåing av fengsler og

friomsorgskontor på enhetsnivå er riktig vei å gå. I arbeidssamlingene er det flere som sier at det er en frykt for at friomsorgskontorene vil bli nedprioritert eller kun dreie seg om elektronisk kontroll ved en omorganisering til to-nivåmodell (enhetsmodellen). Det er også en opplevelse sett fra friomsorgskontorenes side, at direktoratet ikke har god nok forståelse for deres oppgaver, utover EK. Enkelte er også redde for at en sammenslåing vil skade etablerte, og gode, samarbeidsrelasjoner med frivillige organisasjoner og forvaltningssamarbeidspartnerne på lokalt nivå.

Hovedinntrykket fra intervjuer med regiondirektørene og assisterende regiondirektører er at de også opplever at friomsorgskontorene er engstelige for å bli for små og miste fokus på det friomsorgsfaglige om det skjer en ytterligere sammenslåing i samme avdeling eller enhet. Friomsorgskontorene driver med selvstendige oppdrag, oppgavemetodikk, programmer samtaler – en portefølje som fengslene ikke er så opptatt av. Da blir lederskap viktig.

3.6.3 Kan utfordringene løses uten strukturendring?

I arbeidssamlingene og intervjuene med ledelsen i regionene var det mange som tok til orde for at utfordringene knyttet til sømløshet i liten grad er knyttet til organisering og at endring av organisasjonsmodell ikke vil ha vesentlig betydning. Dagens utfordringer kan løses uten strukturendring, for eksempel ved at kompetansen utnyttes bedre på tvers, at fagsystemene og IT-systemene «snakker sammen» og understøtter behovet for informasjonsflyten tvers på en bedre måte enn i dag (se også kap. 3.3.).

Ledelsen i regionene gir uttrykk for at ledelse er viktigere enn struktur når det kommer til økt samhandling mellom fengsel og friomsorgskontor. I dag har regionene felles ledermøter på tvers av enhetstypene (friomsorgskontor og fengsel), og regiondirektørene mener dette fungerer godt med hensyn til målet om å få til en mer helhetlig kriminalomsorg. Ifølge det regionale nivået er det viktig å skille mellom sømløshet for den domfelte og organisering/sammenslåing. I Molde er det for eksempel positive erfaringer knyttet til samlokalisering, og ikke sammenslåing.

3.6.4 Samhandling mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnerne er viktig

Et tett og godt forvaltningssamarbeid mellom helse, NAV og skole er den viktigste faktoren for å hindre tilbakefall, både underveis i soningen og ved løslatelse. I dag samarbeides det på alle tre nivåer i kriminalomsorgen og forvaltningspartnerne. Alle partnerne har et direktorat og alle har et utøvende ledd.

Hovedinntrykket fra arbeidssamlinger og intervjuer er at det meste av samarbeidet mellom etater skjer på dagens lokale nivå, dvs. mellom fengsel, kommune og NAV. Det er også samarbeid mellom KDI og de berørte direktoratene, spesielt Politidirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Utdanningsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet.

Det er ulike oppfatninger i etaten om hvor utstrakt samarbeid det er på regionnivå. Mens de fleste mener det er begrenset forvaltningssamarbeid regionalt, gir medarbeidere ved regionkontorene uttrykk for at samhandlingen på regionnivå er viktig. Regionledelsen mener også at de har en sentral koordineringsfunksjon i forvaltningssamarbeidet, og at det er viktig at partene møtes på samme nivå.

Samarbeidspartnere og brukerorganisasjonene er opptatt av at samhandlingen mellom kriminalomsorgen og samarbeidende etater skal bli bedre. Mange peker på kommunene og NAV som spesielt viktige.

Forvaltningssamarbeidspartnerne og frivillige organisasjoner hadde få synspunkter på kriminalomsorgens organisering i arbeidssamlingen, men trakk frem utfordringer og forbedringsområder. Et eksempel på en slik utfordring er manglende forutsigbarhet ved løslatelsestidspunktet. Det er viktig at den løslatte har et tilbud på utsiden på dette tidspunktet, og da må tjenestene være koordinert. Et annet eksempel er at under selve straffegjennomføringen er det viktig at oppfølgingsplanen til den enkelte innsatte er godt koordinert med importtjenestene, og at informasjonsflyten er god og følger den innsatte mellom soningssteder og typer. Dette handler om gode rutiner, arbeidsprosesser og IT-systemer.

I Prop. 105 L (2015–2016) foreslår departementet at direktoratet vil ha det overordnede ansvaret for avtaler i tillegg til samordning med andre direktorater, mens enhetene vil få ansvar for det praktiske samarbeidet. Videre skriver departementet at å begrense antall enheter basert på fylkesgrensene vil kunne forenkle samhandlingen både med de nye politidistriktene, konfliktrådene og forvaltningssamarbeidspartnerne – som ofte er knyttet til kommune- eller fylkesadministrasjoner. En eventuell plassering av enhetsadministrasjonene ved et friomsorgskontor vil medvirke til en slik forenkling, fordi friomsorgskontorene har en mer sentral plassering enn fengslene har, i forhold til kommune- og fylkesadministrasjonene.

4 Vurderinger og anbefalinger

JD ønsker en forenkling av dagens organisering og har i Prop. 105 L (2015–2016) foreslått overfor Stortinget en to-nivåmodell (enhetsmodellen). Forslaget innebærer at kriminalomsorgen skal ha ett sentralt nivå (direktoratet) og ett lokalt nivå, og at dagens regionadministrasjoner fjernes. Oppgaver og ressurser som i dag ivaretas av regionene skal overføres til sentralt og lokalt nivå.

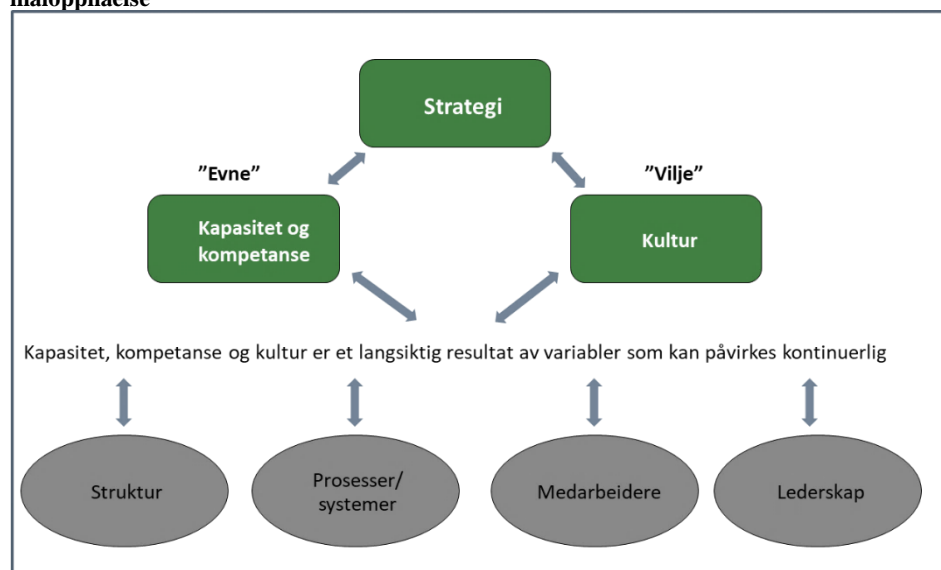
Difis mandat er å evaluere og vurdere dagens organisering av kriminalomsorgen opp mot de foreslåtte alternativene, hhv. sentermodellen og enhetsmodellen. Difi skal vurdere og komme med anbefalinger knyttet til hvilken struktur som best ivaretar målene for organisering (se en beskrivelse av disse i kap. 1). Hovedskillet har gått mellom dagens tre-nivåmodell med et direktorat, regioner og et lokalt nivå mot en overgang til en to-nivå struktur med et sentralt nivå (direktorat) og et lokalt nivå. I den videre drøftingen vil vi ta utgangspunkt i beskrivelsen av enhetsmodellen når vi omtaler en to-nivåmodell.

Gjennom vår kartlegging har vi fått synliggjort sterke og svake sider ved dagens kriminalomsorg med utgangspunkt i departementets mål for organisering og våre vurderingskriterier (se kap. 3). Det overordnede inntrykket er at Kriminalomsorgen i all hovedsak leverer gode resultater og har god måloppnåelse. Kartleggingen viser imidlertid at det er forbedringsområder knyttet til flere av målene for organisering slik som styring og etatsledelse, sømløshet for den domfelte, og rettslikhet og likebehandling.

4.1 Organisering er ett av flere virkemidler

Organisasjonsstruktur er ett av flere virkemidler JD og kriminalomsorgens ledelse har for å sikre god måloppnåelse. Dette kan illustreres ved denne modellen:

Figur 2 Modell som viser ulike virkemidler en organisasjon har til å påvirke resultater og måloppnåelse



Kilde: Difi (basert på McKinseys 7-S rammeverk)

Etter Difis vurdering vil ikke en endring i organisasjonsstruktur alene løse hovedutfordringene i etaten. På bakgrunn av funnene i kartleggingen er det etter vår vurdering vel så viktig å forbedre arbeidsprosesser og systemer. Vi vil spesielt peke på behovet for tydelig styring og etatsledelse.

Samtidig kan endring av organisasjonsstruktur bidra til å endre kultur på lengre sikt og forbedre den samlede kompetansen/kapasiteten (øke både «evnen» og «viljen»). Endring i struktur kan også være et viktig grep for å endre arbeidsprosesser og «røske opp i» sementerte maktstrukturer.

Det er ikke foretatt noen justeringer i organisasjonsstrukturen etter at KDI ble opprettet i 2013. Når man har fått et nytt ledd i etaten, er det grunn til å vurdere om dagens organisering er hensiktsmessig og om oppgavefordelingen mellom nivåene er riktig.

4.2 Styrking av direktoratsrollen er nødvendig

Difi legger til grunn at direktorater har to hovedroller:⁵⁸

- Gjennomføringsrolle, inkludert etatsledelse
- Faglig rolle

Gjennomføringsrollen innebærer delegert myndighetsutøvelse overfor innbyggere, næringsliv, organisasjoner mv., herunder forvaltning av regelverk og tilskudd. Rollen omfatter også løpende iverksetting av politisk vedtatte tiltak, prosjekter, handlingsplaner osv. I de tilfellene der direktoratene har et regionalt apparat innebærer gjennomføringsrollen også etatsledelse, dvs. å systematisere og formidle styringssignaler fra departementet, organisere, lede og utvikle regionale/lokale enheter, samt følge opp at virksomheten fungerer i samsvar med gitte forutsetninger.

Direktoratenes *faglige rolle* er primært å være faglig rådgiver for departementet. Dette omfatter alt fra å gi brede faglige innspill til budsjett, lovutkast og stortingsmeldinger til å framskaffe faktaopplysninger for å besvare spørsmål i Stortinget. Et sentralt element i denne rollen er å utvikle et mer langsiktig kunnskapsgrunnlag for politikktutforming. Det innbefatter også å synliggjøre alternativer og konsekvenser av ulike valg. Den faglige rollen innebærer også at direktoratene er kompetanseorganer som utvikler og formidler kunnskap til sektoren, forvaltningen, mediene og allmennheten generelt.

Etter Difis vurdering er det behov for å styrke KDIs faglige rolle og tydeliggjøre rollen som etatsleder ytterligere. En styrking av den faglige rollen innebærer i noen grad å tydeliggjøre skillet mellom departement og direktorat. Det er ikke snakk om å redusere politikkenes plass, men snarere om å styrke beslutningsgrunnlaget for politikken. Uten en faglig rolle står KDI i fare for å

⁵⁸ Difi-rapport 2013:11 Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføring av nasjonal politikk.

bli redusert til et rent administrativt mellomledd mellom departementet og det utøvende nivået, og JDs tilgang på erfaringsbasert kunnskap vil svekkes.

For at KDI skal ivareta den faglige rollen og tilføre nødvendig merverdi i bindeleddet mellom JD og etaten for øvrig, er det viktig at KDI evner å utnytte den praksisorienterte kunnskapen på en god måte. Det innebærer bl.a. at direktoratet må ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å fange opp og omsette praktisk erfaring og basisstatistikk til relevante analyser og innspill til politikkkutforming. Vårt inntrykk er at KDI ikke har hatt den nødvendige kapasiteten eller oppmerksomheten mot dette. Det er i denne sammenheng også behov for en avklaring mht. hvilken faglig rolle KRUS skal ha og hvordan KDI og KRUS best kan supplere hverandre.

En tydelig og god faglig rolle er også et viktig grunnlag for utøvelsen av gjennomføringsrollen. En styrking av den faglige rollen er viktig for å sikre faglig kvalitet og likebehandling i etaten. Etter vår vurdering er tydelig etatsledelse og styrking av KDIs faglige rolle viktig for å sikre god måloppnåelse, bl.a. rettslikhet og likebehandling.

KDI er et nytt direktorat som nylig er skilt ut fra departementet. Det er ikke uvanlig at det tar noe tid for nye direktorater å finne en god balanse mellom direktoratets to ulike roller og etablere en posisjon mellom JD på den ene siden og etaten på den andre siden.

Kartleggingen viser at det er et utbredt ønske om at KDI blir et sterkere *fagdirektorat*. Vårt inntrykk er at mange mener at det er synonymt med at KDI skal «kjempe etatens sak» inn mot departementet og bevilgende myndigheter og være en tydelig stemme i media. Derimot er det mer delte meninger om direktoratet bør ha en sterkere styringsrolle og utbredt skepsis til at KDI skal øke mht. antall ansatte.

Etter Difis vurdering kan det synes som om lokalt og spesielt regionalt nivå ikke fullt ut støtter opp om KDIs rolle. Slik vi ser det må KDIs ledelse ta ansvar for å utvikle og tydeliggjøre direktoratsrollen, men samtidig må ytre etat støtte opp under eget direktorat. Vi opplever at etaten ikke gjør det i tilstrekkelig grad i dag. Det er ikke bare KDI som skal tale etatens sak – regioner og enheter må også støtte direktoratet og vise tillit. Det innebærer å bidra til utviklingen av KDIs faglige rolle, men også lojalt å følge opp beslutninger og styringssignaler.

4.3 Lokalt nivå bør styrkes

Vårt inntrykk er at det lokale nivået – fengslene og friomsorgskontorene – er det viktigste leddet i kriminalomsorgen. Det er de lokale enhetene som har den daglige kontakten med de domfelte og hovedtyngden av samarbeidet med forvaltningssamarbeidspartnere og frivillige organisasjoner.

Kartleggingen viser at det er relativt bred enighet om at det er forskjeller mellom dagens enheter (fengsel og friomsorgskontorer) når det gjelder kompetansesammensetning og kapasitet til å løse oppgavene som er lagt til nivået, og at det er behov for ytterligere sammenslåing på enhetsnivå for få

sterkere fagmiljøer. Samtidig er det et ønske om å beholde mest mulig beslutningsmyndighet hos det lokale nivået.

Difi mener på denne bakgrunn at det er nødvendig med sterkere fagmiljøer som kan utføre oppgaver på en tilfredsstillende måte på det lokale nivået. Det gjelder særlig oppgaven som førsteinstans i straffegjennomføringssaker knyttet til den enkelte domfelte (enkeltvedtak/enkeltsaker).

Difi deler oppfatningen av at en styrking av det lokale nivået kan skje gjennom ytterligere sammenslåinger. Dette bør gjøres helhetlig for hele landet og ikke bare regionvis. Sammenslåing av enheter vil innebære at noen av dagens driftsenheter ikke vil ha de samme fullmaktene som i dag. Både arbeidsgiveransvaret og det faglige ansvaret vil flyttes til den nye sammenslåtte enheten. Vi antar at organisering og fordeling av oppgaver må avklares i hvert enkelt tilfelle, avhengig av driftsenhetenes kapasitet og kompetanse. Sammenslåing av enheter vil imidlertid trekke i retning av større grad av funksjonsbasert organisering, spesielt knyttet til administrative oppgaver (inkl. tjenesteoppsett).

Dersom man velger å organisere kriminalomsorgen i en to-nivåmodell, vil enhetsnivået bestå av 14 (11 pluss 3) sammenslåtte enheter. Så lenge driftsenhetene fortsatt vil ligge geografisk spredt, vil en slik modell ligne den modellen enkelte andre statsetater har med to forvaltningsnivåer, men der det regionale/lokale nivået har flere kontorsteder.⁵⁹

I enhetsmodellen vil lokalt nivå bli styrket ved at ansvar og enkelte oppgaver som i dag ligger ved regionkontorene flyttes til det nye enhetsnivået. Gjennom datainnsamlingen har vi forstått at mens enkelte mener dette innebærer en styrking av det lokale nivået, mener andre at det lokale nivået svekkes ettersom ansvar og myndighet legges til det nye enhetsnivået. Det vil si at flere av dagens ledere av fengsel og friomsorgskontor vil miste enkelte fullmakter.

4.4 Oppgave- og ansvarsendring mellom nivåene kan bidra til bedre rettssikkerhet og likebehandling

En viktig side ved likebehandling er at det føres en ensartet regelverkspraksis i kriminalomsorgen. Vårt hovedinntrykk fra kartleggingen er at det er svært ulike oppfatninger om hvorvidt det forekommer uønsket forskjellsbehandling innenfor straffegjennomføringen mellom regioner og enheter. Difi har ikke tilstrekkelig dokumentasjon på dette og heller ikke kompetanse til å vurdere om det finner sted. Det er imidlertid påtagelig at både departement og direktorat og til dels også brukerorganisasjonene, viser til at likebehandlingen ikke er god nok, mens etaten for øvrig (og spesielt regionene) mener at dette ikke er en utfordring. Etter vår vurdering er det derfor viktig at kriminalomsorgen tar tak i problemstillingen og søker å få en omforent virkelighetsoppfatning.

⁵⁹ Eksempler på statsetater med to forvaltningsnivåer men med lokale kontorsteder er Fiskeridirektoratet og Statens vegvesen.

I dag fattes vedtak på lokalt nivå (fengsel og friomsorgskontorer), og regionene er klageinstans for hovedtyngden av enkeltvedtakene som fattes, det vil si alle vedtak som omfatter domfelte med en dom under 10 år. Med hensyn til rettsikkerheten for den domfelte, er det viktig at det er et tydelig skille mellom førsteinstans og klageinstans i saksbehandlingen. Kartleggingen viser at det er forskjeller mellom store og små enheter i veiledningsbehovet fra regionene i forbindelse med behandling av straffegjennomføringssaker. Dette henger sammen med at ikke alle lokale enheter har tilgang på juridisk kompetanse i dag eller ikke har god nok dekning. Etter vår vurdering er det viktig at det lokale nivået har sterke nok fagmiljøer, eller er «robuste» nok til å løse oppgavene på en selvstendig måte.

En overgang til en to-nivåmodell med ett sentralt og ett lokalt nivå, og hvor førsteinstans legges til lokalt nivå og direktoratet er klageinstans for samtlige enkeltvedtak, vil kunne redusere mulige rollekonflikter som følge av for tette bånd mellom første- og klageinstans, mellom små enheter og dagens regioner. Forutsatt at det lokale nivået blir styrket med tilførsel av riktig kompetanse, for eksempel ved at noen jurister i regionadministrasjonene overføres til enhetsadministrasjonene. Det vil tydeliggjøre det lokale nivåets selvstendige ansvar for vedtakene i førsteinstans, og direktoratets rolle som klageinstans, samt bidra til en forenkling av straffegjennomføringen. Et annet moment er at hvis første og andre instans i straffegjennomføringssaker endres, vil dagens regioner miste en av sine sentrale oppgaver og derfor spille en mindre rolle enn den de har i dag.

Etter Difis vurdering vil en sentralisering av klagesaksbehandlingen både tydeliggjøre direktoratets gjennomføringsrolle og styrke den faglige rollen. En samling av klagesaksbehandlingen vil også kunne bety en styrking av dette fagmiljøet. Det vil gjøre det enklere å foreta en «kalibrering» på saksbehandlernivå for å sikre en ensartet praksis.

Gjennom klagesaksbehandlingen vil KDI også få en bredere og dypere kunnskap om praksis og utfordringer på enhetsnivå. Det kan igjen danne grunnlag for veiledningsmateriell og opplæringstiltak for å sikre god og enhetlig praksis i enhetene. Det vil også være et viktig grunnlag for direktoratets faglige innspill til departementet når det gjelder behov for regelverksendringer eller politikktutvikling.

4.5 Behov for bedre samhandling – internt og eksternt

4.5.1 Dagens skille mellom fengsel og friomsorgskontor bør bygges ned

Det synes også å være et klart forbedringspotensial når det gjelder sammenheng i straffesakskjeden og såkalt sømløs kriminalomsorg. Departementet og KDI mener det er nødvendig å gjøre noe med organisering og ledelse for å få til økt sømløshet på tvers av fengsel og friomsorgskontor, fordi utviklingen går i retning av økt oppmerksomhet på tilbakeføring og andre straffereformer enn fengsel. På den andre siden viser arbeidssamlingene med ansatte i etaten og

sentrale samarbeidspartnere at struktur ikke er det viktigste virkemiddelet for å få til forbedringer på dette feltet, og at det må andre tiltak til også, eksempelvis økt digital samhandling, endring i arbeidsprosesser m.m.

Etter Difis vurdering er det behov for å bygge ned skillet mellom dagens frisomsorgskontor og fengsel. Kartleggingen viser blant annet at det er store kulturelle forskjeller mellom disse to soningsformene. Hvis man skal ha én kriminalomsorg må det gjelde på alle nivåer, også på enhetsnivå (kultur, profesjoner, for den domfelte og samfunnet). Fremover vil det være økt behov for å se fengsel og friomsorgskontor bedre i sammenheng i straffegjennomføringen, for eksempel ved soningsoverføring fra fengsel til friomsorgskontor mot slutten av soningstiden i forbindelse med tilbakeføring til samfunnet. Én felles ledelse vil virke positivt ved at soningsformene i større grad må ses mer i sammenheng. Samtidig er det viktig med tydeligere styring og oppfølging fra KDI når det gjelder samhandling mellom friomsorgskontor og fengsel. Ledere på alle nivåer må følges opp på i hvilken grad de ivaretar målet om sømløshet.

Det er som nevnt delte meninger og oppfatninger om hvorvidt strukturendringer vil bety økt sømløshet. Det synes også klart at andre faktorer slik som styring og ledelse, arbeidsprosesser og systemer som «snakker sammen» er svært viktige for å sikre god samhandling omkring den domfelte. En mulighet kan derfor være å gjennomføre et forsøk der friomsorgskontor og fengsel slås sammen ett sted, deretter evalueres og så eventuelt innføres i hele etaten. På den måten kan man også få mer kunnskap om hvordan overgang til en to-nivåmodell vil påvirke friomsorgskontorene – om det gir en styrking eller svekkelse av de oppgaver, roller og ansvar som friomsorgskontorene ivaretar i dag.

4.5.2 Samarbeid med andre kan bli bedre

Når det gjelder samhandlingen med andre statsetater, kommuner og frivillige organisasjoner, er regionkontorenes rolle et springende punkt. Vårt inntrykk er at den konkrete samhandlingen med samarbeidspartnere skjer på lokalt nivå. Både JD og KDI fremholder at det strategiske samarbeidet på departements- og direktoratsnivå også gir viktige rammebetingelser for samhandlingen lokalt. På bakgrunn av funnene fra intervjuer, arbeidssamlinger og dokumenter er det etter Difis vurdering ikke noe som tyder på at regionkontorene er de mest sentrale med tanke på å sikre godt samarbeid i ulike faser i straffegjennomføringen (før, under, etter).

For samarbeidspartnerne er det viktig med rolleklarhet, det vil si at de vet hvilket nivå og hvem de skal kontakte. I dag oppleves kriminalomsorgen noe heterogen ved at det er ulik praksis på tvers av regioner og enheter. Kartleggingen viser at lokal tilpasning er viktig, men samtidig vil en likere praksis på tvers og mer sentraliserte samarbeidsavtaler gjøre samarbeidet bedre. Det vil sikre mer forutsigbarhet, en mer effektiv administrasjon av tjenestetilbudet, og (forhåpentlig) bidra til bedre kvalitet i tjenestetilbudet for den domfelte og innsatte uavhengig av hvor man soner.

Det viktigste i forvaltningssamarbeidet er god informasjonsflyt knyttet til soningsstart og løslatelsestidspunktet. Kriminalomsorgen må kunne håndtere en saksbehandling hvor friomsorgskontor og fengsel deltar sammen, og hvor samarbeidspartnerne deltar fra prosessens start. Etter Difis vurdering er det mulig at en strukturendring fra tre nivåer til to nivåer vil bidra til økt rolleklarhet og en bedre brukerorientering internt og eksternt. En struktur og samarbeidsrutiner tilpasset best mulig organiseringen av forvaltningssamarbeidspartnere vil også kunne forenkle samarbeidet. Difi vil likevel vektlegge betydningen av bedre digital samhandling ved utvikling av systemer som understøtter bedre informasjonsflyt på tvers, samt arbeidsprosesser og tidspunkt for involvering av samarbeidspartnerne for å redusere glippsoner.

4.6 Organisering eller lokalisering?

Et hovedinntrykk fra kartleggingen, særlig blant ansatte, tillitsvalgte og ledere på regionalt og lokalt nivå, er at diskusjonene om organisering av kriminalomsorgen ikke nødvendigvis handler om organisasjonsstruktur, men snarere om lokalisering. Vi tolker en del av motstanden mot en to-nivåmodell som frykt for at regionkontor og arbeidsplasser skal legges ned og at medarbeidere enten mister jobben eller må flytte.

Etter Difis vurdering er det viktig at lokalisering og organisering tydeliggjøres i en eventuell ny organisering. Endring i organisering trenger ikke bety endring i lokalisering. Dette ser vi allerede i dag der fengsler og friomsorgskontorer er organisatorisk slått sammen, men der de fortsatt er fysisk lokalisert ulike steder. Oppgaver kan organisatorisk slås sammen (f.eks. administrative oppgaver), men de kan utføres av medarbeidere som er plassert i de ulike driftsenhetene.

På samme måte bør det gjøres en vurdering av hvilke oppgaver som i dag ivaretas av regionkontorene som krever geografisk nærhet til fengsler og friomsorgskontor. Vårt inntrykk er at det er viktigere med god kjennskap til de ulike fengslene og friomsorgskontorene enn geografisk nærhet til dem. Blant annet er de geografiske avstandene i Region Nord uansett så store at det kun i få tilfeller er slik at det er fysisk nærhet mellom regionkontor og enhet.

Det bør også vurderes hvilke oppgaver som *kan* løses på flere lokasjoner. Ved å samle fagmiljøene organisatorisk kan de bli sterkere, mer fleksible, mindre sårbare og det kan bli mer enhetlig praksis. Organisatorisk sammenslåing behøver derimot ikke alltid medføre fysisk samlokalisering. Det er mange eksempler på statlige virksomheter med delt lokalisering.

Samtidig skal det ikke undervurderes at delt lokalisering også innebærer særskilte utfordringer knyttet til ledelse og til å skape felles arbeidsmiljø. Fjernledelse/avstandsledelse krever noe annet enn å lede medarbeidere man har daglig kontakt med. Fjernledelse er også mer krevende tidsmessig, blant annet

på grunn av mye reising, og det stilles større krav til rutiner, rapportering og prosedyrer.⁶⁰

Overgang fra en tre-nivå til en to-nivåmodell vil også få konsekvenser for ledelse og styring i etaten. En to-nivåmodell vil gi direktoratet større kontrollspenn med 11–14 enheter, sammenlignet med dagens fem regioner. I dag har direktøren to ledergrupper, hvorav regiondirektørene sitter i den ene (etatsledermøtet). Forutsatt at direktøren viderefører en tilsvarende ordning, vil antall deltakere i etatsledergruppen økes betraktelig. Det vil være viktig å øke bevisstheten og rolleklarheten knyttet til ansvars- og oppgavedelingen mellom det strategiske og operative nivået.

Difi har ikke noe grunnlag for å mene noe om lokaliseringen av dagens regionkontor eller de foreslåtte enhetsadministrasjonene. Vi vil imidlertid peke på at plassering av det lokale apparatet (om det kalles enhetsadministrasjoner eller regionkontorer) også må vurderes ut fra retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser.⁶¹ Det vil i denne sammenhengen bety kostnadseffektivitet og effektiv oppgaveløsning, nærhet til brukere (domfelte, innsatte, pårørende, forvaltningssamarbeidspartnere m.m.) og mulighet for å beholde og rekruttere relevant fagkompetanse o.l.

4.7 Tre eller to nivåer?

Basert på funnene fra kartleggingen og sett i lys av hva som er hovedutfordringer i kriminalomsorgen, er det etter Difis vurdering ikke helt entydig hvorvidt dagens tre-nivåmodell eller en to-nivåmodell samlet sett vil bidra til bedre måloppnåelse. Vi mener som sagt også at endring i struktur kun er ett av flere virkemidler for å få en best mulig kriminalomsorg.

Samtidig er det etter vår vurdering flere argumenter som taler for en endring i organisering enn argumenter for å beholde dagens struktur. Vi legger særlig vekt på behovet for tydeligere og mer enhetlig etatsledelse og å sikre rettslikhet og likebehandling. Etter vår vurdering vil en to-nivåmodell kunne bidra positivt til å styrke dette. På bakgrunn av funnene fra kartleggingen mener vi også at det kan være grunn til å endre organisasjonsstrukturen for på den måten å løse opp i sementerte maktstrukturer i kriminalomsorgen. Det er behov for å få et faglig sterkere KDI, men det er også behov for at etaten for øvrig i sterkere grad støtter opp om eget direktorat.

Et styrket lokalt nivå er et viktig mål for organisering. I dagens organisering har enhetene og regionene stor grad av autonomi. På noen områder antagelig for stor. Etter vår vurdering er det behov for tydeligere styring fra direktoratets side. Samtidig er det viktig å sikre tilstrekkelig handlingsrom til lokal tilpasning for å sikre god straffegjennomføring, effektiv drift og tilstrekkelig

⁶⁰ Difi-notat 2014:4 Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat.

⁶¹ Retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser og statleg tjenesteproduksjon, fastsatt ved klg. res. 28.11.2014.

medvirkning. Om vi legger til grunn at de nye, sammenslåtte enhetene i en to-nivåmodell vil få tilført ressurser og kompetanse, vil det innebære en styrking.

En omlegging til en to-nivåmodell vil bidra til en forenkling av dagens organisering ved at man går fra tre myndighetsnivåer (sentralt, regionalt og lokalt) til to nivåer (sentralt og lokalt). Det blir kortere avstand mellom sentralt og lokalt nivå i etaten. Vi antar at man ved sammenslåing av enheter og ved å redusere antall nivåer også vil redusere antallet ledere.

En åpenbar risiko ved enhetsmodellen er at kontrollspennet for direktoratet blir stort når man går fra fem regioner til 14 enheter. Det blir derfor viktig med tydeligere etatsledelse og god oppfølging av enhetene som gjør at det ikke blir en «forverring» fra dagens situasjon med det som mange omtaler som «fem kriminalomsorger».

Når det gjelder samhandling (såkalt sømløshet) i straffesakskjeden og med andre samarbeidspartnere, mener vi at andre virkemidler enn organisering er viktigere. Det gjelder spesielt utvikling av gode IT-systemer. Dette kan også gjøres innenfor dagens organisering i tre nivåer.

Ved en eventuell endring til en to-nivåmodell er det etter vår vurdering vesentlig å drøfte både organisering og lokalisering innenfor hhv. KDI og de nye enhetene. Et gjennomgående trekk i utviklingen av den regionale statsforvaltning er at teknologien fører til mindre behov for fysisk nærhet til brukergruppene. For kriminalomsorgens del vil det alltid være behov for en viss spredning mht. fengslenes fysiske plassering. Samtidig blir fysisk nærhet mindre viktig også for kriminalomsorgen, bl.a. som følge av økt bruk av EK. IT-løsninger innebærer også muligheter for felles organisering, men spredt lokalisering. Vi vil i den forbindelse peke på muligheten for at man i en to-nivåmodell overfører ressurser og oppgaver fra dagens regionkontor til KDI, men at alle medarbeidere i KDI ikke trenger å være fysisk plassert på Lillestrøm. Medarbeidere kan tilhøre en avdeling/seksjon organisatorisk, men i det daglige utføre oppgavene fra andre kontorsteder enn Lillestrøm.

Kriminalomsorgen har hatt en lang periode med usikkerhet omkring organisering. Etter Difis vurdering er det viktigste nå at spørsmålet om organisering blir avgjort slik at etaten kan se fremover.

4.8 Gjennomførbarhet og forventede gevinster

4.8.1 Motstand og støy i organisasjonen gjør endringer krevende, men nødvendig

Gjennomførbarhet handler blant annet i hvilken grad en ny organisasjonsmodell vil medføre gjennomføringskostnader og motstand i form av støy og krevende prosesser. Hvis valgt modell medfører betydelige gjennomføringskostnader, bør det på sikt være gevinster som mer enn oppveier disse kostnadene.

Stortingsmeldinger og tidligere utredninger de senere årene har vektlagt betydningen av at kriminalomsorgen må ha en organisasjon tilpasset

utviklingen i straffegjennomføringen og nye utfordringer. Vårt hovedinntrykk fra kartleggingen er at ansatte og ledere på alle nivåer i etaten opplever at dagens situasjon er krevende. Det har tatt lang tid og det har vært omkamper siden omstillingsarbeidet startet i juni 2014 og frem til i dag, hvor en beslutning ennå ikke er tatt.

Etter Difis vurdering er det til dels sterk motstand i organisasjonen, særlig mot en styrking av direktoratet. Dette henger dels sammen med historikk og dels med at dagens organisering i hovedsak oppleves som god, sett fra lokalt og regionalt nivå.

I tillegg vil Difi trekke frem at det er en tendens til økt skepsis til direktorater og sentralisering i det offentlige ordskiftet. Dette kan blant annet knyttes til nåværende regjerings avbyråkratiseringsreform, men også til aktualiserte konfliktlinjer mellom politiske partier. Samlet sett vil dette kunne påvirke gjennomførbarheten av en eventuell omorganisering av kriminalomsorgen. Difi vil også understreke at en tydeligere etatsledelse og styring vil være nødvendig for å løse flere av hovedutfordringene etaten står overfor, uavhengig av strukturendringer. En styrking av direktoratsrollen innebærer å ta en slik rolle, ikke kun om tilførsel av årsverk og oppgaver.

Difi vil også trekke frem at en omorganisering vil møte mindre motstand (økt gjennomførbarhet) på kort sikt ved opprettholdelse av dagens lokasjoner, men der organisering endres på. For eksempel at dagens regionale lokasjoner opprettholdes som fagmiljøer tilhørende lokalt eller sentralt nivå.

4.8.2 Gevinstrealiseringsplanen må forbedres

I forbindelse med evalueringen er det utarbeidet et eget notat som vurderer gevinstrealiseringsplanen for enhetsmodellen (se vedlegg 4). Hovedpunktene i dette notatet omtales her.

Justis- og beredskapsdepartementet har definert seks mål for organisering av kriminalomsorgen. Gevinstrealiseringsplanen for enhetsmodellen omhandler imidlertid kun ett av disse seks målene, «effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse». Det er altså ingen nærmere plan for hvordan de andre fem målene skal følges opp, vurderes og rapporteres på. Dette er uheldig og ikke ansett for å være beste praksis.

KDIs rapporter «Organisering av Kriminalomsorgen. Utredning av to organisasjonsmodeller basert på to forvaltningsnivåer» (2014) og «Ny organisering av kriminalomsorgen: Enhetsmodellen» (2015) har en god beskrivelse av gevinster knyttet til de øvrige målene og hvordan dette kan følges opp i ettertid. Mer av denne informasjonen burde vært tatt med i gevinstrealiseringsplanen for oppfølging og oppdatering.

Gevinstrealiseringsplanen har mer form av en gevinstoversikt enn en gevinstrealiseringsplan. Det mangler både aktivitetsoversikter, rapporteringsform og -tid. Det er mangelfull synliggjøring av roller og ansvar ifm. arbeidet med gevinstrealiseringen. Planen mangler også risikovurderinger

knyttet til gevinstpotensialet. Dette kan føre til forventning om at det fulle potentialet vil bli tatt ut, mens det ikke er et realistisk (risikovurdert) anslag.

Tallene i gevinstrealiseringsplanen er oppgitt i årsverk og kroner, med både faktiske og relative (prosent) størrelser. Dette gjør det vanskelig å få en helhetlig oversikt over forventede gevinster.

Etter vår vurdering bør gevinstrealiseringsplanen forbedres slik at den omfatter en oversikt over både kvalitative og kvantitative gevinster, en beskrivelse av hvordan og hvem som er ansvarlig for å følge opp planlagte gevinster, samt en risikovurdering av tallmaterialet.

4.9 Oppsummering av anbefalinger

I dette kapitlet har vi løftet fram noen temaer vi mener det er viktig følges opp i prosessen med å videreutvikle kriminalomsorgen. Våre anbefalinger kan kort oppsummeres slik:

- Difi mener at dagens organisering bør endres. En to-nivåmodell vil bidra til tydeligere og mer enhetlig etatsledelse og bidra til å sikre rettslikhet og likebehandling i kriminalomsorgen.
- Direktoratets rolle bør tydeliggjøres og styrkes. Det innebærer blant annet at KDI må ta en sterkere faglig rolle enn i dag – både ut mot etaten og ved å komme med faglige innspill til JD som grunnlag for politikkutvikling.
- Spørsmålene om organisering og lokalisering må ikke blandes sammen. Funksjoner kan være organisatorisk samlet, men utøves på ulike geografiske steder (lokasjoner). Dette gjelder på alle nivåer uavhengig av struktur.
- Det lokale nivået må styrkes gjennom ytterligere sammenslåinger. Det vil gi sterkere fagmiljøer som kan utføre oppgaver på en selvstendig måte.
- Dagens skille mellom fengsel og friomsorgskontor bør bygges ned.
- Det må etableres systemer og rutiner som sikrer god informasjonsflyt innad i kriminalomsorgen og med samarbeidspartnerne for å få til gode løsninger for den innsatte. Dette for å blant annet sikre god samhandling mellom friomsorgskontorer og fengsel og mellom kriminalomsorgen og samarbeidspartnerne.
- Gevinstrealiseringsplanen må forbedres. Ved omorganisering er det viktig at både kvalitative og kvantitative gevinster identifiseres og følges opp på en hensiktsmessig måte.

Litteraturliste

Offentlige dokumenter

- Meld. St. 12 (2014–2015) Utviklingsplan for kapasitet i kriminalomsorgen
- St. meld. nr. 37 (2007–2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding)
- Prop. 1 S (2016–2017) Justis- og beredskapsdepartementet
- Prop. 1 S Gul bok (2014–2015)

Handlingsplaner, strategier og veiledere

- Redusert tilbakefall til ny kriminalitet. Nasjonal strategi for samordnet tilbakeføring etter gjennomført straff 2017–2021
- Retningslinjer for lokalisering av statlege arbeidsplasser og statleg tjenesteproduksjon, fastsatt ved kgl. res. 28.11.2014.
- Veileder. Gevinstrealisering – planlegging for å hente ut gevinster i offentlige prosjekter (DFØ, oktober 2014)
- Veileder. Omstilling av statlige virksomheter (DFØ, juni 2008)

Rapporter m.m.

- Difi 2017: Innbyggerundersøkelsen 2017. Hva mener innbyggerne? Rapport 2017:6
- Difi 2016: Nøklene til handlingsrommet. Hva fremmer og hemmer effektivisering i staten? Rapport 2016:6.
- Difi 2014: Både styring og ledelse? Om ledergrupper i direktorater med regionalt apparat. Notat 2014:4
- Difi 2013: Merverdi eller unødig omvei? Om direktoratenes rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk. Rapport 2013:3
- Difi 2008: Direktoratenes faglige rolle – en rolle under økende press? Rapport 2008:14
- Sivilombudsmannen (2016) Kvinner i fengsel. En temarapport om kvinners soningsforhold i Norge.
- SSB (2015) Innsattes levekår 2014. Før, under og etter soning. Rapport 2015/47.

Dokumenter fra Justis- og beredskapsdepartementet

- Prop. 105 L (2015–2016) Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (Omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)
- Ny gevinstrealiseringsplan om omorganisering av kriminalomsorgen (KDI, 18. mars 2016)
- Enhetsmodellen: Lokalisering og kvalitet (KDI, 11. desember 2015)
- Ny organisering av kriminalomsorgen: Enhetsmodellen (KDI, 26. oktober 2015)
- Organisering av Kriminalomsorgen. Utredning av to organisasjonsmodeller basert på to forvaltningsnivåer (KDI, 1. desember 2014)
 - Vedlegg 1: Prosjektets organisering
 - Vedlegg 2: Sluttrapport risikovurderingsgruppe
 - Vedlegg 3: Sluttrapport arbeidsgruppe administrative fagområder
 - Vedlegg 4: Sluttrapport arbeidsgruppe enkeltsaksbehandling

-
- Vedlegg 5: Sluttrapport arbeidsgruppe innhold og metode
 - Vedlegg 6: Sluttrapport arbeidsgruppe sikkerhet og domsadministrasjon
 - Organisering av kriminalomsorgen. Konsekvenser av færre og større regioner (Saga Corporate Advisors AS (SCA), 1.12.2011)
 - Evaluering av kriminalomsorgen (Agenda Kaupang, 2008)

Dokumenter fra Kriminalomsorgsdirektoratet

- Sømløshet i ny organisasjon (KDI, 25. november 2016)
- Organisering av KDI Arbeidsgruppas anbefaling (KDI, 25. oktober 2016)
- Fullmactsstruktur i enhetsmodellen (KDI, 5. oktober 2016)
- Høringssvar – omorganisering av kriminalomsorgen og endringer i straffegjennomføringsloven mv. (KDI, 1.10.2015)
- Årsrapport 2016
- Virksomhetsstrategi 2014–2018

Vedlegg

Vedlegg 1 Ansvars- og oppgavefordelingen i Kriminalomsorgen

Oversikten over oppgaver per nivå i de alternative modellene er hovedsakelig basert på KDIs evalueringsrapport (2014), Saga-rapporten (2011) og Prop. 105 L (2015–2016). Ikke alle vedlegg til rapportene og diverse arbeidsrapporter er gjennomgått p.t.

Ansvars- og oppgavefordeling per modell

1. Dagens organisering

Kriminalomsorgsdirektoratet

- Strategi og policy
- Styring og oppfølging av 5 regioner
- Styring og oppfølging av KRUS
- Behandle klagesaker fra regionene
- Forvaltningssamarbeid sentralt

Regionene

Ti år etter at regionadministrasjonene ble etablert er de i all hovedsak organisert på samme måte med en straffegjennomføringsseksjon ledet av en regiondirektør og en administrativ seksjon ledet av en assisterende direktør.

- Helhetlig ansvar for straffegjennomføring i regionen (geografi)
- Drifts-, budsjett- og resultatansvar overfor lokale enheter
- Rapporterer til KDI
- Det vesentligste av klagesaker
- Vedtaksmyndighet i alvorlige enkeltsaker
- Påtalekompetanse
- Føre tilsyn (styre/kontroll) med lokale enheter
- Forvaltningssamarbeid regionalt

Lokalt nivå

- Fengsel
- Friomsorgskontorer
- Førsteinstans saksbehandling (enkeltvedtak)
- Forvaltningssamarbeid lokalt

2. Enhetsmodellen

Kriminalomsorgsdirektoratet

- Strategi og policy
- Behandle klagesaker i lokalt fattede saker
- Sørge for forsvarlig straffullbyrding

-
- Byggeprosjekter
 - Domsadministrasjon
 - Transport – ledelse og administrasjon
 - Oppdragsbrev, fordele midler til lokale enheter, oppfølging og regnskapskontroll
 - Sørge for forsvarlig ressursbruk
 - Styring og oppfølging av lokale enheter
 - Ivareta forvaltningssamarbeidet med samarbeidende etater
 - Etablering, koordinering samt overordnet oppfølging og utvikling av arbeidsdriften og
 - Programvirksomheten
 - Dokumentsenteret
 - Ledelse av hundeførere

Enhetsnivå (11 fylkesvis inndelte generalistenheter og 3 spesialenheter)

- Helhetlig driftsansvar
- Oppfølging av leieavtaler og styringsdialogen med Statsbygg regionalt
- Vedtak iht. straffegjennomføringsloven, herunder også prosessuelle saker for retten
- Interne budsjettforslag, fordeling oppfølging og regnskapskontroll
- Enkeltanskaffelser
- Personalforvaltning
- Løpende forvaltningssamarbeid
- Følge opp programvirksomhet, aktivisering og arbeidsdrift
- Forvaltning av refusjonsordningen (lagt til en enhet, landsdekkende oppgave)

3. Sentermodellen

Kriminalomsorgsdirektoratet

- Strategi og policy
- Styring og oppfølging av sentrene
- Behandle klagesaker i lokalt fattede saker
- Sørge for forsvarlig straffullbyrding
- Byggeprosjekter

Sentrene/lokalt nivå

Liten, administrativ støtte til senterledelsen. For øvrig oppgaveløsning på de ulike driftsenhetene.

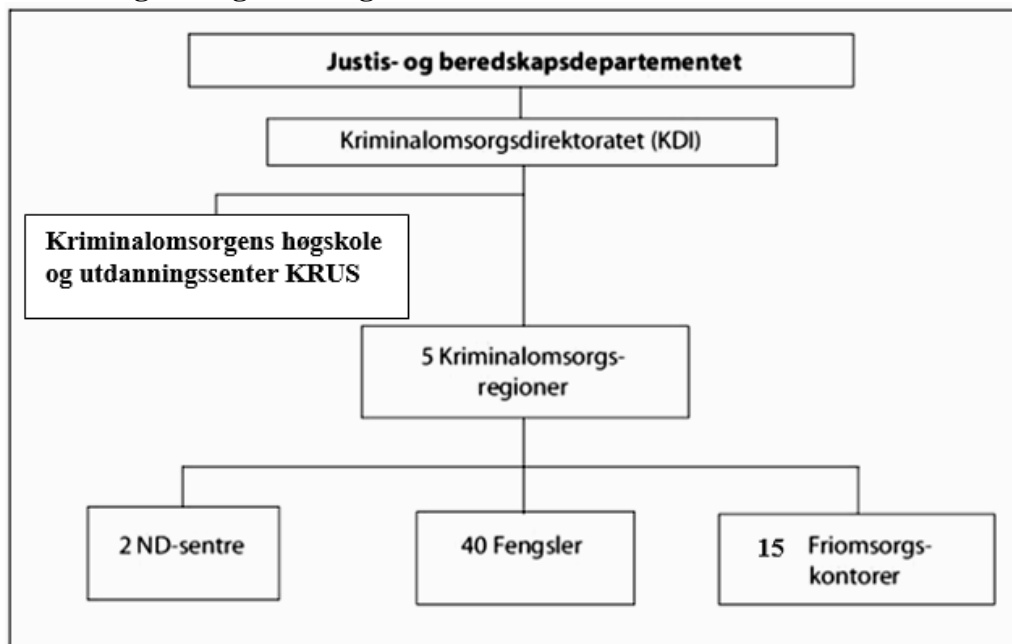
- Helhetlig driftsansvar
- Sørge for forsvarlig ressursbruk
- Ledelse og støttefunksjoner for lokale driftsenheter
- Oppdragsbrev, fordele midler til sentrene, oppfølging og regnskapskontroll
- Ivareta forvaltningssamarbeidet med samarbeidende etater
- Etablering, koordinering samt overordnet oppfølging og utvikling av arbeidsdriften
- og programvirksomheten

- Juridisk saksbehandlerkapasitet for enheter som i dag ikke har den kompetansen
- Vedtak iht. straffegjennomføringsloven, herunder også prosessuelle saker for retten
- Domsadministrasjon
- Transport
- Tilsyn og inspeksjon
- Straksvarslinger og varslinger fra politiet
- Oppfølging av leieavtaler og styringsdialogen med Statsbygg regionalt
- Saker for retten iht. straffegjennomføringsloven (påtale)
- Enkeltanskaffelser
- Personalforvaltning
- Løpende forvaltningssamarbeid
- Følge opp programvirksomhet, aktivisering og arbeidsdrift

Organisasjonskart

Organisasjonskart over dagens organisering er hentet fra Kriminalomsorgens hjemmesider. De to øvrige organisasjonsmodellene er tegnet av Difi basert på KDIs evalueringsrapport(er).

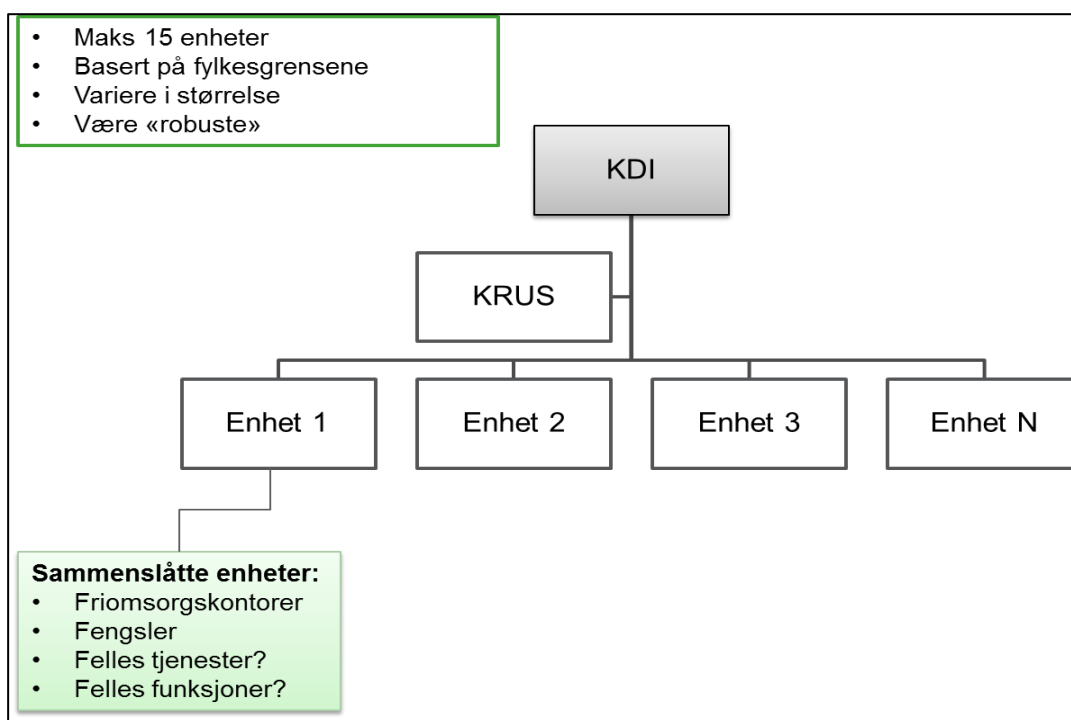
1. Dagens organisering



Kilde: Justis- og beredskapsdepartementet

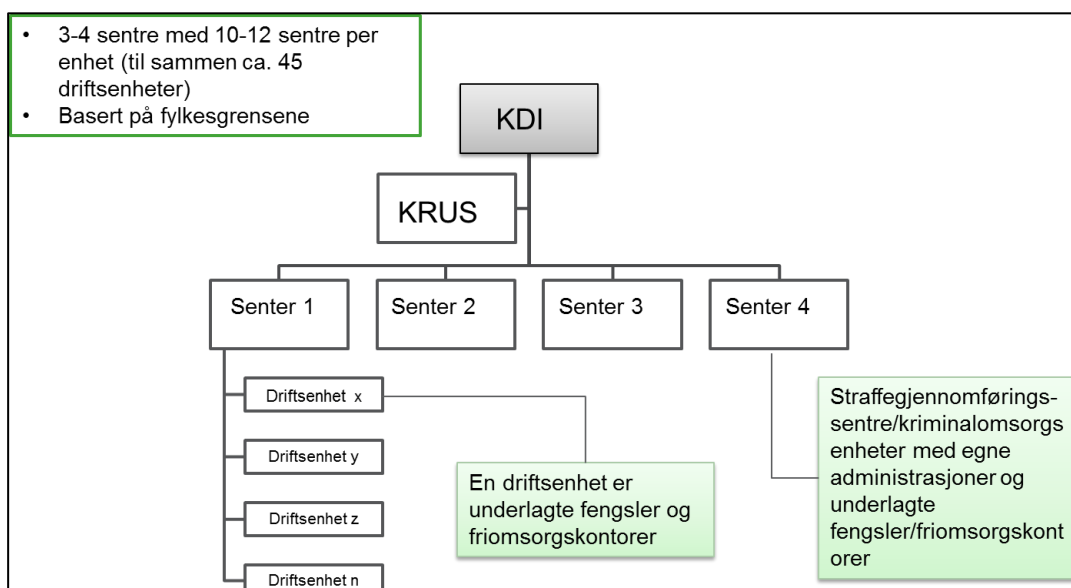
2. Enhetsmodellen

Organisasjonskartet er utarbeidet av Difi basert på KDIs utredningsrapporter om enhetsmodellen.



3. Sentermodellen

Organisasjonskartet er utarbeidet av Difi basert på KDIs utredningsrapporter om enhetsmodellen.



Vedlegg 2 Vurderingskriterier for valg av organisasjonsmodell

Forenklet styring og tydelig etatsledelse

- Er det tydelig hvem utgjør etatsledelsen (i de ulike modellene)?
- Hvordan ivaretar organisasjonsmodellen(e) effektiv styring (kort linje mellom det strategiske nivået og det operative nivået, størrelse på enheter som gjør dem styrbare, kontrollspenn)?
- Gjør organisasjonsmodellen etaten styrbar? Kan etatsledelsen være trygg på at overordnede strategier føles opp?
- Gir modellen rom for hensiktsmessig tilpasning av overordnede strategier til lokalt nivå's behov?
- Hvordan ivaretar modellen behovet for samordning med andre aktører?
- Gir modellen mest mulig klare og forutsigbare ansvarsforhold i etaten?
- Gir modellen et klart personalansvar?

Styrket lokalt nivå

- Hvordan ivaretar organisasjonsmodellen behovet for et styrket lokalt nivå?
- Beslutninger treffes på lavest mulige nivå?
- Ivaretar modellen behovet for faglig sterke og «robuste» enheter (kompetansmiljøer på f.eks. jus, økonomi, personalforvaltning, innhold i straffegjennomføringen)?
- Ivaretar modellen(e) behovet for å utvikle et arbeidsmiljø som er faglig utfordrende og sosialt tilfredsstillende? Tverrfaglighet?

Rettslikhet og likebehandling

- Hvordan ivaretar modellene (dagens organisering og de to alternativene) behovet for rettslikhet og likebehandling? Eks. på hvilke områder (søknad om permisjon m.m.)?

Bedre sammenheng i straffesakskjeden

- Hvordan ivaretar organisasjonsmodellen(e) behovet for bedre sammenheng i straffesakskjeden (samarbeid mellom politi, påtalemyndighet og domstolene)?
- Hvordan fungerer samarbeidet i dag? Er det noen spesielle utfordringer?
- Hvordan vil modellene, inkl. dagens organisering, ivareta behovet for samarbeid med politiet etter endringene som følge av politireformen?

Effektiv ressursutnyttelse – mer til tjenester, mindre til adm. og ledelse

- Hvordan ivaretar modellen(e) behovet for en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene i etaten?
- Mer til tjenester, mindre til administrasjon og ledelse?
- Effektiv saksbehandling og informasjonsdeling?
- Unngår unødig dobbeltarbeid, og har minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid internt i etaten? Eksternt?
- Hvordan ivaretar modellen(e) behovet for mest ressurser til det lokale nivået / tjenesteproduksjon?

-
- Hvordan ivaretar modellene friomsorgskontorenes oppgaver, roller og ansvar? Styrkes eller svekkes?
 - Hvordan ivaretar modellen(e) behovet for rasjonell utvikling og bruk av etatens kompetanse? Tverrfaglighet?
 - Hvordan ivaretar modellen(e) behovet for fleksibilitet i organisasjonen?
 - fleksibel bruk av ressurser og kompetanse i etaten/enheten?
 - å kunne ivareta nye behov og oppgaver?
 - å være proaktiv, fremtidsrettet og nytenkende?
 - Hvordan ivaretar modellen(e) mulighetene for å håndtere krav om innsparinger, effektiv ressursbruk, gevinster m.m.?
 - I hvilken grad er modellen gjennomførbar (er gjennomføringskostnadene store, direkte utgifter, støy i organisasjonen m.m.)?

Sømløs kriminalomsorg til det beste for den domfelte

- Hvordan ivaretar modellen(e) behovet for å ivareta et helhetsperspektiv for den domfelte (samhandling, saksflyt, digitalisering m.m.)?
- Hvordan ivaretar modellen(e) behovet for best mulig samarbeid med forvaltningssamarbeidspartnerne (særlig helse, skole, NAV)?
- Hvordan ivaretar modellen(e) behovet for best mulig samarbeid med interesseorganisasjoner og brukerorganisasjoner?

Vedlegg 3 Intervjuguide

Denne intervjuguiden er veiledende og kun ment som et utgangspunkt for samtalen. Spørsmålene er først og fremst ment som en pekepinn i forhold til temaer vi mener er sentrale å berøre. Alle spørsmål vil heller ikke være like relevante for alle informanter. Vektleggingen av de ulike temaene vil også kunne variere.

I. Dagens organisering av kriminalomsorgen (3-nivåmodell)

1. Sett fra ditt ståsted, hva mener du fungerer godt og mindre i dagens kriminalomsorg sett i lys av målene for organisering?

Forenklet styring og tydelig etatsledelse

- Er det tydelig hvem som utgjør etatsledelsen?
- Hvordan ivaretar organisasjonsmodellen effektiv styring (kort linje mellom det strategiske nivået og det operative nivået, størrelse på enheter som gjør dem styrbare, kontrollspenn)?
- Gjør organisasjonsmodellen etaten styrbar? Kan etatsledelsen være trygg på at overordnede strategier føles opp?
- Gir dagens organisering rom for hensiktsmessig tilpasning av overordnede strategier til lokalt nivå's behov?
- Er det klare og forutsigbare ansvarsforhold i etaten i dag?
- Gir organisasjonsmodellen et klart personalansvar?

Styrket lokalt nivå

- Beslutninger treffes på lavest mulige nivå i dag? Effektiv måte?
- Har man i dag faglig sterke og «robuste» enheter (kompetansemiljøer på f.eks. jus, økonomi, personalforvaltning, innhold i straffegjennomføringen)?
- Har kriminalomsorgen i dag et arbeidsmiljø som er faglig utfordrende og sosialt tilfredsstillende på lokalt og regionalt nivå?
- Er kriminalomsorgen med dagens bemanning og kompetanse rede til å treffe flere beslutninger lokalt?

Rettslikhet og likebehandling

- Hvordan ivaretar dagens organisering behovet for rettslikhet og likebehandling?
- Behandler regionene like saker likt?
- Er det likebehandling ved den enkelte enhet?

Bedre sammenheng i straffesakskjeden

- Hvordan fungerer samarbeidet i dag mellom politi, påtalemyndighet og domstolene (på ulike nivåer i etaten)?
- Er det noen spesielle utfordringer knyttet til samarbeidet? Eksemplifiser.
- Vil politireformen medføre endringer i samarbeidsbehov- og muligheter?

Effektiv ressursutnyttelse – mer til tjenester, mindre til adm. og ledelse

- Hvordan ivaretar dagens organisering behovet for en mest mulig effektiv utnyttelse av ressursene i etaten?
- Mer til tjenester, mindre til administrasjon og ledelse? Mest ressurser til det lokale nivået/ tjenestenivået?
- Effektiv saksbehandling?
- Unngår unødig dobbeltarbeid, og har minst mulig kostnader knyttet til løpende samordning og samarbeid internt i etaten?
- Antall ledere/ledernivåer og beslutningsnivåer?
- Kvalitet?
- Gir dagens organisering rom for rasjonell utvikling og bruk av etatens kompetanse?
- Hvordan fungerer organiseringen med tanke på behovet for fleksibilitet i organisasjonen?
- fleksibel bruk av ressurser og kompetanse i etaten/enheten?
- å kunne ivareta nye behov og oppgaver?
- å være proaktiv, fremtidsrettet og nytenkende?

Sømløs kriminalomsorg til det beste for den domfelte

- Hvordan ivaretar dagens organisering behovet for å ivareta et helhetsperspektiv for den domfelte?
- Hvordan fungerer samarbeidet med andre forvaltningssamarbeidspartnere i dag (eks. NAV, helseforetak, kommunale tjenester/kommuner (skole, helse, bosetting m.m.)?)

II. Alternative måter å organisere kriminalomsorgen på (2-nivåmodell)

2. Hvordan vurderer du en organisering i en to-nivåmodell ut fra de samme kriteriene?

- På hvilke områder vil en to-nivåmodell innebære en tydelig forbedring sammenlignet med dagens organisering?
- Vil en to-nivåmodell på noen områder fungere dårligere enn dagens organisering?
- Det er tidligere skissert to ulike to-nivåmodeller (enhetsmodellen og sentermodellen). Hvilken av modellene mener du er best egnet til å ivareta målene for kriminalomsorgens organisering? ... og hvorfor?
- Hvor gjennomførbar er de to alternative modellene? Hva vil være mest krevende å få gjennomført i etaten?
- Er det forbedringstiltak som bør iverksettes i etaten uavhengig av valg av organisasjonsmodell? (tiltak knyttet til kompetanse, ledelse, arbeidsformer, IKT osv.).
- Hva er viktigste forutsetningene for å lykkes med å gå fra en 3-nivå til en 2-nivåmodell?

Vedlegg 4 Kvalitetssikring av gevinstrealiseringsplanen for enhetsmodellen

Generelt

Oppdraget med kvalitetssikring av gevinstrealiseringsplanen er gitt i mandatet for evaluering av kriminalomsorgen: «Evaluator må kvalitetssikre gevinstrealiseringsplanen for «enhetsmodellen» som er omtalt i Prop. 105 L (2015–2016). Økonomiske og administrative konsekvenser av alle tre modellene må kartlegges og synliggjøres i rapporten.»

I statsforvaltningen er det ikke en entydig definisjon, beskrivelse eller formkrav til hva en kvalitetssikring skal inneholde. Den mest kjente metoden for kvalitetssikring er KS-ordningen forvaltet av Finansdepartementet for prosjekter over 750 mill kr. Men selv i denne ordningen kommer det ikke klart frem. Denne kvalitetssikringen er ikke gjennomført iht KS-ordningen.

Det faglige utgangspunktet for kvalitetssikringen er anbefalinger om gevinstrealisering gitt i veileder for gevinstrealisering utgitt av Direktoratet for økonomistyring (DFØ) i 2014. Vurderinger rundt planlegging og gjennomføring av gevinstrealisering er foretatt med bakgrunn i veilederen.

Gevinstrealisering krever systematisk oppfølging gjennom hele prosjektets livsløp, i form av gode analyser i forkant og konkrete planer for oppfølgingen av gevinster underveis og i etterkant av prosjektet. Denne kvalitetssikringen har gjennomgått gevinstrealiseringsplanen med tanke på å vurdere om planen ivaretar tilstrekkelig og nødvendig informasjon ifm identifisering, planlegging, gjennomføringen og rapporteringen av gevinstrealiseringen.

Utgangspunktet for utarbeidelsen av gevinstrealiseringsplanen var oppdragsbeskrivelse fra JD: «... utarbeide en ny gevinstrealiseringsplan hvor gevinstrealiseringsuttaket fra avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen i staten (ABE-reformen) skal synliggjøres. I gevinstrealiseringsplanen skal det redegjøres for totalgevinsten for omorganiseringen fordelt på hva som er gevinstrealiseringsuttak fra ABE-reformen og gevinstene utover dette som følge av omorganiseringen.» Vektleggingen av gevinster ifm ABE-reformen (eller andre tidligere uttak av gevinster) er ikke en standard ifm gevinstrealiseringen slik veilederen anbefaler. Kapittel 2 i gevinstrealiseringsplanen blir kun kommentarer ifm gjennomgang av tallmaterialet i underkapittelet «Kommentarer til tallene i kapittel 2 – ABE-reformen».

Gevinstrealisering – overordnet metodikk

DFØs modell for gevinstrealisering er presentert i fire trinn (kun de to første trinn er aktuelle på dette stadiet):

- Trinn 1: Identifisere gevinster
 - Trinn 2: Planlegge gevinstrealiseringen
 - Trinn 3: Gjennomføre gevinstrealiseringen
 - Trinn 4: Dokumentere realiserte gevinster og vurdere mer gevinstrealisering
- Modellen beskriver ulike forhold, aktiviteter og maler som bør være ivare tatt ifm de ulike trinnene. Det er viktig at det er fastsatt når de ulike trinnene inntreffer. Dette er

ikke tydelig beskrevet i gevinstrealiseringsplanen. Det er heller ikke fastsatt hvem som har ansvaret i gjennomføringen av de ulike trinnene, hvilket også anbefales å ha avklart i planen.

Statlige virksomheter bør arbeide systematisk og målrettet for å realisere gevinster av iverksatte tiltak. Det bør derfor forefinnes planer for hvordan det skal jobbes systematisk og målrettet i omorganiseringen. Dette er til dels beskrevet i andre, tidligere dokumenter, men ikke i denne gevinstrealiseringsplanen.

Det er ikke tydelig i planen hvordan det er lagt opp til å følge opp arbeidet med gevinstrealiseringen, internt i KDI, i regionene og lokalt med realiseringen av de økonomiske gevinster som fremkommer i planen. Det er gitt noe informasjon i dokumentet «Ny organisering av kriminalomsorgen – Enhetsmodellen» (KDI 26.10.15) vedrørende selve leveransegjennomføringen (omorganiseringen), se kap 7 i dokumentet.

Planen bør formidles til de viktigste interessenter, som et minimum. Det er ukjent hvordan planen er formidlet.

Identifiserte gevinster – gevinstoversikt

Generelt

Veilederen definerer en gevinst som en effekt som blir sett på som positiv av minst én interessent. I omorganiseringen er det satt 6 mål inklusiv ett effektiviseringsmål. Det er kun effektiviseringsmålet som er omhandlet i gevinstrealiseringsplanen.

De seks mål for omorganiseringen er:

- Forenklet styring og tydelig etatsledelse
- Styrket lokalt nivå
- Rettslikhet og likebehandling
- Bedre sammenheng i straffesakskjeden
- Effektiv ressursutnyttelse, hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse. (Det er beregnet netto 20 MNOK (tidligere beregninger viste 30 MNOK) i effektiviseringsgevinster utover ABE-effektivisering).
- Sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte

Det er uheldig at ikke alle målene er beskrevet i gevinstrealiseringsplanen. Planen skal være et hjelpemiddel for å sikre at målene blir oppnådd, og nå er det kun effektiviseringsgevinstmålet som er ivaretatt i en eller annen form.

Det bør alltid gjennomføres en eller flere utredninger før større tiltak settes i verk. Ifm organisering av kriminalomsorgen er det gjennomført flere utredninger. Det er ikke funnet noen utredninger som har fulgt strukturen til Utredningsinstruksen eller metoden Samfunnsøkonomisk analyse.

Det er ifm. utredningene utarbeidet flere kost-nytteanalyser, og mens kapittel 2 redegjør for effektiviseringsgevinster ifm. andre tiltak, er kapittel 3 i gevinstrealiseringsplanen i hovedsak en kost-nytteoversikt, en gevinstoversikt, utledet av tidligere utredninger.

Gevinstoversikten bør gi en oversikt over de sentrale, potensielle gevinster av omorganiseringstiltaket og sentrale forutsetninger for at disse gevinstene skal kunne

realiseres. En god gevinstoversikt bør inneholde følgende, hvor noe informasjon er gitt i planen:

- Prosjektdata: hva skal leveres. I dette tilfellet er det en omorganisering
- mål for prosjektet: representert ved de seks mål listet opp tidligere i kapitlet
- oversikt over sentrale gevinster som skal følges opp, med kvantifiserte estimater og indikatorforslag: i denne planen er det i hovedsak kvantitative gevinster i form av årsverk eller kronebeløp som er nevnt.
- forutsetninger for at gevinstene skal kunne realiseres, og eventuelle forventede utfordringer: Dette er i noe grad nevnt gjennom behovet for fullmakter.

I arbeidet med gevinstoversikten bør man vurdere å beskrive gevinstene ved hjelp av én eller flere av kategoriene nedenfor. Det er også mulig å velge andre kategorier dersom det er mer hensiktsmessig.

- *Hva slags type gevinst er det: Effektiviseringsgevinst for staten, kvalitetsgevinst for staten eller gevinster for øvrige aktører:* Det kommer tilstrekkelig tydelig frem at det er effektiviseringsgevinster for staten som er gevinststypen som presenteres.
- *Bidrag til virksomhetens mål:* Det bør beskrives på hvilken måte gevinsten vil støtte opp under ett eller flere av virksomhetens mål? Dette er beskrevet i dokumentet «Ny organisering av kriminalomsorgen – Enhetsmodellen» (KDI 26.10.15), men ikke inkludert i gevinstrealiseringsplanen. Dette vil derfor heller ikke bli oppdatert ved oppdatering av planen, og eventuelle endringer i sektorens mål vil kunne bli oversett ift gevinst- og risikovurderinger.
- *Innvirkning på interessenter:* Hvilke interessenter kommer bedre ut enn tidligere, og hvilke kommer dårligere ut? Dette er i liten grad nevnt i planen.
- *Tidshorisont:* Når i tid vil gevinsten(e) inntreffe: dette er angitt med årstall.
- *Risikoprofil:* Det er i liten grad gjort noen risikovurdering av de ulike gevinstelementene i planen. Begrepet «potensiale» er benyttet i enkelte sammenhenger, og antas å reflektere det maksimalt mulige gevinstuttak. Det ble gjennomført en risikovurdering og foreslått tiltak i dokumentet «Ny organisering av kriminalomsorgen – Enhetsmodellen» (KDI 26.10.15). Denne vurderingen er ikke videreført i gevinstrealiseringsplanen og det er ikke noe informasjon om når og hvordan vurderingen skal oppdateres og tiltakene iverksettes.

Et gevinstkart kan være nyttig som et visuelt tillegg til gevinstoversikten ved at årsak-virkning-sammenhenger presenteres på en oversiktlig og intuitiv måte. Det er ikke utarbeidet noe gevinstavhengighetskart for denne omorganiseringen, hverken med utgangspunkt virksomheten eller kriminalomsorgssektoren.

Innflytelsen enkelte interessenter har på effektene av et prosjekt, kan være betydelig. Det er ikke lagt ved eller på annen måte inkludert en interessentanalyse i

gevinstrealiseringsplanen, ei heller hvordan og når interessenter skal følges opp. Dette burde vært gjort.

Kommentarer til tallene i kapittel 2 – ABE-reformen

Generelt

I kapittel to kommer det frem en problemstilling som er kjent ifm identifisering av gevinster ved generelle og spesifikke effektiviseringstiltak. Hva kan knyttes til de enkelttiltak som er satt i gang, f.eks. noen av de tiltak listet i tabell 2 i kapittel 2.5, og hva kan knyttes til generelle effektiviseringstiltak. Det er fullt mulig å anerkjenne at noen av de gevinster som er forventet innfridd ifm en omorganisering allerede er tatt ut ifm andre tiltak. Gevinstrealiseringsplanen indikerer at gevinstberegning for en omorganisering vil beløpe seg til potensielt 20 mill kr, som er 10 mill kr lavere enn initielt forventet. Det er ikke åpenbart at det er nettopp 10 mill kr av forventede omorganiseringsgevinster som er tatt ut ifm andre effektiviseringstiltak. Det er da mer riktig å anta at det er nye og oppdaterte beregninger som viser at det er mer sannsynlig å realisere 20 mill kr enn 30 mill kr i omorganiseringsgevinster. Det bør generelt sett forventes at ethvert tidligere anslag kan endre seg ettersom tiltak(ene) skrider frem, og omgivelsene endrer seg.

Til kapittel 2.1

I kapittelet listes det opp flere organisatoriske endringer som anses å ha effektivisert kriminalomsorgen. Det kan også tenkes, men disse endringer er hovedsakelig fra før nullpunktsmålingstidspunkt for omorganiseringen ble gjennomført. Nullpunktsmåling anses å være stadfestet i dokumentet «Ny organisering av kriminalomsorgen – Enhetsmodellen» (KDI 26.10.15) hvor det står at «dagens situasjon» oktober 2015 skal anses som et «nullpunkt for gevinstberegninger» (kap 7.2).

Det er avklart at det i utarbeidingen av gevinstrealiseringsplanen skal synliggjøres for tiltak relatert til ABE-reformen. Men i sammenheng med omorganiseringsforslaget synes det meste av opplistingen å være foreldet og derfor irrelevant i denne gevinstrealiseringsplanen.

Til kapittel 2.2, 2.3 og 2.4

I kapitlene 2.2, 2.3 og 2.4 er det redegjort for årsverksutvikling innen regionadministrasjonen, lokalt og sentralt nivå. Men redegjøringen består av både absolutte og relative tall, og det har ikke vært lett å gjennomføre sammenlikninger. Vi har mottatt oppdaterte tall som beskriver utviklingen i årsverk på ulike organisatoriske nivåene for perioden 2007-2017 fra KDI. Tallene viser et veldig stabilt forhold mellom ledelse/administrasjon og hhv hele organisasjonen og kapasitet/soningsdøgn. Kvalitetssikrers beregninger er presentert i tabell 1 og figur 1 nedenfor:

Tabell 1

Antall årsverk	Kriminalomsorgen										
Kriminalomsorgen	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Alle	3384	3443	3593	3746	3944	4023	4114	4180	4266	4292	4327
Ledelse	179	187	195	199	213	211	219	205	201	201	220
Straffegjennomføring	2210	2247	2358	2466	2614	2692	2792	2884	2978	3014	3019
Administrasjon	462	469	506	537	547	557	545	536	530	528	550
Arbeidsdrift	517	528	510	522	556	548	543	539	543	533	523
Annet	16	12	25	23	15	17	15	16	15	15	14
KRUS og Transport	58	56	64	59	60	67	66	64	102	103	104
Alle inkl KRUS og Transport	3 441,8	3 498,5	3 657,0	3 804,7	4 004,2	4 090,2	4 180,3	4 244,0	4 368,4	4 394,7	4 430,5

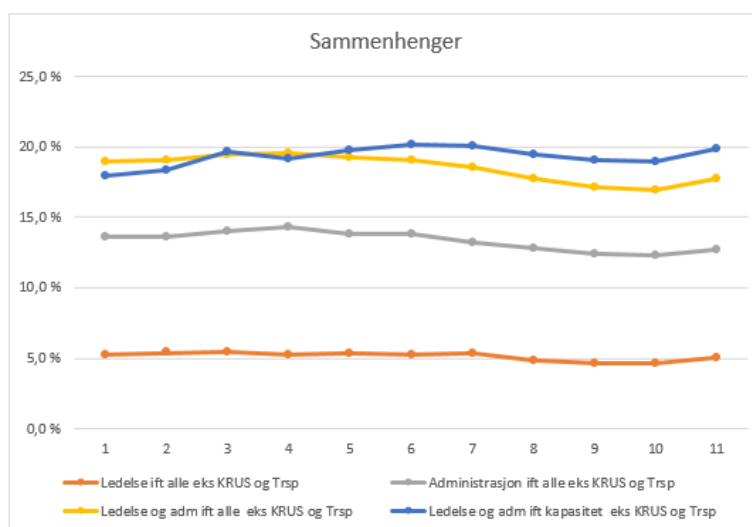
	Sammenhenger										
Sammenhenger	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ledelse ift alle eks KRUS og Trsp	5,3 %	5,4 %	5,4 %	5,3 %	5,4 %	5,2 %	5,3 %	4,9 %	4,7 %	4,7 %	5,1 %
Administrasjon ift alle eks KRUS og Tr	13,6 %	13,6 %	14,1 %	14,3 %	13,9 %	13,8 %	13,3 %	12,8 %	12,4 %	12,3 %	12,7 %
Ledelse og adm ift alle eks KRUS og Tr	18,9 %	19,0 %	19,5 %	19,6 %	19,3 %	19,1 %	18,6 %	17,7 %	17,1 %	17,0 %	17,8 %
Ledelse og adm ift kapasitet eks KRUS	17,9 %	18,3 %	19,6 %	19,2 %	19,8 %	20,2 %	20,1 %	19,5 %	19,1 %	18,9 %	19,8 %
Ledelse og adm ift soningsdøgn eks K	0,053 %	0,054 %	0,058 %	0,057 %	0,058 %	0,058 %	0,057 %	0,055 %	0,054 %	0,055 %	

Forutsetninger lagt til grunn:

- Utelater transporttjenester i alle beregninger
- Utelater KRUS i alle beregninger. KRUS-tall er kun antall ansatte, ikke årsverk. Dette er det ikke justert for, men anses ikke for vesentlige i denne sammenheng.
- Under "Annet" kommer hundeførere og "Mangler info..."
- Under Administrasjon er valgt å inkludere dokumentsenter og IT. Hvorvidt dette er gyldig blir en definisjonssak om IT og dokumenthåndtering er støtte tjenester på lik linje med annen administrasjon.
- Beregner kun ift årsverk, ikke antall ansatte (som kunne vært aktuelt dersom det var mange deltids, da dette er mer krevende å lede, dvs behov for økt ledelse)

Beregningene i tabell 1 visualiseres i figur 1 nedenfor. Det er ikke like åpenbart at det i de siste ti år har vært en tydelig effektivisering i kriminalomsorgen utfra de beregninger som her er foretatt.

Figur 1



Til kapittel 2.5 og 2.6

Ved gjennomgang av beregninger og oppstillinger av antall ansatte og antatte kostnadsendringer har det vært nødvendig å gjennomføre noen avklaringer med KDI. Til pkt. 2.5, Tabell 2 «Tiltak dekket innenfor kriminalomsorgens rammer i perioden 2014-2016» ble det sendt forespørsel om svar på noen spørsmål (epostkorrespondanse med KDI). Kvalitetssikrer oppfatter det slik at flere av tiltakene i tabellen er tiltak pålagt ifm styringsdialog og tildelingsbrev, og med utgangspunkt at de skulle gjennomføres innenfor rammen. Skulle disse tiltak være ansett for å være pålagt utfra et effektiviseringskrav, så burde dette fremkomme tydeligere i styringsdialogen og tildelingsbrevene. Det er ikke sannsynliggjort at så er skjedd. Men det er tydelig at også kriminalomsorgen har måtte gjennomføre tiltak for effektivisering for å møte kuttene i ABE-reformen. Hvorvidt disse kuttene har vært uforholdsmessig store og hvorvidt kuttene har gått utover kvalitet og omfang er det imidlertid ikke grunnlag å si noe om utfra informasjonen i gevinstrealiseringsplanen.

Tabell 2 viser også til et par konkrete effektiviseringstiltak: «Generelle effektiviseringstiltak» og «Energieffektivisering»: Tiltakene fremkommer som kostnader under kolonne «Varig budsjettbinding». Effektiviseringstiltak må anses å gi lavere, ikke høyere, budsjettbinding. Dette er ikke synliggjort i tabellen, og burde vært det.

Det er ikke hensiktsmessig å gå nærmere inn i vurderingene foretatt ifm tabell 2 da dette ville blitt for omfattende, samtidig som det vedrører forhold til dels utenfor kvalitetssikringens omfang, nemlig omorganiseringen av kriminalomsorgen fra tre til to nivåer. Det er imidlertid opplyst om fra KDI at departementet skal ha besluttet å gjennomføre en ekstern analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen - med vekt på konsekvenser av ABE-reformen. En slik analyse vil kunne si mer om forholdene rundt ABE-reformen og de kutt og effektiviseringstiltak som er foretatt i den forbindelse.

Planlegg gevinstrealiseringen - Gevinstrealiseringsplanen

En gevinstrealiseringsplan skal være en operativ handlingsplan for virksomhetsledelsen til bruk i oppfølgingen av prosjektet og dets resultater.

Gevinstveilederen (DFØ, 2014) angir en rekke strukturelle og innholdsmessige krav til en god gevinstrealiseringsplan.

Innholdet i en gevinstrealiseringsplan bør tilpasses etter behov, avhengig av prosjektets egenart og risiko. Men noe informasjon om følgende forhold bør det forefinnes:

Krav i veileder for gevinstrealisering	Status i gevinstrealiseringsplanen
<ul style="list-style-type: none"> oppdatert oversikt over gevinster som skal realiseres, inklusiv ikke-forventede gevinster som har blitt identifisert underveis i prosjektløpet 	Ivaretatt ift mål om effektiviserings-gevinster. Ikke ivaretatt ift de 5 andre mål for omorganiseringen.
<ul style="list-style-type: none"> hva slags type gevinster det dreier seg om – er det effektiviseringsgevinster for staten, kvalitetsgevinster for staten eller gevinster for andre aktører? 	Ikke uttalt eksplisitt, men tydelig nok at det er effektiviserings-gevinster som beskrives.
<ul style="list-style-type: none"> størrelsen på gevinstene 	Ivaretatt i form av årsverk og kronebeløp (20 MNOK)
<ul style="list-style-type: none"> hvem som er gevinstansvarlige. 	Ikke identifisert.
<ul style="list-style-type: none"> resultatindikatorer for de ulike gevinstene som gjør det mulig å si noe om i hvilken grad gevinstene er blitt realisert 	Ikke ivaretatt eksplisitt. Men gevinstene er så vidt kvantitative at de kan lett følges opp og måles.
<ul style="list-style-type: none"> datakilde for måling av de ulike gevinstene, frekvens på rapportering, hvem som er ansvarlig for å rapportere, og andre praktiske forhold 	Ikke ivaretatt.
<ul style="list-style-type: none"> hvor gevinstene vil oppstå (i hvilken avdeling i virksomheten, hos hvilken berørt gruppe, eller liknende) 	Til dels ivaretatt på et overordnet nivå.
<ul style="list-style-type: none"> når gevinstene forventes å bli realisert 	Det er beskrevet hvilket år gevinstene skal realiseres.
<ul style="list-style-type: none"> hvilke tiltak som er nødvendige for å realisere gevinstene. 	Det er ikke beskrevet tiltak i denne planen.
<ul style="list-style-type: none"> risikofaktorer og konsekvenser dersom disse slår inn 	Det er ikke en tilstrekkelig risikovurdering i denne planen.
<ul style="list-style-type: none"> eventuelle risikoreduserende tiltak. 	Det er ikke beskrevet risikoreduserende tiltak i denne planen.

Å gjennomføre en nullpunktsmåling vil si å måle tilstanden før tiltaket eller prosjektet implementeres i linjeorganisasjonen. Den eneste form for nullpunktsmåling som er utarbeidet er at det er stadfestet i dokumentet «Ny organisering av kriminalomsorgen – Enhetsmodellen» (KDI 26.10.15) at «dagens situasjon» oktober 2015 skal anses som et «nullpunkt for gevinstberegninger» (kap 7.2). Dette er ikke bekreftet eksplisitt i gevinstrealiseringsplanen og burde vært gjort.

Det er viktig å være tydelig på hvilken person eller rolle i linjeorganisasjonen som skal ha ansvar for å følge opp hvilke gevinstelementer. Dette gir både informasjon om hvem man kan henvende seg vedrørende de enkelte gevinstelementer, men er også en forankring for den gevinstansvarlige. Det er ikke utpekt noen navngitt ansvarlig eller ansvarlig organisatorisk rolle i gevinstrealiseringsplanen. Det er dermed heller ikke beskrevet hvordan gevinstansvarlige skal følges opp.

Dette burde vært gjort. Dersom det er meningen at det er direktøren i KDI som skal være ansvarlig bør dette uttrykkes eksplisitt.

I gevinstrealiseringsplanen skal det stå hvilke konkrete *tiltak* som må gjennomføres for at de forventede gevinstene skal kunne realiseres. Det bør stå hvem som har det overordnede ansvar og oversikt over at tiltak i gevinstrealiseringsplanen følges opp. Det bør også stå hvor ofte og i hvilken sammenheng risikobildet for de enkelte gevinstelementer skal oppdateres. Det er i planen ingen informasjon om dette.

Det å dokumentere realiserte gevinster innebærer å måle i hvilken grad de ulike gevinstene er realisert som forutsatt i gevinstrealiseringsplanen. Dokumenteringen av realiserte gevinster er normalt en oppfølging av *nullpunktsmålingen*. Det er ikke tydelig hvem som er ansvarlig for å dokumentere realiserte gevinster og vurdere eventuell mer gevinstrealisering i løpet av eller etter omorganiseringen. Det er heller ikke beskrevet noe om det skal gjennomføres underveis- eller etter-evalueringer for å dokumentere gevinster. Dette burde vært gjort.

Konklusjoner

Det er satt opp seks mål for omorganiseringen av kriminalomsorgen, hvorav ett effektiviseringsmål. Gevinstrealiseringsplanen omhandler kun effektiviseringsmålet. Det forefinnes altså ingen plan for hvordan de andre fem omorganiseringsmålene skal følges opp, vurderes og rapporteres på. Dette er uheldig og ikke ansett for å være beste praksis.

Det anses å være tilstrekkelig med utredninger i forkant av utarbeidelsen av gevinstrealiseringsplanen, hvor spesielt «Organisering av Kriminalomsorgen. Utredning av to organisasjons-modeller basert på to forvaltningsnivåer» (KDI, 1. desember 2014) og Ny organisering av kriminalomsorgen: Enhetsmodellen (KDI, 26. oktober 2015) gir god beslutningsinformasjon og strukturert informasjon som kan følges opp i ettertid. Mer av denne informasjonen burde vært tatt med i gevinstrealiseringsplanen for oppfølging og oppdatering (nevnt andre steder).

Gevinstrealiseringsplanen har mer form av en gevinstoversikt fremfor en gevinstrealiseringsplan. Det mangler både aktivitetsoversikter og rapporteringsform og -tid.

Informasjon som anbefales å være tilgjengelig i en gevinstrealiseringsplan er ikke tydelig stadfestet i denne gevinstrealiseringsplanen. Dette på tross av at mesteparten av denne informasjonen finnes i ulike andre dokumenter utarbeidet av KDI.

Det synes som at det er manglende risikovurderinger av gevinstpotensialets elementer. Dette kan føre til forventning om at det er det fulle potensialet som vil bli tatt ut, mens det ikke forefinnes et realistisk (risikovurdert) anslag. Det er i noen grad gjennomført risikovurdering i tidligere utredninger, men disse vurderinger burde vært inkludert i gevinstrealiseringsplanen for oppfølging og oppdatering.

Tallene i gevinstrealiseringsplanen tar form av både årsverk og kroner, med både faktiske og relative (%) størrelser. Dette gjør det vanskelig å få en helhetlig oversikt over gevinstene. Beregninger som er foretatt i denne kvalitetssikringen basert på oppdaterte tall fra KDI⁶² viser at det ikke har vært en tydelig effektivisering i kriminalomsorgen de siste ti årene.

Det er sannsynlig at noe av de initielt forventede omorganiseringsgevinster er tatt ut ifm. andre effektiviseringstiltak. Det er ikke enkelt å identifisere nøyaktig hvor mye det kan dreie seg om. Det er da mer riktig å anta at de presenterte tall er nye og oppdaterte beregninger som viser at det er mer sannsynlig å realisere 20 mill. kr enn 30 mill. kr i omorganiseringsgevinster. Disse nye anslag kan også endre seg ettersom tiltak(ene) skrider frem, og omgivelsene endrer seg. Det bør derfor jevnlig gjennomføres oppdateringer for å sikre best mulig beslutningsgrunnlag for videre gjennomføring av omorganiseringen.

Det er mangelfull synliggjøring av roller og ansvar ifm. arbeidet med gevinstrealiseringen. Dersom det kun er ment å benytte den ordinære styringsdialogen som rapporterings- og oppfølgingskanal, hvor direktøren har rollen som gevinstansvarlig, bør dette være eksplisitt nevnt i planen.

Dersom gevinstrealiseringsplanen skal kunne være en oppdatert operativ plan for realisering av de gevinster (effekter) som ønskes ut av omorganiseringen, så bør informasjonen som er påpekt som manglende inkluderes i planen. Og planen må oppdateres, som et minimum ved faseoverganger (som angitt i prosjektveiviseren).

⁶² Jf. tabell/tall oversendt DFØ/Difi i e-post datert 24. august 2017.

Referanseark for Difi

Tittel på rapport:	Evaluering av kriminalomsorgens organisering
Difis rapportnummer:	2017:8
Forfatter(e):	Janicke Weum, Ingunn Botheim og Sverre Berg (DFØ)
Evt. eksterne samarbeidspartnere:	Direktoratet for økonomistyring
Saksnummer:	17/00659
Prosjektnummer:	17-58
Prosjektnavn:	Evaluering av kriminalomsorgen 2017
Prosjektleder:	Janicke Weum
Prosjektansvarlig avdeling:	Avdeling ledelse og organisering
Oppdragsgiver(e):	Justis- og beredskapsdepartementet
Resymé/omtale:	<p>Difi har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) gjennomført en evaluering av kriminalomsorgens organisering. Difis mandat har vært å evaluere hvordan dagens organisering og forslagene til «sentermodell» og «enhetsmodell» bidrar til å nå målene for kriminalomsorgens organisering slik de fremgår av Prop. 105 L (2015-2016). Evalueringen er utført i perioden mai til september 2017. Evalueringen viser at kriminalomsorgen har god måloppnåelse, men at det er ulik praksis mellom regionene og på lokalt nivå som skaper hindringer for å få til en mer helhetlig og enhetlig kriminalomsorg. Både JD og Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) mener at ny organisasjonsstruktur er nødvendig for å løse utfordringene, mens hovedsynspunktet blant ansatte og ledere på regionalt og lokalt nivå er at flere av svakhetene kan løses innenfor dagens organisering. 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, samt sikre bedre rettslikhet og likebehandling.</p>
Emneord:	Kriminalomsorgen, direktorat, departement, regional stat, organisering, omorganisering, effektivisering, styring og etatsledelse, ledelse, digitalisering, gevinstrealisering
Totalt antall sider til trykking:	74
Dato for utgivelse:	12. oktober 2017
Utgiver:	Difi Postboks 8115 Dep 0032 OSLO www.difi.no