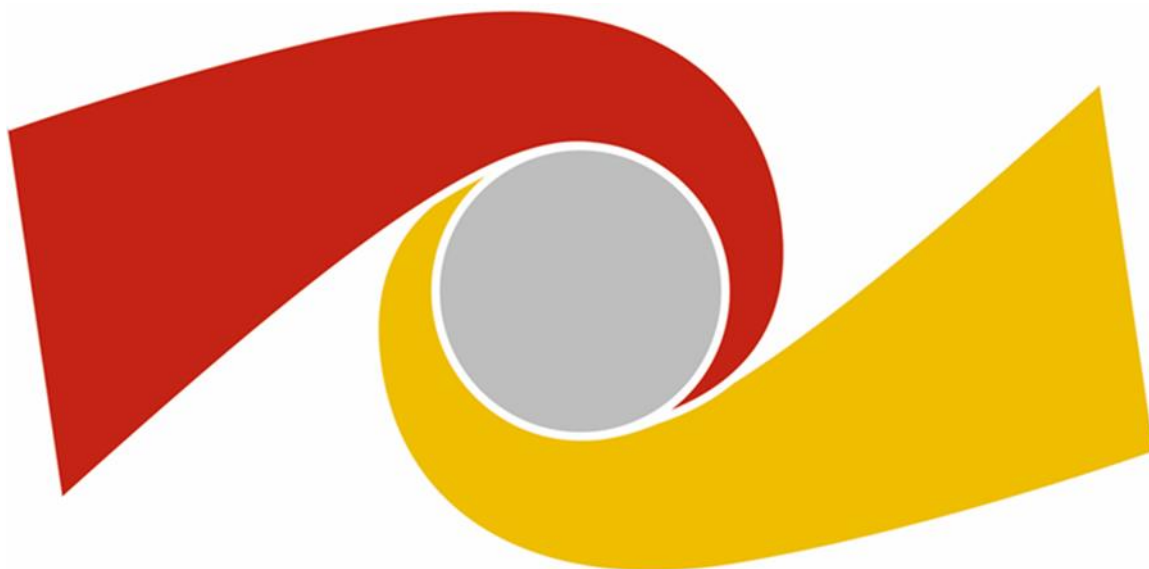




KRIMINALOMSORGEN

NY ORGANISERING AV KRIMINALOMSORGEN— FORENKLET STYRING OG ØKT KVALITET



4. april 2018

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1. Om oppdraget	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Utdyping og avgrensning	6
1.2.1 Målene for organisering av kriminalomsorgen	6
1.2.2 Flere KDI-lokasjoner	7
1.2.3 KDIs forståelse av oppdraget og tilnærming	7
1.3 Prosess og involvering	8
1.4 Rapportens oppbygging	8
2 Oppgavedelingen mellom direktoratet og enhetene	8
2.1 Prinsipper for oppgavedelingen	8
2.2 Direktoratsoppgavene og enhetsoppgavene i en tonivåmodell	9
2.3 Prinsippene for ressursfordeling mellom KDI og enhetene	10
3 Anbefalt tonivåmodell	11
3.1 Innledning	11
3.2 Lokalisering av KDI	11
3.3 Prinsipper for organisering av KDI	13
3.4 Prinsipper for enhetsstrukturen	14
3.5 Medbestemmelse i tonivåmodellen	14
3.6 Samlet vurdering av hvordan målene ivaretas	14
4 Gevinstoversikt	15
4.1 Innledning	15
4.2 Identifiserte gevinstene knyttet til hvert av målene for organiseringen	16
4.2.1 Forenklet styring og tydelig etatsledelse	16
4.2.2 Styrket lokalt nivå	17
4.2.3 Rettslikhet og likebehandling	17
4.2.4 Bedre sammenheng i straffesakskjeden og styrket forvaltningssamarbeid	17
4.2.5 Sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte	18
4.2.6 Effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse	19
4.3 Identifiserte gevinster etter kategori	19
4.4 Prioritering	20

5	Overordnet gjennomføringsplan.....	20
5.1	Innledning.....	20
5.2	Milepæler	20
	Vedlegg.....	21

Sammendrag

Oppdraget

Som en oppfølging av Difis evaluering av organiseringen i kriminalomsorgen, ga Justis- og beredskapsdepartementet (JD) Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) i oppdrag å utrede en ny tonivåmodell, jf. oppdragsbrev av 10. januar 2018.

Forutsetninger

KDI har i arbeidet med å utrede ny organisering av kriminalomsorgen lagt til grunn at direktoratet skal ha flere lokasjoner, og at arbeidsplasser skal beholdes. KDI har skilt mellom organisering og lokalisering. Oppgaver kan være organisatorisk samlet, selv om oppgaveløsningen skjer på flere steder. Det innebærer at medarbeidere kan ha sitt arbeidssted på én lokasjon, men organisatorisk tilhøre og rapportere til leder i en annen lokasjon. Dette gjelder både KDI og enhetene.

Oppgavedelingen mellom KDI og enhetene slik det er nedfelt i KDI-utredningen av 26. oktober 2015, er i all hovedsak fulgt. En tonivåmodell innebærer at det frigjøres ressurser gjennom nedleggelse av regionadministrasjonene. For å styrke lokalt nivå ønsker KDI at enhetene skal tilføres en større andel av ressursene som frigjøres ved nedleggelse av regionadministrasjonene, enn direktoratet.

Anbefalt tonivåmodell

KDIs anbefaling er at det etableres fire KDI-lokasjoner: Lillestrøm, Sandnes, Trondheim og Tønsberg. Ved hver lokasjon skal det være en avdelingsdirektør som skal følge opp nærmere angitte enheter og inngå i KDIs ledergruppe. De fire avdelingsdirektørene vil ha personalansvaret for enhetslederne og ha en viktig rolle i å sikre at KDI fremstår med én stemme utad, og opptre koordinert. De fire avdelingsdirektørene vil benytte direktoratets samlede kompetanse og ressurser.

Den anbefalte organiseringen av KDI legger til rette for en tettere styring og oppfølging av enhetene og for en gradvis tilpasning av enhetsstrukturen. Ved at de fire avdelingsdirektørene har god lokal kunnskap og kan være tettere på enhetene, sikres enhetene nødvendig oppmerksomhet, samtidig som det blir lettere å korrigere og støtte enhetene i en krevende omstilling. En slik organisering sikrer også at KDI samlet har den nødvendige oppmerksomheten på strategiske oppgaver og direktoratets faglige rolle. Organiseringen legger også til rette for at KDI blir synlig og kan opptre samordnet overfor regionale samarbeidspartnere i straffesakskjeden og overfor de regionale forvaltningssamarbeidspartnerne.

KDI har i tråd med Difis evaluering lagt til grunn at det lokale nivået må styrkes gjennom ytterligere sammenslåinger og at dagens skille mellom fengsel og friomsorgskontor bygges ned. Ny enhetsstruktur skal redusere glippsoner og styrke arbeidet med tilbakeføring og reduksjon av tilbakefall. Enhetsstrukturen må kunne tilpasses endrede kapasitetsbehov og endrede domfeltegrupper som gjennomfører straff i fengsel og i samfunnet. I forslaget til enhetsstruktur vil KDI legge til grunn følgende prinsipper:

- Det bygges opp enheter som kan gjennomføre en helhetlig og sømløs straffegjennomføring
- Enhetene er robuste med hensyn til kompetanse, ressurser og bemanning innenfor innhold, progresjon, tilbakeføring og sikkerhet
- Enhetene har en størrelse som gir nødvendig handlingsrom for effektiv drift
- Enhetene er store nok til å håndtere økte fullmakter og oppgavemengde
- Det legges til rette for at ansatte kan veksle mellom ulike arbeidsoppgaver slik at det blir bedre forutsetninger for kompetanse- og karriereutvikling internt i enhetene
- Det legges til rette for bedret forvaltningssamarbeid og samhandling i straffesakskjeden

- Det er et håndterlig kontrollspenn internt i enhetene

Forslag til ny enhetsstruktur skal forankres og videreutvikles sammen med regiondirektørene, direktør KRUS og ansattes representanter og vil legges frem i mai 2018.

Gevinstoversikt

Gevinstoversikten som er utarbeidet, viser at de fleste av gevinstene er kvalitative. Gevinstene knyttet til mindre administrasjon og ledelse er i det vesentlige allerede hentet ut etter fire år med ABE-reform og andre effektiviseringstiltak. Gevinster knyttet til kvalitet for domfelte og ansatte vil sammen med gevinster som er knyttet til samfunnsbeskyttelsen prioriteres høyt, særlig de som innebærer at lokalt nivå får styrket sine muligheter for å kunne forebygge ny kriminalitet etter løslatelsen. Prioritering av gevinstene vil tydeliggjøres i gevinstrealiseringsplanen som legges frem i mai 2018.

Overordnet gjennomføringsplan

KDI anbefaler at tonivåmodellen iverksettes fra et årsskifte, fortrinnsvis 1. januar 2020. KDI vil anbefale at sammenslåing av enheter skjer over tid. KDI vil komme tilbake til når ny enhetsstruktur i sin helhet kan iverksettes i planen som legges frem i mai 2018.

1. Om oppdraget

1.1 Bakgrunn

Det har vært gjennomført flere utredninger om organisering av kriminalomsorgen de siste årene.

I juni 2014 ga Justis- og beredskapsdepartementet (JD) Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) i oppdrag å utrede to alternative modeller for organisering av kriminalomsorgen med to nivåer uten regioner. KDI avga sin anbefaling om organisasjonsmodell i desember 2014, jf. KDI-rapport av 1. desember 2014.

I juli 2015 fikk KDI i oppdrag av JD å videreutvikle og tydeliggjøre enhetsmodellen. KDI avga sin anbefaling i oktober 2015, jf. KDI-rapport av 26. oktober 2015.

Våren 2016 fremmet regjeringen forslag om å endre straffegjennomføringsloven slik at det ble to nivåer i kriminalomsorgen (Prop. 105 L (2015–2016)). Regjeringens forslag fikk ikke flertall i Stortinget. I stortingsbehandlingen ble regjeringen bedt om å evaluere organiseringen av kriminalomsorgen. JD ga oppdraget om evalueringen til Difi.

Difis rapport 2017:8 Evaluering av kriminalomsorgens organisering ble avgitt høsten 2017. Difis hovedkonklusjon var at kriminalomsorgen har god måloppnåelse, men at ulik praksis mellom regionene og på lokalt nivå skaper hindringer for å få til en mer helhetlig og enhetlig kriminalomsorg. Difi påpekte at det er store forskjeller mellom regionene i hvordan de styrer og utøver oppgavene, og dette bidrar til ulikheter bl.a. når det gjelder saksbehandling, rettssikkerhet og sømløs kriminalomsorg. Difi anbefalte at dagens organisering endres til en tonivåmodell og understreket at dette vil kunne bidra til tydeligere og mer enhetlig etatsledelse, samt sikre bedre rettslikhet og likebehandling. Difi fremhevet også at det lokale nivået må styrkes gjennom ytterligere sammenslåinger, og at det vil gi sterkere fagmiljøer som kan utføre oppgaver på en selvstendig måte. Videre anbefalte Difi at dagens skille mellom fengsel og friomsorgskontor bør bygges ned. Som en oppfølging av Difis evaluering fikk KDI i oppdrag av JD å utrede en ny tonivåmodell, jf. oppdragsbrev av 10. januar 2018.

1.2 Utdyping og avgrensning

1.2.1 Målene for organisering av kriminalomsorgen

KDI har i vurderingene og i den anbefalte modellen lagt til grunn målene for omorganiseringen, slik de er nedfelt i oppdragsbrevet av 10. januar 2018:

- 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

Difi påpekte i evalueringen at det må etableres systemer og rutiner som sikrer god informasjonsflyt innad i kriminalomsorgen og med samarbeidspartnerne, for å få til gode løsninger for den domfelte.¹ Difi understreket samtidig at utvikling av digitale systemer som understøtter bedre informasjonsflyt på tvers, arbeidsprosesser og tidspunkt for involvering av samarbeidspartnere for å redusere glippsoner, er av stor betydning for økt kvalitet i kriminalomsorgen. Det igangsatte arbeidet med etablering av nytt fagsystem i kriminalomsorgen er et viktig bidrag i realiseringen av dette.

Nytt fagsystem, «digital sømløs straffegjennomføring», vil innebære at alle enhetene får tilgang til de samme IKT-systemene som brukes under straffegjennomføringen.² Nytt fagsystem vil tilrettelegge for effektiv samhandling i kriminalomsorgen, justissektoren og forvaltningen for øvrig. Et nytt felles fagsystem vil inneholde all relevant informasjon om den domfelte gjennom hele straffegjennomføringsløpet, og vil støtte opp om og forsterke gevinstene med ny organisasjonsmodell.³ I arbeidet med nytt fagsystem skal det utarbeides en egen gevinstrealiseringsplan, og gevinstene knyttet til nytt fagsystem vil synliggjøres og inngå i denne. KDI legger derfor til grunn at gevinstene for effektivisering og de kvalitative gevinstene gjennom digitalisering og bedre IT-støtte ikke skal inngå i gevinstrealiseringsplanen for omorganiseringen.

Nytt fagsystem og ny organisering av kriminalomsorgen støtter opp om hverandre. Nytt fagsystem vil forsterke gevinstene av organisering av kriminalomsorgen i en tonivåmodell og omorganiseringen vil forenkle implementeringen av nytt fagsystem.

KDI vil understreke at gevinstene knyttet til administrasjon og ledelse i stor grad alt er hentet ut etter fire år med ABE-reform og andre effektiviseringstiltak innenfor dagens organisasjon, jf. også Oslo Economics' rapport om analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen av 18. januar 2018.

Sett i lys av gevinstene med nytt fagsystem og at det alt er tatt ut betydelige gevinster med hensyn til administrasjon og ledelse, er det KDIs vurdering at etablering av to nivåer i kriminalomsorgen i

¹ Domfelte er brukt som fellesbenevnelse på domfelte og innsatte.

² Fengslene og friomsorgskontorene bruker ulike systemer; Kompis KIA og Kompis KIF. Kompis KIA er et system for å håndtere informasjon om domfelte og holde oversikt over innsettelse og løslatelse i fengslene. Kompis KIF er et styringsredskaps- og saksbehandlingssystem som gir støtte til utførelse av arbeidsoppgaver på friomsorgskontorene. Kompis Reskontro benyttes til å forvalte de innsattes økonomiske midler og sysselsetting, og Kompis Booking støtter behandling av saker fra de kommer fra politi eller påtalemyndighet, til en person settes inn i et fengsel eller møter ved friomsorgskontor.

³ I forbindelse med innføring av et sømløst, digitalt straffegjennomføringssystem vil kriminalomsorgen standardisere og effektivisere arbeidsprosessene, noe som gir en mer effektiv samhandling mellom enheter ved overføring av domfelte, samt legger til rette for en enhetlig kriminalomsorg. Dette vil binde straffegjennomføring i fengsel og samfunn sammen på en annen måte enn i dag, slik at straffegjennomføringen kan planlegges og styres helhetlig fra begynnelse til slutt.

hovedsak vil gi kvalitative gevinster. Disse kvalitative gevinstene vil være av stor betydning for den videre utviklingen av kriminalomsorgen.

1.2.2 Flere KDI-lokasjoner

KDI har i arbeidet med å utrede ny organisering av kriminalomsorgen lagt til grunn at direktoratet skal ha flere lokasjoner, og at arbeidsplasser skal beholdes, slik at ansatte skal tilbys jobb i den nye organisasjonen. Med bakgrunn i de siste årenes effektiviseringer, og ut fra behovet for å beholde kompetanse, finner KDI det ikke tilrådelig å nedbemanne kriminalomsorgen i forbindelse med omorganiseringen.

1.2.3 KDIs forståelse av oppdraget og tilnærming

I oppdragsbrevet av 10. januar 2018 har JD bedt om at forslaget til ny organisering i detalj må beskrive organisasjonskart for KDI og lokalt nivå. I oppfølgingssamtaler med JD om oppdragsbrevet har KDI fremhevet at det er lite formålstjenlig å legge frem detaljerte organisasjonskart. Utvikling av organisasjonskart bør følge reglene for medbestemmelse i hovedavtalen. Dette gjelder både organisasjonskart for KDI og for enhetene. KDI har på denne bakgrunn valgt å beskrive prinsippene for organisering av KDI og prinsippene for enhetsstrukturen.

KDI gir en overordnet beskrivelse av hvilke oppgaver som vil ledes fra hvilket arbeidssted, og hvor oppgavene utføres. KDI foreslår at direktoratet i ny organisasjon har fire arbeidssteder. I det endelige valg av lokasjoner vil økonomiske og administrative konsekvenser utredes i sin helhet.

Sammensetning av KDIs ledergruppe og rapportering fra lokalt nivå til KDI er beskrevet i forslaget. KDI har også beskrevet den overordnede oppgavefordelingen mellom KDI og lokalt nivå.

KDI legger til grunn at forslaget til ny enhetsstruktur vil inneholde færre enheter enn i dag, men flere enheter enn det som lå til grunn i enhetsmodellen (14 enheter), jf. KDIs rapport av 26. oktober 2015. Når det gjelder det konkrete antall enheter på lokalt nivå og sammensetningen av dem, mener KDI at det er behov for bredere diskusjoner og bedre forankring i etaten og med de tillitsvalgte og hovedverneombud enn det som har vært mulig innenfor den tiden som har vært til disposisjon. I denne rapporten beskrives derfor de anbefalte prinsippene for organisering av lokalt nivå, mens forslag til ny enhetsstruktur legges frem i rapporten som skal leveres i mai 2018, jf. oppdragsbrevet av 10. januar 2018. Forslaget til enhetsstruktur som legges frem i mai 2018 vil vise «sammensetning» av hver enhet (antall avdelinger og lokasjoner). Organisasjonskart for hver enhet vil utarbeides i forbindelse med forberedelsene til hver sammenslåingsprosess, og det vil sikres involvering og medbestemmelse på lokalt nivå.

I oppdragsbrevet er det nedfelt at det skal utarbeides en gevinstrealiseringsplan for omorganiseringen. I denne fasen av arbeidet har det vært arbeidet med å utarbeide en gevinstoversikt, som gir en oversikt over potensielle gevinster. Hvordan gevinstene bidrar til å oppfylle målene for omorganiseringen er også nedfelt i gevinstoversikten. En gevinstrealiseringsplan er operativ og gir også informasjon om når og hvordan organisasjonen faktisk skal gjennomføre tiltak for å realisere gevinstene. En fullstendig og detaljert gevinstrealiseringsplan kan derfor ikke utarbeides før organisasjonsmodellen er besluttet i sin helhet. KDI vil imidlertid utarbeide en overordnet gevinstrealiseringsplan i rapporten som leveres i mai 2018, herunder en risikovurdering av de ulike gevinstene.

Av oppdragsbrevet fremgår det at det skal legges frem en overordnet gjennomføringsplan. KDI ønsker mer involvering i utarbeiding av forslaget til ny enhetsstruktur, og vil i gjennomføringsplanen som legges frem i mai 2018 komme tilbake til når ny enhetsstruktur bør iverksettes.

1.3 Prosess og involvering

Arbeidet har vært ledet av KDIs direktør. Det har vært lagt stor vekt på åpenhet om hva som er blitt diskutert og vurdert gjennom hele prosessen. Arbeidsutkast med alternative modeller er delt både i linjen og med tillitsvalgte og hovedverneombud. Alternativer for organisering av KDI har vært diskutert både med regiondirektørene, direktør KRUS, tillitsvalgte og hovedverneombud. Den anbefalte modellen er et resultat av denne prosessen.

God involvering av etatsledergruppen (regiondirektørene og direktør KRUS), tillitsvalgte og hovedverneombud er vektlagt, og det har vært gjennomført flere arbeidssamlinger for å sikre brede diskusjoner og for å få belyst ulike problemstillinger:

- Det er gjennomført tre arbeidssamlinger med etatsledergruppen
- Det er gjennomført to arbeidssamlinger med de tillitsvalgte og hovedverneombud
- Det er gjennomført en egen arbeidssamling om gevinstoversikten med deltakelse fra både enhetsledere, ansatte i regionadministrasjonen og tillitsvalgte
- Direktøren har gjennomført møter med KDI-avdelingene
- Det er gjennomført tre arbeidssamlinger med KDIs ledergruppe

Både regiondirektørene, direktør KRUS, tillitsvalgte og hovedverneombud er blitt invitert til å gi skriftlige innspill og forslag underveis i arbeidet.

Saga Corporate Advisors AS har bistått med prosessstøtte og i utarbeiding av rapporten, og Agenda Kaupang har bidratt i arbeidet med gevinstoversikten.

Beskrivelsen av forslag til modell og medbestemmelse i en tonivåmodell ble drøftet på IDF-møtet 23. mars 2018. Organiseringen av KDI ble i all hovedsak gitt tilslutning. KDIs ledelse ga en muntlig presentasjon av alternative forslag til enhetsstruktur på møtet. De tillitsvalgte ga uttrykk for ulike oppfatninger med hensyn til behovet for og nødvendigheten av å slå sammen mange enheter på lokalt nivå. Alle var positive til sammenslåinger som var godt forankret i lokale initiativ og ønsker. Det ble gjennomgående oppfattet som positivt med en gradvis endring av enhetsstrukturen. KDIs vurdering er at det er behov for å diskutere og forankre forslagene om ny enhetsstruktur bredere. På den bakgrunn ble de tillitsvalgte og hovedverneombud invitert til en samling den 13. april 2018 for å arbeide videre med forslag til enhetsstruktur og fremdriftsplanen for implementering.

1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 beskrives oppgavedelingen mellom KDI og enhetene. Den anbefalte organisasjonsmodellen for organisering av kriminalomsorgen presenteres og drøftes i kapittel 3. I kapittel 4 presenteres gevinstoversikten, og i kapittel 5 presenteres en tentativ overordnet gjennomføringsplan.

2 Oppgavedelingen mellom direktoratet og enhetene

2.1 Prinsipper for oppgavedelingen

Oppgavedelingen mellom KDI og enhetene slik det er nedfelt i KDI-utredningen av 26. oktober 2015, er i all hovedsak lagt til grunn. Det innebærer at:

- Strategiske oppgaver skal løses i direktoratet, mens operative oppgaver som hovedregel skal løses av enhetene
- Stedsavhengige oppgaver som krever utstrakt lokalkunnskap i oppgaveløsingen eller nærhet til brukerne/domfelte skal som hovedregel håndteres av enhetene

- Oppgavedelingen skal bidra til å sikre hensynet til rettssikkerhet og likhet i saksbehandlingen. Alle saker i førsteinstans skal behandles i enhetene, og klagesakene skal behandles i KDI
- Oppgavene skal fordeles på en måte som gir fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse både i KDI og i enhetene

I fordelingen av oppgaver er følgende prinsipper lagt til grunn:

- Det skal være samsvar mellom kompetanse, ansvar og myndighet
- Beslutninger som gjelder daglig drift av enheten skal som hovedregel treffes lokalt
- Beslutninger som har omfattende og/eller varige konsekvenser for enheten(e) skal som hovedregel treffes av KDI
- Oppgaver hvor det er av særlig betydning at det er enhetlig håndtering og/eller behov for standardisering skal som hovedregel håndteres av KDI

I punktene under gis det en overordnet beskrivelse av oppgavedelingen. Hensikten med beskrivelsen er ikke å beskrive alle oppgaver eller hver enkelt oppgave utførlig, men å vise oppgavedelingen på overordnet nivå.

2.2 Direktoratsoppgavene og enhetsoppgavene i en tonivåmodell

Difi understreket i sin evaluering av kriminalomsorgen at direktoratsrollen 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 gi tydelige faglige innspill til JD som grunnlag for politikkutvikling. Gjennom at alle strategiske oppgaver og fagutviklingsoppgaver samles i direktoratet, legges det til rette for en mer enhetlig og faglig sterk styring av etaten. Samling av styring av enhetene i direktoratet bidrar til at KDI kommer tettere på enhetene og vil kunne styrke KDIs kunnskapsgrunnlag og derigjennom rollen som kunnskapsleverandør til politikkutviklingen. Direktoratets hovedoppgaver vil være:

- Strategi og policy på alle fagområder innenfor straffegjennomføring, herunder innhold og metode, HR, sikkerhet og beredskap, bygg, anskaffelser mv.
- Styringsdialog og rapportering til JD
- Utvikling av kunnskapsgrunnlag, herunder analyser og prognoser
- Behandle klagesaker i lokalt fattede saker
- Regelverksutvikling
- Sentralt partssamarbeid
- Sørge for forsvarlig straffullbyrding, herunder kapasitetsutnyttelse og administrasjon
- Budsjettfordeling, styring, risikostyring og oppfølging av enhetene, herunder disponeringsbrev med fastsetting av mål og fordeling av midler til enhetene, oppdragsbrev og regnskapskontroll
- Sørge for forsvarlig ressursbruk
- Tilsyn
- Faglig og administrativ støtte og veiledning til enhetene ved behov
- Sentralt kontaktpunkt for samarbeidende etater, både i forvaltningen generelt, samt straffesakskjeden og forvaltningssamarbeidspartnere spesielt
- Byggeprosjekter, større investeringer og husleieavtaler
- IKT-drift og styring

- Overordnet oppfølging og utvikling av arbeidsdriften, programvirksomheten, samfunnsnyttig tjeneste og annet innholdsarbeid
- Tilrettelegge for fag- og kompetanseutvikling i etaten⁴

I tillegg vil enkelte operative oppgaver som for eksempel Kriminalomsorgens dokumentssenter, sentral lønn- og regnskapsfunksjon for etaten og Kriminalomsorgens transporttjeneste (KTT) være direktoratsoppgaver.

Tonivåmodellen innebærer at enhetene får et mer helhetlig ansvar for driften og et større myndighetsområde. Enhetenes oppgaver vil være:

- Helhetlig driftsansvar for enheten
- Lokalt ansvar for sikkerhet og beredskap, herunder planverk, øvelser, avviksrapporteringer, mv.
- Sørge for forsvarlig ressursbruk
- Vedtak i førsteinstans for alle saker iht. straffegjennomføringsloven, herunder også føre saker for retten
- Budsjettering, fordeling, oppfølging og regnskapskontroll
- Enkeltanskaffelser
- Oppfølging av leieavtaler
- Personalforvaltning, bemanningsplanlegging og rekruttering
- Lokalt partssamarbeid
- Løpende forvaltningssamarbeid
- Gjennomføring av programvirksomhet, aktivisering, arbeidsdrift, samfunnsnyttig tjeneste og andre innholdstiltak
- Gjennomføring av opplæring og kompetansehevingstiltak

Enhetene må ha nødvendig kapasitet og kompetanse for å løse oppgavene, og KDI legger opp til at enhetene skal styrkes gjennom omorganiseringen.

2.3 Prinsippene for ressursfordeling mellom KDI og enhetene

En tonivåmodell innebærer at det frigjøres ressurser gjennom nedleggelse av regionadministrasjonene. Ressursene som frigjøres, vil fordeles mellom direktoratet og de nye enhetene. De nye enhetene må ha faglig og administrativ kapasitet og myndighet til å ha et helhetlig driftsansvar. Eksempelvis må juridisk kompetanse på lokalt nivå sikre god ivaretagelse av vedtak i førsteinstans⁵ og oppfølging av kriminalomsorgens påtalekompetanse. Større myndighetsområde forutsetter at enhetene har en viss størrelse. KDI legger til grunn at enhetene skal tilføres en større andel av ressursene som frigjøres ved nedlegges av regionadministrasjonene, enn direktoratet. Den konkrete fordelingen av ressursene og kompetansen vil skje i forbindelse med utarbeiding av bemanningsplanene for direktoratet og hver enkelt enhet.

⁴ Noen av opplæringstiltakene som har vært gjennomført i regionadministrasjonenes regi vil kunne legges til KDI, mens andre vil kunne legges til enhetene eller til KRUS.

⁵ Enhetene må også dimensjoneres for å håndtere alle støtte- og veiledningsfunksjoner for vedtak i første instans for å unngå habilitetsproblematikk i direktoratet.

3 Anbefalt tonivåmodell

3.1 Innledning

KDI anbefaler at det skilles mellom organisering og lokalisering. Oppgaver kan være organisatorisk samlet, selv om oppgaveløsningen skjer på flere steder. Det innebærer at medarbeidere kan ha sitt arbeidssted på én lokasjon, men organisatorisk tilhøre og rapportere til leder i en annen lokasjon. Dette gjelder både KDI og enhetene.

3.2 Lokalisering av KDI

KDI har i dag to lokasjoner, Horten og Lillestrøm. En del av medarbeidere som er lokalisert i Horten, rapporterer til ledere med arbeidssted i Lillestrøm. Regionadministrasjonene er plassert i Bergen, Lillestrøm, Sandnes, Trondheim og Tønsberg. KDI har i sin vurdering tatt utgangspunkt i disse seks lokasjonene. Forslaget til ny organisering av kriminalomsorgen innebærer ikke at arbeidsplasser flyttes til Lillestrøm. Forslaget understøtter at det skal være attraktive arbeidsplasser utover i landet, også for å kunne rekruttere og beholde de beste.

KDI har vurdert antall lokasjoner i lys av målene som er satt for organiseringen. Særlig viktig i denne vurderingen har vært å sikre en tydelig, sterk og enhetlig etatsledelse og et synlig direktoratet i hele landet. KDIs anbefaling er at det etableres fire KDI-lokasjoner: Lillestrøm, Sandnes, Trondheim og Tønsberg. Ved hver lokasjon skal det være en avdelingsdirektør som skal følge opp nærmere angitte enheter, jf. tabell 1. KDI Trondheim får ansvaret for enhetene i Møre og Romsdal i tillegg til Trøndelag, Nordland og Troms og Finnmark. KDI Sandnes får ansvaret for enhetene Hordaland og Sogn og Fjordane, samt Rogaland. KDI Lillestrøm får ansvaret for Oslo, Østfold og Akershus, samt Oppland og Hedmark. KDI Tønsberg får ansvaret for Buskerud, Vestfold og Telemark, samt Agder.

I valg av lokasjoner er det lagt vekt på at det skal være en geografisk spredning i KDI-lokasjonene, samt at noen av de fremtidige direktoratsoppgavene, blant annet Dokumentsenteret (KDS) og Transporttjenesten (KTT) er lagt til to av de valgte lokasjonene. Også enhetene på Østlandet vil følges opp av en avdelingsdirektør. Dette har imidlertid ikke betydning for antall lokasjoner, da det forutsettes at denne avdelingsdirektøren har sitt arbeidssted på Lillestrøm.

Per i dag er det to lokasjoner som ligger nær hverandre, Horten og Tønsberg. På IDF-møtet 23. mars 2018 var det stor enighet om at fire KDI-lokasjoner tilsier at det er uhensiktsmessig å velge to lokasjoner som ligger geografisk nær hverandre.

I KDIs anbefaling om å lokalisere KDI til Tønsberg, er det lagt vekt på at offentlig kommunikasjon er bedre til Tønsberg enn Horten, at husleieavtalen i Horten snart løper ut samt at dagens lokaler ikke ansees som egnet. Alle medarbeidere som har sitt arbeidsted ved KDI Horten, utfører direktoratsoppgaver. I lys av at KDI har lagt vekt på at arbeidsplasser ikke skal flyttes til Lillestrøm, nødvendigheten av å finne nye lokaler og den geografiske nærheten mellom lokasjonene, ansees samlokalisering av KDI Horten med KDI Tønsberg som det beste alternativet.

I valget mellom Bergen og Sandnes er det lagt vekt på at det er flere medarbeidere i Sandnes enn i Bergen.

KDI vil legge opp til god ivaretagelse av alle medarbeidere som vil få endret arbeidssted. For de av medarbeidere som i dag har sitt arbeidssted i regionadministrasjonen i Bergen, og som organisatorisk skal være en del av KDI, vil det bli tilrettelagt for arbeidsplass i Bergen.

KDI har vurdert om det skal være flere eller færre lokasjoner enn de fire som foreslås. Avgjørende for at KDI ikke anbefaler flere lokasjoner, er særlig at tonivåmodellen og ny enhetsstruktur forutsetter betydelig færre enheter enn i dag. KDI vil også vise til Difis evaluering, hvor det er understreket at det

er bred enighet om at det er forskjeller mellom dagens enheter (fengsler og friomsorgskontor) når det gjelder kompetansesammensetning og kapasitet til å løse oppgavene, og at det er behov for ytterligere sammenslåinger på enhetsnivå for å få sterkere fagmiljøer. Difis vurdering er at en styrking av det lokale nivået kan skje gjennom ytterligere sammenslåinger, og at dette bør gjøres helhetlig for hele landet og ikke regionsvis. Sett i lys av at KDI legger til grunn færre enheter enn i dag, ansees fire avdelingsdirektører med et særskilt ansvar for oppfølging av lokalt nivå som passende. Videre har KDI lagt betydelig vekt på å beholde kompetanse og å kunne tilby arbeidsoppgaver i rimelig nærhet til dagens arbeidssted.

KDI har også vurdert om to eller tre lokasjoner kunne være tilstrekkelig. Hensynet til å beholde kompetanse, sikre tett og god oppfølging av enheter og muligheten for en god gjennomføring av endringene på lokalt nivå tilsier at fire lokasjoner er passende.

I kolonne 1 i tabell 1 vises dagens geografiske inndeling av regionadministrasjonene. Sammenslåingene av fylkene som trer i kraft 1. januar 2020 vises i kolonne 2, og kolonne 3 viser inndelingen av politidistriktene. Forslag til nye KDI-lokasjoner vises i kolonne 4. Inndelingen av KDI-lokasjonene er harmonisert med politidistriktene og i all hovedsak med de nye fylkesgrensene.⁶ Ved at Møre og Romsdal legges til KDI Trondheim og Agder til KDI Tønsberg, blir størrelse målt i budsjett, kapasitet og iverksatte saker mer lik mellom lokasjonene.

Dagens regioner	Sammenslåinger fylker fra 1.jan.2020	Inndelingen av politidistriktene	KDI-lokasjoner
Nord Trøndelag Nordland Troms Finnmark	Troms og Finnmark	Finnmark politidistrikt (Finnmark) Troms politidistrikt (Troms) Nordland politidistrikt (Nordland) Trøndelag politidistrikt (Trøndelag)	KDI Trondheim Trøndelag Nordland Troms og Finnmark Møre og Romsdal
Vest: Hordaland Sogn og Fjordane Møre og Romsdal	Hordaland og Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal politidistrikt (Møre og Romsdal) Vest politidistrikt (Sogn og Fjordane og Hordaland)	KDI Sandnes Hordaland og Sogn og Fjordane Rogaland
Øst Oslo Østfold Akershus Hedmark Oppland	Buskerud, Akershus og Østfold Oppland og Hedmark	Oslo politidistrikt (Oslo) Øst politidistrikt (Akershus) Innlandet politidistrikt (Oppland og Hedmark) Øst politidistrikt (Østfold)	KDI Lillestrøm Oslo Akershus og Østfold Oppland og Hedmark
Sør Buskerud Vestfold Telemark	Vestfold og Telemark	Sør-øst politidistrikt (Vestfold og Telemark) Sør-øst politidistrikt (Buskerud)	KDI Tønsberg Buskerud Vestfold og Telemark Agder
Sørvest Rogaland Vest-Agder Aust-Agder	Agder	Sør-vest politidistrikt (Rogaland) Agder politidistrikt (Aust-Agder og Vest-Agder)	

Tabell 1 Inndelingen i geografiske områder

⁶ Sammenslåing av Akershus, Østfold og Buskerud til et fylke fra 1. januar 2020 kunne vært et argument for at alle enhetene i det nye fylket burde følges opp av samme KDI-lokasjon. KDI mener at dette ikke er hensiktsmessig og at det er viktigere at inndelingen er harmonisert med politidistriktenes inndeling enn med det nye fylket.

3.3 Prinsipper for organisering av KDI

I Difis rapport 2017:8 er det understreket at KDIs direktoratsrolle bør tydeliggjøres og styrkes. Det innebærer blant annet at KDI må ta en sterkere faglig rolle enn i dag. KDI mener særlig at en enhetlig og helhetlig styring av enhetene, og målet om rettslikhet og likebehandling legger viktige føringer for hvordan KDI bør organiseres. Følgende prinsipper legges til grunn for organisering av KDI:

- Kompetente fagmiljøer som samhandler på tvers av organisatoriske skiller
- Klagesaksbehandlingen baseres ikke på geografi

Styring av enhetene skal skje gjennom de formelle styringsvirkemidlene som disponeringsbrev, regelverk, instruksjer, rundskriv, revisjoner og andre styrende dokumenter. KDI vil utvikle en ny felles budsjettfordelingsmodell, og fastsetting av budsjett, prioriteringer og målsettinger vil gjøres samlet for enhetene i ett disponeringsbrev.

De fire avdelingsdirektørene som får et særskilt ansvar for oppfølging av nærmere definerte enheter, vil ha sitt arbeidssted på de fire lokasjonene og inngå i KDIs ledergruppe. Disse fire avdelingsdirektørene vil ha personalansvaret for enhetslederne og ha en viktig rolle i å sikre at KDI fremstår med én stemme utad. De fire avdelingsdirektørene vil benytte direktoratets samlede kompetanse og ressurser. Dette vil redusere sårbarheten og bidra til økt kvalitet i oppgaveløsningen. De fire avdelingsdirektørene skal ha tilgang på dedikerte ressurser slik at det sikres kontinuitet i ressurser og nødvendig kompetanse til å følge opp og støtte enhetene. I den første fasen etter innføringen av en tonivåmodell vil en hovedoppgave være å gjennomføre strukturendringer på lokalt nivå. Avdelingsdirektørene vil også ha ansvaret for det regionale forvaltningssamarbeidet og samarbeid med de regionale aktørene i straffesakskjeden. Avdelingsdirektørene vil også kunne ivareta andre direktoratsoppgaver.

KDI og enhetene må fortsatt jobbe strukturert og planmessig sammen med å bygge én kriminalomsorg, med felles mål og prioriteringer. Det vil etableres en felles månedlig møtearena for strategiske diskusjoner mellom enhetene og KDI. En slik møtearena vil bidra til å bygge gode relasjoner og felles kultur, samt sikre forståelse, oppslutning og lojalitet til beslutninger.

Den anbefalte organiseringen av KDI legger til rette for en tettere styring og oppfølging av enhetene. Dette er særlig viktig i en fase der det skal skje store endringer i enhetsstrukturen. Den anbefalte modellen legger til rette for en gradvis tilpasning av enhetsstrukturen. Ved at de fire avdelingsdirektørene har god lokal kunnskap og kan være tettere på enhetene, sikres enhetene nødvendig oppmerksomhet, samtidig som det blir lettere å korrigere og støtte enhetene i en krevende omstilling. En slik organisering sikrer også at KDI samlet har den nødvendige oppmerksomheten på strategiske oppgaver og direktoratets faglige rolle. Organiseringen legger også til rette for at KDI blir synlig og kan opptre samordnet overfor regionale samarbeidspartnere i straffesakskjeden og overfor de regionale forvaltningssamarbeidspartnere.

Hovedinnvendingen mot den anbefalte organiseringen er at det er risiko for at det kan utvikles ulik praksis basert på geografi, og at enhetene kan oppleve at veien til direktoratets toppledelse blir lengre. Disse svakhetene vil blant annet motvirkes ved at avdelingsdirektørene med ansvar for nærmere angitte enheter deltar i KDIs ledergruppe på linje med de øvrige avdelingsdirektørene, og de har sammen med resten av KDIs ledelse et helhetlig ansvar for styring og utvikling av etaten. KDIs ledergruppe skal sammen bidra til å sikre nødvendige tilpasninger, justeringer og likhet. Sikring av rettslikhet vil tillegges betydelig vekt i organiseringen av de ulike fagområdene. KDI som direktorat skal samlet ha en tett relasjon og dialog med enhetene.

3.4 Prinsipper for enhetsstrukturen

I sin evaluering av kriminalomsorgen fremhevet Difi at det lokale nivået må styrkes gjennom ytterligere sammenslåinger, og at dette vil gi sterkere fagmiljøer som kan utføre oppgaver på en selvstendig måte. Difi fremhevet også at dagens skille mellom fengsel og friomsorgskontor bør bygges ned. KDI legger til grunn at ny enhetsstruktur skal bidra til å redusere glippsoner og styrke arbeidet med tilbakeføring for å redusere tilbakefall. Enhetsstrukturen må kunne tilpasses endrede kapasitetsbehov og endrede domfeltegrupper som gjennomfører straff både i fengsel og i samfunnet. I forslaget til enhetsstruktur vil KDI legge til grunn følgende prinsipper:

- Det bygges opp enheter som kan gjennomføre en helhetlig og sømløs straffegjennomføring
- Enhetene er robuste med hensyn til kompetanse, ressurser og bemanning innenfor innhold, progresjon, tilbakeføring og sikkerhet
- Enhetene har en størrelse som gir nødvendig handlingsrom for effektiv drift
- Enhetene er store nok til å håndtere økte fullmakter og oppgavemengde
- Det legges til rette for at ansatte kan veksle mellom ulike arbeidsoppgaver slik at det blir bedre forutsetninger for kompetanseutvikling og karriereutvikling internt i enhetene
- Det legges til rette for bedret forvaltningssamarbeid og samhandling i straffesakskjeden
- Det er et håndterlig kontrollspenn internt i enhetene

Forslag til ny enhetsstruktur legges frem i mai 2018, jf. punkt 1.2.3.

3.5 Medbestemmelse i tonivåmodellen

KDI legger til grunn at medbestemmelse i en tonivåmodell ikke skal bli mindre eller dårligere enn i dag. I vedlegg 1 er det gitt en nærmere beskrivelse av hvordan medbestemmelsen vil utformes i tonivåmodellen. Medbestemmelse i tonivåmodellen ble drøftet på IDF-møtet 23. mars 2018 og ble i all hovedsak gitt tilslutning. Enkelte av de ansattes representanter fremhevet at endringene forutsetter diskusjon om videreføring av frikjøpsordningen for tillitsvalgte.

3.6 Samlet vurdering av hvordan målene ivaretas

Modellen slik den er skissert, vil styrke både KDIs faglige rolle og gjennomføringsrollen som direktorat. De strategiske oppgavene og utviklingsoppgavene er samlet i direktoratet, samtidig som gjennomføringen av samfunnsoppdraget styres fra ett og samme nivå - direktoratet. Den anbefalte organisasjonsmodellen legger til rette for at KDI kan utnytte den praksisorienterte kunnskapen på en god måte og omsette praktisk erfaring til innspill til politikkutforming.

Tonivåmodellen med færre myndighetsnivåer og en klarere ansvars- og oppgavefordeling mellom nivåene vil legge til rette for forenklet styring og tydelig etatsledelse. Styringsdialogen vil bli mer effektiv, avklaring i saker mellom nivåene raskere, utnyttelsen av etatens samlede ressurser bedre og rapportering effektiviseres. Ved at det skilles tydeligere mellom strategiske og operative oppgaver og etableres større og sterkere fagmiljøer både i direktoratet og i enhetene, legges det til rette for en sterk og tydelig etatsledelse.

Det lokale nivået styrkes ved at det etableres faglig sterke enheter av en viss størrelse som tilføres nødvendig kompetanse, har beslutningsmyndighet og kapasitet til å løse oppgavene. Styrking av det lokale nivået for å løse oppgaven som førsteinstans for straffegjennomføringssakene, og at det nasjonale klageansvaret samles i KDI, vil bidra til rettslikhet og likebehandling.

God sammenheng mellom kriminalomsorgen og de andre aktørene i straffesakskjeden sikrer et helhetlig blikk på domfelte. Et styrket lokalt nivå og KDI-avdelingsdirektører med ansvar for

oppfølging av straffegjennomføring i et antall enheter i et geografisk område, vil bidra til god lokal og regional samordning med aktørene i straffesakskjeden og andre samarbeidspartnere i forvaltningen.

Bedre saksflyt internt i kriminalomsorgen vil bidra til en mer sømløs, enhetlig kriminalomsorg. Ved at det blir færre uhensiktsmessige strukturelle skiller mellom straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet, og mellom KDI og enhetene, legges det til rette for å utvikle god tilbakeføring, samhandling, større tverrfaglighet i beslutningene, en mer enhetlig kultur og lik praksis og kvalitet i tjenestetilbudet. For ansatte vil det bli bedre forutsetninger for kompetansedeling og flere karrieremuligheter på tvers av fagområdene.

Effektiv ressursutnyttelse realiseres primært ved standardisering og harmonisering av prosedyrer og retningslinjer, utvikling av nye arbeidsformer og bedre og mer effektiv utnyttelse av IKT-systemer. Sammenslåing av enheter og nedleggelse av regionadministrasjonene vil frigjøre noen lederstillinger, men de fleste gevinstene knyttet til mindre administrasjon og ledelse er allerede hentet ut etter fire år med ABE-reform og andre effektiviseringstiltak. En mer utførlig beskrivelse av gevinstene knyttet til målene for organiseringen er gitt i kapittel 4.

4 Gevinstoversikt

4.1 Innledning

I sin evaluering av kriminalomsorgen konkluderte Difi med at kriminalomsorgen har god måloppnåelse, men at ulik praksis mellom regionene og på lokalt nivå skaper hindringer for å få til en mer helhetlig og enhetlig kriminalomsorg. I denne gevinstoversikten har det derfor vært sentralt å vurdere hvordan en ny foreslått tonivåmodell kan gi gevinster som er vanskeligere å realisere i dagens organisering.

I utarbeiding av gevinstoversikten har både ledere, ansatte og tillitsvalgte i kriminalomsorgen bidratt. Det er gjennomført en arbeidssamling med et utvalg av ledere, ansatte og tillitsvalgte der deltakerne identifiserte gevinster knyttet til hvert av de definerte målene. I tillegg er tidligere arbeid og vurderinger som påpeker gevinster knyttet til måloppnåelse gjennomgått og systematisert (KDI-rapportene fra 2014 og 2015 og Difis evaluering av kriminalomsorgen). Gevinstene som ble identifisert på arbeidssamlingen, bekrefter langt på vei tidligere vurderinger på gevinstområdet, med en nærmere konkretisering av gevinstbildet for ny organisasjonsmodell.

En gevinst defineres som en effekt som blir sett på som positiv for minst én interessent. En interessent er en person, gruppe eller organisasjon som kan påvirke eller vil bli påvirket av gjennomføring eller resultater.

Følgende interessenter er identifisert i gevinstarbeidet:

- Samfunnet
- Justis- og beredskapsdepartementet
- KDI
- Enhetene
- Ansatte, herunder ansattes representanter, og ledere
- Domfelte
- Forvaltningssamarbeidspartnere, herunder statlige og kommunale tjenesteytere
- Aktørene i straffesakskjeden på alle forvaltningsnivå
- Frivillige organisasjoner
- Ofre for kriminalitet, pårørende m.fl.
- Leverandører

Interessentoversikten vil brukes til å tydeliggjøre hvem gevinstene treffer og dermed hvem det må rettes tiltak mot i gevinstrealiseringsplanen.

Hensikten med gevinstoversikten er å få frem potensielle gevinster som vurderes å oppfylle målene med endringen, både kvantitative og kvalitative.

Først gjengis de identifiserte gevinstene knyttet til hvert av målene. Deretter presenteres en oppsummerende tabell hvor gevinstene er sortert etter kategoriene tid/effektivitet, kost/økonomi og kvalitet.

4.2 Identifiserte gevinstene knyttet til hvert av målene for organiseringen

4.2.1 Forenklet styring og tydelig etatsledelse

Tonivåmodellen innebærer færre myndighetsnivåer og færre ledere. Den legger til rette for en forenklet styring og tydeligere etatsledelse.

Det er sannsynlig at forenklet styring kan bidra til:

- Mer effektiv styringsdialog og raskere avklaring i saker ved at avstanden mellom KDI og lokalt nivå blir kortere
- At etatens samlede ressurser og kapasitet vil kunne utnyttes bedre ved at KDI kommer nærmere på operativt nivå og får et klart samlet koordineringsansvar
- At rapporteringen effektiviseres
- Mer enhetlig og helhetlig mål- og resultatstyring for alle landets enheter ved felles tilnærming og oppmerksomhet på alle fagområdene på lokalt nivå. Det vil gi økt mulighet for å realisere lik praksis, kvalitet i tjenestetilbudet og gjøre det lettere å bygge en felles kultur
- Bedre måloppnåelse ved etablering av klarere ansvars- og oppgavedeling mellom nivåene og en klar og tydelig tjenestevei
- Økt IKT-sikkerhet ved at det er enklere å implementere ende-til-ende kontroll i en tonivåmodell

Det er sannsynlig at en sterk og tydelig etatsledelse kan bidra til:

- Strategisk oppmerksomhet i kriminalomsorgen ved at etatsledelsen kan være faglig og strategisk oppdatert, samt være mer synlig for hele organisasjonen
- Styrket kompetanse i KDI som vil komme hele organisasjonen til gode ved at ansatte ved samme avdeling vil være fordelt på flere lokasjoner. Det gir både økt fagkompetanse totalt sett, og geografisk nærhet for deling av denne kompetansen
- God rolleforståelse og bedre forutsetninger for å utøve ledelse på begge nivåer
- At KDI fremstår med én stemme utad, og opptrer koordinert ved at fire avdelingsdirektører får et særskilt ansvar for oppfølging av nærmere definerte enheter på fire lokasjoner og inngår i KDIs ledergruppe.
- Strategiske diskusjoner mellom enhetene og KDI hvor det arbeides med å utvikle én kriminalomsorg med felles mål og prioriteringer

KDI legger til grunn at dette kan realiseres gjennom:

- Tydelig fullmaktstruktur og klar ansvars- og oppgavedeling mellom direktoratet og enhetene
- Etablering av et håndterlig styrings- og kontrollspenn både på direktoratsnivå og på enhetsnivå
- Ledere av lokale enheter med nødvendige fullmakter og autoritet, som også kan samarbeide på tvers
- Etablering av møtearenaer som legger til rette for godt samspill og god dialog mellom direktorat og enhetene

- Felles lederopplæring

4.2.2 Styrket lokalt nivå

Det er sannsynlig at en styrking av enheter vil bidra til:

- Mer effektive arbeidsprosesser ved at kommunikasjon og informasjon mellom nivåene går direkte
- Større grad av tverrfaglighet som gir et bedre beslutningsgrunnlag
- Reduserte glippsoner og styrking av arbeidet med tilbakeføring og reduksjon av tilbakefall
- At flere beslutninger treffes nær den domfelte
- At domfelte får raskere beslutninger
- Sterkere fagmiljøer lokalt ved økt kapasitet og kompetanse
- Stordriftsfordeler ved at et fagmiljø/kompetanse ved en lokasjon kan ha ansvaret for oppgaver for hele den nye enheten, f.eks. håndtering av effekter, innkalling og domsadministrasjon, tjenesteoppsett og felles programpool
- At lederstillingene ansees som mer attraktive og enhetene vil kunne tiltrekke seg høy kompetanse
- At kompetanse og bemanning kan utnyttes bedre på tvers i enhetene. Dette bidrar til bedre helhetsforståelse for straffegjennomføringen og til å utvikle en felles kultur i enhetene
- Mindre sårbare enheter ved fravær. Redusert sårbarhet er vesentlig både for oppgaveutførelse og for effektiv drift

KDI legger til grunn at dette kan realiseres gjennom at det etableres enheter av en viss størrelse og som tilføres nødvendig kompetanse, beslutningsmyndighet og kapasitet til å løse oppgavene.

4.2.3 Rettslikhet og likebehandling

Hensynet til rettssikkerhet og likebehandling er helt grunnleggende for all saksbehandling i kriminalomsorgen.

Det er sannsynlig at tonivåmodellen vil styrke rettslikhet og likebehandling gjennom:

- Styrket kompetanse lokalt
- Bedre kapasitet og nasjonal oversikt over behov for regelverksendringer og/eller behov for opplæring/kompetanseutvikling
- Bedre og økt felles forståelse av regelverk, tettere koordinering og bedre samhandling
- Koordinering og kontroll av, samt støtte og veiledning til, saksbehandlingen i første instans
- At det blir enklere å harmonisere praksis når det blir færre enheter

KDI legger til grunn at rettslikhet og likebehandling i saksbehandlingen kan realiseres gjennom:

- Samling av all klagesaksbehandling i KDI
- Ikke bruke geografi som kriterium for behandling av klagesaker
- Tilstrekkelig kapasitet og kompetanse på lokalt nivå til å fatte vedtak i alle saker i førsteinstans

Det vil etableres tiltak som sikrer at saksbehandlingstid, responstid for veiledning og produktivitet i KDI følges opp. KDI skal understøtte rettssikkerhet og likhet i saksbehandlingen for alle domfelte ved å bidra til en enhetlig og samlet faglig utvikling av kriminalomsorgen.

4.2.4 Bedre sammenheng i straffesakskjeden og styrket forvaltningssamarbeid

Bedre sammenheng i straffesakskjeden og styrket forvaltningssamarbeid krever god samhandling mellom kriminalomsorgen, politi/påtale og domstol og samarbeidspartnere i forvaltningen.

KDI legger til grunn at tonivåmodellen vil bidra til bedre sammenheng i straffesakskjeden og samarbeid med forvaltningspartnere ved at:

- Det etableres et tydelig og styrket lokalt nivå med større og faglig sterke enheter med beslutningsmyndighet som vil bidra til lokal samordning med aktørene i straffesakskjeden og forvaltningssamarbeidspartnerne
- KDI er lokalisert flere steder i landet, som legger til rette for at KDI blir en synlig aktør som kan opptre samordnet overfor alle regionale samarbeidspartnerne
- Enhetene er harmonisert med politidistriktene og i all hovedsak med de nye fylkesgrensene
- Færre kontaktpunkter for samarbeidspartnerne gjennom færre enheter
- Det daglige forvaltningssamarbeidet med færre enheter får sterkere fagmiljøer gjennom styrket kapasitet og kompetanse

KDI legger til grunn at dette kan realiseres gjennom:

- Bedre informasjonsflyt knyttet til straffegjennomføringen og tilbakeføring til samfunnet
- Det utvikles digitale systemer som understøtter bedre informasjonsflyt på tvers, arbeidsprosesser og tidspunkt for involvering av samarbeidspartnerne for å redusere glippsoner⁷
- Samarbeidet med helsetjenestene, skole og NAV intensiveres for å lykkes med tilbakeføring til en kriminalitetsfri tilværelse. Det ligger et betydelig potensiale for enda bedre oppfølging og målretting av arbeidet med den enkelte domfelte i samordning av disse tjenestene når kriminalomsorgen samler ansvar og kompetanse for alle typer straffegjennomføring i en enhet

4.2.5 Sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte

Organiseringen skal legge til rette for en mer sømløs og enhetlig kriminalomsorg som sikrer bedre saksflyt internt i kriminalomsorgen, raskere og mer enhetlig saksbehandling med høy kvalitet for domfelte.

Det er sannsynlig at organiseringen vil bidra til en mer sømløs kriminalomsorg ved at:

- Et flertall av enhetene vil bestå av både fengsler og friomsorgskontor og ha ansvaret for og kompetanse om straffegjennomføring både i fengsel og i samfunnet
- Mer helhetlig tilnærming til straffegjennomføringen til den domfelte ved at barrierer i progresjons- og tilbakeføringsarbeidet reduseres. Bedre og mer langsiktig planlegging av straffegjennomføringen for den enkelte domfelte på tvers av enhetens avdelinger og på tvers av enheter, herunder straffegjennomføring på ulikt sikkerhetsnivå og mellom ulike straffegjennomføringsformer.
- Det utvikles mer felles kompetanse om straffegjennomføringsformene på tvers av enhetene som kan styrke progresjonsarbeidet
- Det blir mer hensiktsmessig plassadministrasjon og kapasitetsutnyttelse i kriminalomsorgen
- Det blir bedre og enklere informasjonsflyt knyttet både til straffegjennomføringen og til løslatelse med færre glippsoner som vil bidra til økt kvalitet på tilbakeføringen.
- Ansatte i enhetene får bedre forutsetninger for kompetansedeling og flere karrieremuligheter på tvers av fagområdene. Ansatte vil kunne ha glede av å jobbe mer på tvers av lokasjoner, for eksempel ved hospiteringsordninger, som vil gi økt kjennskap til hverandres oppgaver.

⁷ Gevinstene med innføring av nytt fagsystem i kriminalomsorgen inngår i gevinstrealiseringsplanen for prosjektet sømløs digital straffegjennomføring (SDS).

KDI legger til grunn at dette kan realiseres gjennom at det utvikles god samhandling, en mer enhetlig kultur og ensartet praksis ved at det blir færre uhensiktsmessige strukturelle skiller innad og mellom fengsler og friomsorgskontor, samt mellom KDI og enhetene.

4.2.6 Effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse

Et sentralt mål for omorganiseringen er å sikre effektiv ressursutnyttelse der mest mulig av kriminalomsorgens ressurser går til tjenesteproduksjon. KDI legger til grunn at målet om effektiv ressursutnyttelse primært kan realiseres ved standardisering og harmonisering av prosedyrer og retningslinjer, flere felles innkjøpsavtaler, utvikling av nye arbeidsformer samt bedre og mer effektiv utnyttelse av IKT-systemer og de administrative ressursene.

Mye av gevinstene knyttet til mindre administrasjon og ledelse er allerede hentet ut etter fire år med ABE-reform og andre effektiviseringstiltak.

Sammenslåing av enheter og nedleggelse av regionadministrasjonene vil frigjøre noen lederstillinger, og fleksibiliteten innad i enhetene vil øke. Samordning av oppgaveløsning og støttefunksjoner vil kunne frigjøre tid til tjenesteproduksjon. Den samlede ressursutnyttelsen kan bli mer effektiv ved at budsjett og prioriteringer gjøres samlet for enhetene i ett disponeringsbrev. Et mer strømlinjeformet lokalt nivå og økt spesialisering i førstelinjen vil føre til bedre kvalitet i tjenesteproduksjonen.

4.3 Identifiserte gevinster etter kategori

I tabell 2 er listen over identifiserte gevinster sortert etter kategoriene tid/effektivitet, kost/økonomi og kvalitet.

Kategori	Gevinst
Tid/effektivitet	• Mer effektiv styringsdialog • Mer effektive arbeidsprosesser • Forenklet rapportering, internt i KDI og til andre offentlige myndigheter • Mer tid til tjenesteproduksjon ved samordning av oppgaveløsning
Kost/økonomi	• Stordriftsfordeler ved organisatorisk samling av administrative ressurser • Frigjorte lederstillinger (omfatter ikke operative ledere) • Profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen og færre innkjøpere • Reduserte husleieutgifter på sikt
Kvalitet	• Bedre utnyttelse av etatens samlede kompetanse • Mer enhetlig mål- og resultatstyring • Mer lik praksis og kvalitet i tjenestetilbudet • Klarere ansvars- og oppgavedeling i kriminalomsorgen • Mer strategisk og faglig oppdatert direktorat • Mer synlig direktorat • Mer enhetlig kultur og fellesskap • Standardisert forvaltning • Økt robusthet i beslutningene • Flere beslutninger treffes nærmere den domfelte • Styrket ledelse på begge nivåer • Felles forståelse og håndtering av regelverk • Helhetlig tilnærming til domfelte ved god sammenheng mellom kriminalomsorgen og andre aktører • Helhetlig og sømløs straffegjennomføring • Lettere å utveksle erfaringer/kompetanse på tvers og større mulighet for tverrfaglighet • Økt IKT-sikkerhet, enklere å implementere ende til ende kontroll • Sterkere fagmiljøer på begge nivåer

	• Bedre forutsetninger og større grad av fleksibilitet for bemanningsplanlegging, kompetansedeling og flere karrieremuligheter på tvers (hospiteringsordninger) • Styrket innholds- og tilbakeføringsarbeid som kan redusere tilbakefall • Bedre informasjonsflyt knyttet til soningsstart og løslatelsestidspunkt • Færre kontaktpunkter for regionale samarbeidspartnere • KDI får en sterkere posisjon med hensyn til samarbeid med regionale samarbeidspartnere
--	---

Tabell 2 Oversikt over gevinster etter kategori

4.4 Prioritering

Etter fire år med ABE-reform og andre effektiviseringskutt er gevinstene knyttet til mindre administrasjon og ledelse hentet ut. Gevinster knyttet til kvalitet for domfelte og ansatte bør derfor prioriteres høyt. Det samme gjelder gevinster som er knyttet til samfunnsbeskyttelsen, og særlig de som innebærer at lokalt nivå får styrket sine muligheter for å kunne forebygge ny kriminalitet etter løslatelsen. Prioritering av gevinstene vil tydeliggjøres i gevinstrealiseringsplanen som legges frem i mai 2018.

5 Overordnet gjennomføringsplan

5.1 Innledning

Arbeidet med utarbeiding av gjennomføringsplanen vil bygge videre på det arbeidet som ble gjort i 2015, jf. kapitel 8 i KDI-utredningen av 26. oktober 2015. Før iverksettingen av tonivåmodellen og implementering av ny enhetsstruktur skal det gjennomføres en rekke forberedende oppgaver. Dette vil synliggjøres i den detaljerte gjennomføringsplanen som legges frem i mai 2018.

5.2 Milepæler

KDI anbefaler at tonivåmodellen iverksettes fra et årsskifte, fortrinnsvis 1. januar 2020. Dette innebærer at et samlet direktorat skal være på plass innen 1. januar 2020. KDI vil anbefale at sammenslåing av enheter skjer over tid. KDI vil komme tilbake til tidspunkt for når ny enhetsstruktur i sin helhet vil være på plass i planen som legges frem i mai 2018.

Gjennomføringsplanen skal ikke være til hinder for iverksetting av gode lokale initiativ om sammenslåinger, og det bør prøves ut modeller for organisering av lokalt nivå før beslutning om en ny organisering av kriminalomsorgen er fattet. Initiativ som støtter opp om prinsippene for enhetsstrukturen vil gi nyttige erfaringer og kompetanse som kan brukes i den videre utviklingen av etaten. KDI vil prioritere initiativ hvor friomsorgskontor og fengsel slås sammen, jf. også Difis rapport 2017:8.

KDI vil i det videre arbeidet med å detaljere gjennomføringsplanen legge til grunn at det gis rom for gode lokale prosesser, samtidig som endringsprosessen ikke trekkes ut unødig lenge.

Vedlegg

Medbestemmelse

Innledning

Når kriminalomsorgen endrer sin organisering fra tre til to nivåer får det betydning for medbestemmelsen etter Hovedavtalen (HA), Hovedtariffavtalene (HTA), statsansatteloven (sal) og arbeidsmiljøloven (aml).

Høsten 2016 ble det avholdt 3 møter i en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle utrede partsamarbeidet i enhetsmodellen. Dette arbeidet er bl.a. lagt til grunn for vurderingene under.

I forslaget til tonivåmodell skal KDI være lokalisert 4 steder: Lillestrøm, Sandnes, Trondheim og Tønsberg.

Vurdering av medbestemmelse i foreslått tonivåmodell:

Medbestemmelse etter hovedavtalen

Partsforholdet er regulert i HA kap.2. En overgang fra trenivåmodell til tonivåmodell krever at det inngås en ny tilpasningsavtale.

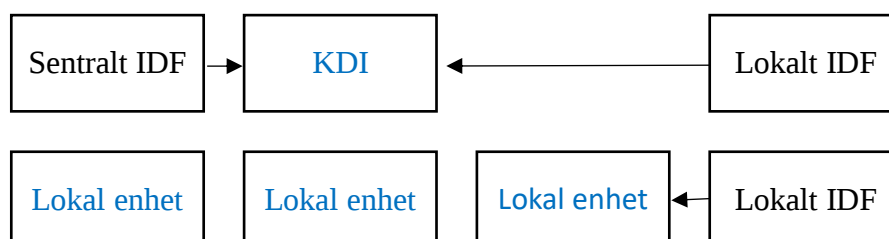
I HA § 13 med tilpasningsavtale for kriminalomsorgen er arbeidsgiverpart på virksomhetsnivå (dvs. hele etaten jf. HA § 4 nr. 2) direktøren for KDI. Arbeidstakerpart vil være de sentrale tillitsvalgte. Dette vil ikke bli endret i ny modell.

KDI vil etter forslaget være ledet av direktør og en assisterende direktør og ha avdelingsdirektører som leder ulike fagavdelinger. I tillegg vil det være fire avdelingsdirektørene som skal ha personalansvar for enhetslederne i et nærmere angitt område og ansvaret for andre oppgaver etter fullmakt fra direktøren. Medbestemmelse for de ansatte i KDI vil ivaretas i IDF for hele KDI.

Det vil utøves medbestemmelse etter HA ved de lokale enhetene.

Arbeidsgiverpart på lokalt nivå vil være enhetsleder/direktør ved KRUS/direktør KDI.

Arbeidstakerpart vil være enhetens tillitsvalgte.



To praktiske eksempler – budsjett/disponeringsbrev og turnus

Når det gjelder drøfting av budsjett og disponeringsbrev vil KDI utarbeide ett forslag som drøftes med de sentrale tillitsvalgte før det ferdigstilles. Lokal enhet utarbeider på bakgrunn av disponeringsbrevet et fordelingsbrev til avdelinger i enheten som drøftes lokalt.

Ved brudd i turnusdrøftinger på lokalt nivå må det foretas megling med sikte på å løse saken. Dersom det ikke oppnås enighet avgjøres saken av KDI etter drøftinger med sentrale parter.

Forhandlinger etter HTA

Det er fastsatt i HTA at KDI er forhandlingssted for kriminalomsorgen. Forhandlingene etter 2.5.1 og 2.5.3 kan delegeres til det nivået som er driftsenhet under forhandlingsstedet.

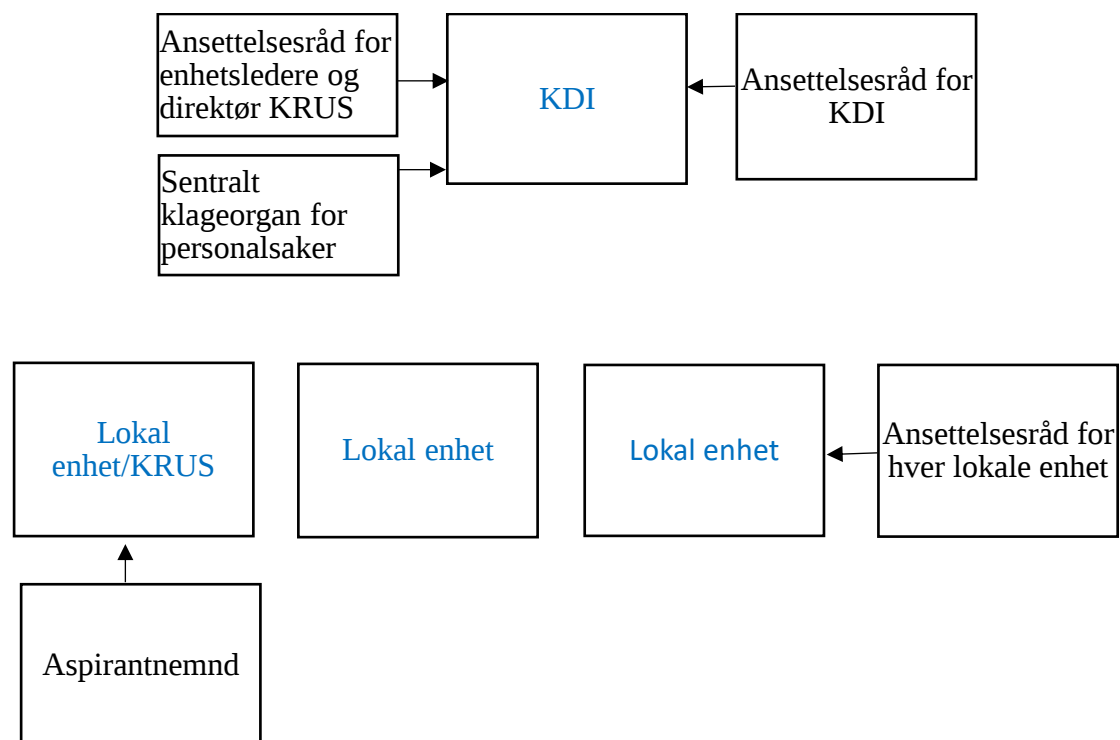
Ansettelsesråd

Det er Justis- og beredskapsdepartementet som fatter vedtak om hvilke statsansatte som skal ansettes av departementet, se statsansatteloven § 2 annet ledd. KDI vil ha delegert myndighet til å bestemme antall ansettelsesråd i kriminalomsorgen.

Ansettelsesområdene vil ved sammenslåtte enheter omfatte flere avdelinger. Når nærmeste leder alltid deltar i ansettelsesrådet vil behovet for lokalkunnskap være ivaretatt. Videre bør saksbehandlingen fortas i størst mulig grad elektronisk for å unngå unødig reisevirksomhet. Det avholdes bare møter dersom ett av medlemmene ber om det. Møtene kan avholde ved bruk av videokonferanseutstyr.

Videre anbefales følgende modell:

- Ett ansettelsesråd for enhetsledere og direktør for KRUS
- Ett ansettelsesråd for ansatte i KDI (herunder avdelingsdirektører)
- Ansettelsesråd for hver lokale enhet.



Leder for enheten vil være leder for ansettelsesrådet, og nærmeste leder for den avdeling ansettelsen gjelder skal alltid delta som en av arbeidsgivers representanter. Det betyr at avdelingsdirektør med personalansvar vil delta ved ansettelse av enhetsledere.

I tillegg oppnevner arbeidsgiver en fast representant for 2 år om gangen.

Organisasjonene oppnevner to representanter i hvert ansettelsesområde med personlige vararepresentanter. Funksjonstiden settes slik at den ikke løper ut samtidig for begge.

Det er startet en prosess for å forhandle fram et nytt personalreglement. Det nye reglementet må tre i kraft senest 01.07.19. Etter denne datoen vil ikke det gamle personalreglementet gitt med hjemmel i tjenestemannsloven lenger være gyldig, jf. sal. § 41.

Dersom det nye reglementet trer i kraft før omorganiseringen vil antallet ansettelsesråd kunne endres ved at vedlegget med oversikt over antall ansettelsesråd endres. Det er ikke nødvendig med nye forhandlinger om reglementet.

I en tonivåmodell blir det ett sentralt klageorgan for personalsaker som skal behandle samtlige klager i etaten, også klager som gjelder aspiranter hvor aspirantnemda er førsteinstans. Klageorganet settes sammen med tre faste representanter fra arbeidsgiversiden. Det bør ledes av direktøren for KDI og i tillegg bør avdelingsdirektør for HR delta. Den siste representanten kan være en annen avdelingsdirektør eller saksbehandler i KDI, alternativt leder ved lokal enhet.

Organisering av vernetjenesten

Organiseringen av vernetjenesten er regulert i aml. (kap.6. verneombud og kap.7 arbeidsmiljøutvalg).

I en tonivåmodell vil det sentrale arbeidsmiljøutvalget (SAMU) bli videreført. En regiondirektør er i dag representert i SAMU. I en tonivåmodell bør en enhetsleder være en av arbeidsgivers tre representanter.

Videre vil de sammenslåtte enhetene bli så store at det blir ett arbeidsmiljøutvalg ved hver enhet (LAMU).

Rollen som sentralt HVO vil bli videreført, mens ordningen med regionale verneombud faller bort.

På lokalt nivå må det velges verneombud og hovedverneombud ved hver enhet. Antallet verneombud og verneområder fastsettes i forhold til enhetens størrelse, arbeidets art og arbeidsforholdene for øvrig. Når enheten består av flere atskilte avdelinger skal det som hovedregel velges minst ett verneombud for hver avdeling/lokasjon. Hvert verneområde skal være klart avgrenset og må ikke være større enn at verneombudet kan ha full oversikt og ivareta sine oppgaver på forsvarlig måte. Det er AMU som inndeler virksomheten i verneområder.

På enheter med flere enn ett verneombud velges det ett hovedverneombud som har ansvar for å koordinere verneombudenes virksomhet. Hovedverneombudet skal være en av arbeidstakers representanter i AMU, jf. forskrift om organisering, ledelse og medvirkning § 3-7.

SAMU	SHVO	KDI	HVO, verneombud, verneområder	LAMU
	Lokal enhet	Lokal enhet	Lokal enhet	LAMU
	Et HVO, verneombud, verneområder	Et HVO, verneombud, verneområder	Et HVO, verneombud, verneområder	