

Evaluering | Justis- og beredskapsdepartementet Konfliktrådenes organisasjon



Deloitte.

Innhold

0. Sammendrag	6
1. Innledning	11
1.1 Bakgrunn for prosjektet	11
1.2 Verifisering av rapporten	11
2. Konfliktrådet som organisasjon	12
2.1 Historikk og verdigrunnlag for Konfliktrådet	12
2.2 Konfliktrådets arbeid	13
2.3 Nye oppgaver, nye utfordringer	15
3. Problemstillinger i Konfliktrådet	17
3.1 Vårt oppdrag	17
3.2 Problemstillinger	17
4. Metode	19
4.1 Dokumentanalyse	19
4.2 Intervju	19
4.3 Spørreundersøkelser	20
4.4 Workshop.....	21
4.5 Refleksjoner rundt evalueringen.....	21
5. Meglingsprosessen	22
5.1 Megleren.....	22
5.2 Tilrettelagte møter	22
5.2.1 Megling	23
5.2.2 Stormøte	23
5.3 Nye oppgaver for konfliktrådene	23
5.3.1 Tilrettelegging av samtaler ved vold i nære relasjoner.....	23
5.3.2 Oppfølgingsteam og innføring av ungdomsstraff	24
5.3.3 Bruk av konfliktrådsmedling ved narkotikalovbrudd	25
5.3.4 Megling i alle stadier av straffegjennomføringen.....	26
6. Kuben som analysemodell	27
6.1 Kuben - en modell for utviklingsutvikling.....	27
7. Organisering – hvem samhandler?	30
7.1 Nivå 1:1 - Enkeltaktører, roller og ansvar.....	30
7.1.1 Meglere	30
7.1.2 Ansatte	30
7.1.3 Parter i en sak.....	31
7.1.4 Andre interessenter	31
7.2 Lokale konfliktråd - aktører, roller og ansvar.....	31
7.2.1 Lokal ledelse og forankring.....	31
7.2.2 Fordeler og ulemper med den lokale organiseringen.....	31
7.2.3 Samhandling med politi	33
7.2.4 De lokale konfliktrådenes samhandling med lokalsamfunnet	37
7.3 Sekretariatet - aktører, roller og ansvar	38
7.4 Sekretariatet og omgivelsene	40
7.4.1 Styringsdialog mellom Sekretariatet og de lokale konfliktrådene.....	40
7.4.2 Styringsdialog mellom Sekretariatet for konfliktrådene og Justisdepartementet	42

7.4.3 Samhandling med Politiavdelingen og Politidirektoratet	44
7.4.4 Samhandling med Domstolsadministrasjonen og Kriminalomsorgsavdelingen	44
7.5 Foreløpige refleksjoner	45
8. Mål og måloppfyllelse – hvorfor samhandle?	46
8.1 Konfliktrådet som skapende virksomhet	46
8.2 Konfliktrådet som kunnskapsdelende virksomhet.....	46
8.3 Konfliktrådet som effektiv utførende virksomhet	47
8.3.1 Mål i tildelingsbrev fra Justisdepartementet til Sekretariatet for Konfliktråd	47
8.3.2 Mål i disposisjonsskriv fra Sekretariatet til de lokale Konfliktrådene.....	48
8.3.3 Utfordringer ved målstyring	49
8.3.4 Refleksjoner	50
9. Vilkår for samhandling – hvordan samhandle?	52
9.1 Kultur, språk og verdier	52
9.2 Struktur og ledelse.....	53
9.2.1 Lokal ledelse eller nasjonale strukturer	53
9.2.2 Person- og geografiavhengig system	53
9.2.3 Refleksjoner	54
9.2.4 Samtykkeproblematikk – eksempel på behov for strukturell endring.....	55
9.3 Teknologi og systemer	57
9.3.1 Kapasitet	57
9.3.2 Kompetanse.....	58
9.3.3 Refleksjoner om kompetanse og kapasitet	67
9.3.4 Informasjonsmateriell.....	68
9.3.5 Administrativ støtte og IKT	69
9.4 Møteplasser og grensesnitt	71
10. Konfliktrådets evne til å møte nye krav og oppgaver.....	72
10.1 Konfliktrådernes målsettinger og intensjoner	72
10.2 Styringsform og organisering.....	76
10.3 Kompetansebehov, kunnskapsdeling og ledelse	81
11. Avsluttende anbefalinger.....	85
12. Referanser	89
Styringsdialog, rapportering og statistikk	89
Nettsider med sentral informasjon	89
Interne dokumenter	89
Internt planarbeid og rapportering.....	90
Eksterne evalueringer og forskning på konfliktråd	90
Offentlig utredning og analyse, arbeidsgrupperapporter	91
Lov og forskrift.....	91

Figurer fra spørreundersøkelse

Figur 1 Kontakt mellom Konfliktrådet og politiet.....	35
Figur 2 Kapasitet informere og holde kontakt med relevante aktører	38
Figur 3 Kontakt mellom konfliktråd og det sentrale Sekretariatet	40
Figur 4 Konfliktrådenes målsetninger.....	49
Figur 5 Innhenting av samtykke	55
Figur 6 Prosedyrer for å sikre reelt samtykke	56
Figur 7 Kapasitet til å ta unna saker innen anbefalt tid.....	57
Figur 8 Problemer med rekruttering til Konfliktrådet	60
Figur 9 Konfliktrådet rustet ta inn over seg nye oppgaver	61
Figur 10 Sekretariatet rustet bistå konfliktrådene ved økte oppgaver	61
Figur 11 Konfliktrådets kompetanse på vold i nære relasjoner	63
Figur 12 Konfliktrådets kompetanse i forhold til oppfølging av ungdom..	66

0. Sammendrag

Bakgrunn

Deloitte har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet gjennomført en evaluering av de organisatoriske forholdene ved Konfliktrådet. Det har vært en økende politisk og samfunnsmessig interesse for Konfliktrådet, og flere saksområder skal eller kan overføres til Konfliktrådet i løpet av de nærmeste årene. Formålet med evalueringen har vært å undersøke om det bør settes inn tiltak for å styrke organisasjonens evne til å nå sine mål, samt hvilke tiltak som kan gjøre konfliktrådene i stand til å påta seg nye oppgaver i fremtiden.

Metode

Deloitte har benyttet foreliggende statistikk og intern og offentlig dokumentasjon. Det er også foretatt intervju, spørreundersøkelse og observasjon. Det ble arrangert workshop med sentrale aktører for å få innspill og tilbakemeldinger på foreløpig rapport. Fakta i rapporten er også avslutningsvis sendt til verifisering. Nedenfor presenteres hovedkonklusjonene i vår vurdering. Vurderinger og forslag til tiltak blir nærmere gjennomgått i kapittel 10 og 11.

Organisering og kjernevirksomhet

Konfliktrådet bygger på Restorative Justice-tankegangen som på norsk kan oversettes med «gjenopprettende prosess». Kjernen i Konfliktrådet er å tilrettelegge for møter mellom personer i konflikt. En grunnleggende tanke er at mennesker selv er i stand til å ta ansvar for sine handlinger, og løse mellommenneskelige problemer og konflikter som oppstår.

Konfliktrådsvirksomheten i Norge ble en landsdekkende ordning i 1994, og ble i 2004 omgjort til en statlig virksomhet. Konfliktrådet består av Sekretariatet i Oslo og 22 lokale konfliktråd som er fordelt over hele landet. Konfliktråd kan benyttes i mange ulike faser i en straffeprosess. Politiet er hovedleverandør av saker til Konfliktrådet. Private parter kan også ta kontakt med Konfliktrådet for meglingsforhandling.

Generelle observasjoner og hovedinntrykk

- Konfliktrådet fremstår som en velfungerende instans for å tilrettelegge meglingsmøter, der 90 % av partene som har deltatt i Konfliktråd vil anbefale ordningen til andre (ifølge Konfliktrådets brukerundersøkelse).
- Den geografiske spredningen av lokalkontorene blir i evalueringen fremhevet som et suksesskriterium for de lokale kontorene ved at de har mulighet for lokal forankring, tilpasninger til lokale betingelser og nærhet til parter og samarbeidspartnere.
- Konfliktrådet har et solid verdimeslig fundament, mange dyktige ansatte og meglere med stort personlig engasjement. Lekmannsordningen står sterkt. Organisasjonen ble statlig i 2004, samtidig som det eksisterer en frivillighetskultur som best kan forstås som en verdibasert dugnad.
- Konfliktrådsorganisasjonen har vokst raskt, og dette fører til nye utfordringer. Organisasjonen har lenge vært uformell og fleksibel. Det er vanlig at en organisasjon i rask vekst møter utfordringer når det gjelder hvor mye av virksomheten som skal formaliseres i rutiner, og hvor mye som skal overlates til skjønnsmessige vurderinger i de enkelte tilfeller. Deloitte mener det er viktig at organisasjonen foretar vurderinger av *vesentlighet* og *risiko* før etablering av nye rutiner og rapporteringer, slik at

organisasjonen får god systematikk og forutsigbarhet i arbeidet uten at den blir unødvendig byråkratisk. Det er etter vår mening viktig å bevare kreativiteten og en viss selvbestemmelse lokalt i Konfliktrådet.

- Organisasjonen er, spesielt på lokalt nivå, sårbar ved sykefravær eller utskifting av personell, og bør derfor gjøres mer robust ved endringer i personellsituasjonen. Undersøkelsen viser at Konfliktrådsorganisasjonen kan utvikle profesjonaliteten i organisasjonen gjennom at roller og ansvar tydeliggjøres, og ledelse og lederrollen får et større fokus. Det er viktig at organisasjonen blir mer strukturert, med mer forutsigbare styringslinjer, gjennomsiktede prosesser og klare ansvarsfordelinger blant de ansatte. Samtidig må det bevares et rom for nødvendig fleksibilitet. Gitt en aksept for en balansert målstyring, hvor ikke bare det lett tellbare gis oppmerksomhet, mener vi det er mulig å ivareta både en robust struktur og et lokalt handlingsrom.
- Deloitte vil understreke at det er viktig å ha fokus på at Konfliktrådet er en lekmannsorganisasjon, i den forstand at meklerne ikke skal «overta» konflikten fra partene. Det er viktig å skjerme lekmannskjernen, men man kan samtidig både styrke og profesjonalisere støtteapparatet. Dette krever at man har klart for seg hva lekmann egentlig betyr og hvilke aspekter ved lekmannsorganisasjonen det er viktigst å beholde. Det er mulig å tilføre organisasjonen kompetanse uten at lekmannspreget forsvinner. Samtidig må man ha fokus på hvilken kompetanse meklerne har behov for i sin rolle, slik som metodikk, tilrettelegging og kompetanse for å tydeliggjøre rammene for møtet.

Relasjonen mellom Justisdepartementet og Sekretariatet

Styringsdialogen mellom Justisdepartementet og Sekretariatet for Konfliktrådet foregår først og fremst via formelle møter. Begge parter ønsker å sikre tilstrekkelig tett dialog og kommunikasjon uten at Departementet detaljstyrer Sekretariatet. Evalueringen viser at fagmøtene kan brukes bedre og at dialogen med fordel kan utvikles, spesielt kan Justisdepartementet og Sekretariatet diskutere faglig utfordrende temaer knyttet til overordnede strategier og sentrale politiske føringer som har konsekvenser for konfliktrådene. Justisdepartementet og Sekretariatet kan i større grad være sparringspartnere for hverandre i diskusjoner om Konfliktrådets strategi og retning.

Dialogen bør sikre at Sekretariatet vet hvilke rammer de må forholde seg til, hvilke oppgaver de har og hvilke mål som forventes oppnådd, kort sagt mer forutsigbarhet. Justisdepartementet bør bli tydeligere på sine forventninger ovenfor Sekretariatet i form av kvalitative mål for deres rolle og opptreden.

Sekretariatet og de lokale konfliktrådskontorene kan involveres tettere ved utarbeiding av måleparameter og resultatindikatorer på Konfliktrådets område. Deloitte mener det kan være nyttig å trekke inn større deler av konfliktrådsorganisasjonen for å gi tilbakemeldinger til dagens målingssystem, og åpne for innspill til styringsparameter som i størst mulig grad treffer det som er konfliktrådenes kjernevirksomhet. En slik involvering kan også sikre bedre forankring av målene i konfliktrådsorganisasjonen.

Relasjonen mellom Sekretariatet og de lokale konfliktrådene

Sekretariatet er ansvarlig for faglig og administrativ drift av konfliktrådene. Sekretariatet må balansere mellom å standardisere og å tillate variasjon og lokal praksis. Det kan ha en egenverdi for konfliktrådene å tillate lokal handlefrihet og mulighet for lokale tilpasninger. Mange av forskjellene mellom lokalkontorer har sammenheng med historiske forhold, og at Konfliktrådet er en organisasjon som i stor grad er bygget opp av ildsjeler lokalt.

Kontakten mellom Sekretariat og de lokale konfliktrådene fungerer i hovedsak på en god måte. Den uformelle ansvarsdelingen i Sekretariatet har gjort at det i stor grad har blitt personavhengige relasjoner mellom lokale konfliktråd og Sekretariatet. Evalueringen viser at enkelte kontorer opplever at det er lang avstand mellom Sekretariatet og konfliktrådene, både geografisk sett og ved at det kan være en høy terskel for kontakt. Spesielt kan dette gjelde i

situasjoner der det er utfordringer ved de enkelte kontorene. Geografiske avstander fører til kommunikasjonsutfordringer og økt ressursbruk. Det fremgår av evalueringen at flere lokale Konfliktråd verdsetter personlig oppmøte fra Sekretariatet på de lokale kontorene, heller enn telefonkonferanser.

Mange av de lokale konfliktrådskontorene er små, og det er en risiko for å bli avhengige av enkeltpersoner. Kontorene er sårbare ved utskifting av ledelse, sykefravær og arbeidsmiljøkonflikter. Det kan være vanskelig å fange opp og ordne i slike arbeidsmiljøutfordringer, og det er derfor en utfordring for Sekretariatet å finne en optimal ledelse av disse kontorene. På lengre sikt indikerer denne type problematikk at det bør bygges opp en tydeligere definert personal-/ HR-funksjon i Sekretariatet. En slik funksjon kan jobbe mer strategisk og systematisk med denne type spørsmål, og være et sted for ansatte å henvende seg.

Mål- og resultatstyring

De ansatte på lokalkontorene har en sterk interesse for faglige spørsmål, metodikk og strategier for Konfliktrådet, mens det er liten interesse for temaer som målstyring, administrasjon og budsjettprosesser. Evalueringen viser at det er en skepsis mot målstyring. Det argumenteres med at indikatorer som saksbehandlingstid og antall saker ikke fanger opp essensen og kvaliteten i konfliktrådenes arbeid. Undersøkelsen viser at det eksisterer et spenningsfelt mellom fagtradisjonen og målstyring.

Mål- og resultatstyring er et sentralt styringsprinsipp i statlig forvaltning sammen med regel og økonomistyring, og er derfor en gitt ramme som konfliktrådsorganisasjonen må forholde seg til. Deloitte mener det er viktig å sikre tilstrekkelig intern forankring og engasjement rundt styringsprosessen og utarbeiding av mål, måleindikatorer og rapportering av resultat. Ikke minst fordi denne rapporteringen er viktig på et politisk nivå når det tas overordnede strategiske avgjørelser som er relevante for Konfliktrådet.

Kontakt med politi og påtale

En god relasjon til politi og påtalemyndighet blir fremhevet som en helt klar suksessfaktor for konfliktrådenes arbeid, ettersom de er hovedleverandør av saker til konfliktrådsmegling. Det er viktig at politijurister og etterforskere har informasjon om, og interesse for Konfliktrådet. I tillegg påvirkes antall saker som oversendes av store forskjeller mellom og innad på politikontorene. Det er stort grad av skjønn hos de enkelte ansatte i politi/påtale, selv om Riksadvokatens «veileder» gir føringer for de ytre rammene for konfliktrådsbehandling.

Kontakten mellom lokale konfliktråd og politi og påtalemyndighet kan bli enda mer systematisk og mindre personavhengig. Konfliktrådene lokalt opplever å være på tilbudssiden ovenfor politi og påtale, selv i de regionene der det er etablert god kontakt. Konfliktråd er bare ett av mange fokusområder som kjemper om oppmerksomheten i en hektisk hverdag for politiet.

Konfliktrådet i klem mellom stat og dugnad

En særlig interesse i evalueringen er knyttet til styring og organisering. Konfliktrådsvirksomheten er en meget spesiell organisasjon. Vi ser på den ene siden et politisk-administrativt og hierarkisk styringssystem, tilsvarende annen statlig virksomhet. På den andre siden eksisterer det en frivillighetskultur, som best kan forstås som en verdibasert dugnad. Konfliktrådsorganisasjonen kan således sies å være i klem mellom «stat og dugnad». Konfliktrådsorganisasjonen har vært svært opptatt av å beholde dugnadsånden i virksomheten, Dette var en problemstilling i forbindelse med prosessen som førte frem til at Konfliktrådsorganisasjonen ble statlig. Denne prosessen begynte i 2004. Det fremgår av evalueringen at det til en viss grad er en motvilje i organisasjonen mot en for sterk formalisering. Evalueringen viser at de ansatte er opptatt av å unngå at organisasjonen blir for byråkratisk.

Intern struktur i Sekretariatet

Det hevdes av flere intervjuobjekter at det er et uutnyttet potensiale i Sekretariatet, samtidig som det er et uttalt behov for økt støtte i både fag- og administrasjonsspørsmål lokalt. Etter Deloittes

vurdering er det behov for å tydeliggjøre og avklare ansvarsdelingen mellom de enkelte ansatte i Sekretariatet. Dette vil være viktig for å hindre dobbeltarbeid, skape forutsigbarhet og tydelighet, både internt og eksternt, på hvem som har kompetanse, ansvar og myndighet på hvilke oppgaver. En tydeliggjøring av forventninger til den enkelte, og delegering av ansvar, kan bidra til at personalressursene i Sekretariatet blir benyttet enda bedre.

Det er igangsatt en prosess for å seksjonere Sekretariatet i enhetene Administrasjon, IKT, Fag og Informasjon. Det er en bevissthet i organisasjonen at en slik seksjonering må skje varsomt og at man må hindre en unødvendig topptung organisasjon. Deloitte har blitt informert om at personal vil sortere under administrasjon, men etter Deloittes vurdering bør personalfunksjonen tydeliggjøres ytterligere i den overordnede strukturen i seksjoneringen. Arbeidet med seksjonering og rolleavklaring må gjennomføres slik at det bidrar til både tydelighet for interne og eksterne parter.

Noen nasjonale oppgaver kan også delegeres til lokale konfliktrådskontorer som har ekspertise på konkrete fagområder, og som har tilstrekkelig med ressurser til å ta på seg en slik nasjonal oppgave. Per i dag er både informasjonsansvarlig og oppfølgingsteamansvarlig plassert på lokalkontor utenfor Oslo. I evalueringen blir det fra relevant personell gitt tilbakemelding om at dette fungerer hensiktsmessig. I forbindelse med Vendepunkt har Konfliktrådet tre lokalkontorer som får ekspertroller på lokalnivå. I evalueringen går det fram at man også kunne tenkt seg dette på andre fagområder. Ved fremtidige økninger av personal ved Sekretariatet, er det mulig å gjøre dette ute i distriktene.

Det blir pekt på at det er forbedringsmuligheter og effektiviseringsmuligheter når det gjelder IKT. Kompetansedeling trenger ikke alltid å foregå via møter. Virtuelle møteplasser og praksisfelleskap kan benyttes både av meglere for å utveksle erfaringer og av ansatte for å utveksle gode ideer og nyttig materiell. Det blir generelt sett uttrykt et ønske om å bruke mer digitale hjelpemidler i organisasjonen. I første omgang foreslår Deloitte at Konfliktrådet tar en gjennomgang av hvilke forbedringer som kan gjøres innenfor det nåværende budsjettet og med lett tilgjengelig teknologi.

System og rutiner

Meglingsarbeidet til konfliktrådene kvalitetssikres i dag ved hjelp av rutiner beskrevet i kvalitetssikringsdokumentet, opplæring i meglingsmetodikk og observasjon av megling. Bruk av to meglere er en sentral kvalitetssikringsmekanisme der man kan overføre taus kunnskap fra en megler til en annen.

Det er et forbedringspotensial i organisasjonen når det gjelder systematisk innhenting av reelt samtykke og god informasjon til partene. Det bør utarbeides tilstrekkelig med informasjonsmateriell til partene, som også kan benyttes av politi og påtalemyndigheten.

Kvalitetssikringsdokumentet og meglerhåndboken ble utarbeidet som et dugnadsprosjekt. Slike dokumenter har vært et betydelig løft for kvalitetsarbeidet. Vedlikehold og utvikling av kvalitetssystem, inklusive oppdatering av meglerhåndboken, kan ikke videreføres uten en klar organisasjonsmessig ansvars plassering.

Kompetanse og kapasitet

Det er god kursing og opplæring i meglingsmetodikken i Konfliktrådene. De fleste meglerne opplever at de har tilstrekkelig kompetanse, og at de får god støtte og oppfølging i jobben.

De ansatte på lokalkontorene får opplæring på faglig metodikk, men mindre på administrering og organisering. Deloitte mener det er viktig å tilpasse opplæringen til behovene som de ansatte trenger i sine respektive roller.

Konfliktrådsorganisasjonen har lagt godt til rette for erfaringsutveksling mellom enkeltpersoner gjennom en rekke møteplasser. Forbedringspotensialet kan være at det i større grad gjøres

systematisk innsamling og deling av erfaringer til meglere og fra meglinger. Det kan også i større grad bli videreformidlet forskning og vitenskapelig basert kompetanse til meglere, rettet mot de kompetansebehovene meglerne har.

Sekretariatet kan jevnlig gjennomgå bruk av arenaer, både virtuelle og fysiske, sett opp mot kompetansebehovet konfliktrådsorganisasjonen har. Sekretariatet bør ta ansvar for å systematisere kunnskap og materiell som produseres i konfliktrådsorganisasjonen. Hvis en arbeidsmetodikk fungerer bra et sted, kan Sekretariatet formidle slike gode eksempler ut til andre konfliktråd.

Rustet for nye oppgaver?

Hvorvidt konfliktrådene står rustet ved tilføring av nye områder, er langt på vei avhengig av hvor mange nye saker og arbeidsoppgaver nye oppgaver som blir tildelt medfører, og hvorvidt det kreves tilførsel av ny kompetanse for å klare å absorbere disse endringene på en god måte. Det er flere politiske prosesser som ennå ikke er avsluttet, og flere høringsrunder pågår.

Evalueringen viser at Konfliktrådene har en robust meglingsmetodikk, og at det ikke er et mål at meglerne skal bli eksperter innenfor bestemte områder. Lekmannsordningen har godt fotfeste i organisasjonen. Ved tilførsel av nye oppgaver er det viktig å skille mellom lekmannskjernen i organisasjonen, som er megling, og de ulike lagene i faglig og administrativ støtte, representert ved lokale konfliktråd og Sekretariat.

Evalueringen viser at det er en vegring mot å gi meglerne for stor fagkompetanse, ettersom disse i Konfliktrådets ånd skal være lek menn, generalister og tilretteleggere, som ikke bør spesialisere seg på en bestemt type saker. Det bør sikres at meglerne ikke profesjonaliseres i den forstand at de «overtar konflikten», og at det forventes at de utvikler ekspertise på spesifikke fagfelt.

Deloitte vil understreke at forslagene om profesjonalisering av organisasjonen og tilføring av ny kompetanse ikke skal føre til en profesjonalisering av meglerrollen. Lekmannskjernen må beholdes, samtidig som man utvikler en mer kunnskapsbasert organisasjon. Rundt meglerne bør det være et støtteapparat som har tilstrekkelig kompetanse om de nye temaene, spesielt de juridiske aspektene. Ved utviding av sakskomplekset og sterkere involvering i straffegjennomføring, vil juridisk kompetanse være spesielt viktig for Konfliktrådene. Juridisk kompetanse bør komme inn på Sekretariatsnivå og man bør sikre at den kommer hele organisasjonen til gode.

Vurderingen viser at det er forskjell mellom de ulike nye oppgavene med hensyn til kompetansebehov. Det er behov for å styrke kompetanse i randsonen rundt selve meglingsinstitusjonen. Tempo i overføring av nye oppgaver må gjøres i lys av at nødvendige ressurser tilføres organisasjonen.

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Denne rapporten beskriver og oppsummerer evalueringen av konfliktrådernes organisasjon. Justis- og beredskapsdepartementet har ønsket en evaluering av de organisatoriske forholdene ved konfliktrådene og Sekretariatet for konfliktrådene, samt disse forholdenes betydning for organisasjonens måloppnåelse. Formålet med evalueringen har vært å få frem om det bør settes inn tiltak for å styrke organisasjonens evne til å nå sine mål, og hvilke tiltak som kan gjøre konfliktrådene i stand til å påta seg nye oppgaver i fremtiden. Slike oppgaver er forventet i og med en økende politisk og samfunnsmessig interesse for Konfliktrådets spesielle arbeidsform, metodikk og måte å løse oppgaver på, noe som er dokumentert i en rekke offentlige utredninger og rapporter på justissektorens område.

Rapporten redegjør for innsamling, vurdering og forslag til tiltak.

1.2 Verifisering av rapporten

For å sikre at faktainformasjon er korrekt fremstilt er rapporten verifisert av sentrale parter.

2. Konfliktrådet som organisasjon

2.1 Historikk og verdigrunnlag for Konfliktrådet

Konfliktrådet ble i sin tid etablert som et alternativ både til tradisjonell straff og som tilbud til løsning av sivile konflikter.¹ Ifølge Konfliktrådets strategidokument er det et viktig prinsipp at mennesker selv er i stand til å ta ansvar for sine handlinger og løse mellommenneskelige problemer og konflikter som oppstår.^{2 3} Dette prinsippet har stått sterkt og forblitt uendret siden oppstarten av Konfliktrådet, samtidig som det har skjedd mange endringer av Konfliktrådet, både når det gjelder tilknytningsform, organisering, oppgaver og ansvarsområder.⁴

Konfliktrådsvirksomheten er regulert i Konfliktrådsloven (lov om megling i konfliktråd av 15.mars 1991 nr.3) med tilhørende forskrift.^{5 6} Etter en usystematisk utprøving gjennom en tiårs periode ble Konfliktrådet en landsdekkende ordning i 1994.⁷ Ti år senere, i 2004, ble konfliktrådene omgjort til en statlig virksomhet, med oppgave å drive megling i tvister mellom private parter og i straffesaker.⁸ I 2004 ble også Sekretariatet for konfliktrådene (Sekretariatet) opprettet. Sekretariatet for konfliktrådene har et overordnet ansvar for faglig og administrativ drift av de lokale konfliktrådene⁹, og er direkte underlagt Sivilavdelingen i Justis- og beredskapsdepartementet (JD).¹⁰ Justisdepartementet har ansvaret for å sørge for at virksomheten til en hver tid har hensiktsmessige rammevilkår gjennom sektorstyring, lov- og regelverk, budsjetter og tildelingsbrev.

Ifølge rundskrivet fra Riksadvokaten (2008) har regjeringen bestemt at konfliktrådene skal være «hovedleverandør» av «Restorative Justice» i straffesakskjeden, nå omtalt som gjenopprettende prosess. Sentrale deler av denne tenkningen oppsummeres slik i Stortingsmelding nr.20 2005/2006:

«Tre viktige prinsipp for Restorative Justice er:

- Reaksjonen frå samfunnet på ei kriminell handling bør starte med å bøte så mykje som mogleg på den skaden som offeret har blitt ramma av.
- Gjerningspersonen skal stimulerast til å forstå konsekvensane av egne handlingar og bli oppmuntra til å ta ansvar.
- Offeret bør ha høve til å fortelje gjerningspersonen direkte kva konsekvensar den kriminelle handlinga har hatt for han eller ho, stille gjerningspersonen spørsmål og så saman med gjerningspersonen finne den beste framgangsmåten for å bøte på skaden.»¹¹

¹ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådernes arbeid 2012-2016. Desember 2011.

² «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådernes arbeid 2012-2016. Desember 2011.

³ Som påpekt i en internasjonal sammenligning av konfliktrådsordningen³, er den norske konfliktrådsmodellen i stor grad bygget på Nils Christies tanker, da spesielt artikkelen «Conflict as Property» publisert i The British Journal of Criminology i 1977. Dette fremgår også av strategidokumentet som konfliktrådene i Norge selv har utarbeidet, der det fremgår at idegrunnlaget hviler på Christies synspunkt i den nevnte artikkel. I tillegg vises det til Kriminalmeldingen fra 1978, og det nyeste lovforslaget om ungdomsstraff fra 2011.

⁴ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådernes arbeid 2012-2016. Desember 2011.

⁵ Kvalitetssikring av Konfliktrådernes saksarbeid (2009) s.4

⁶ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådernes arbeid 2012-2016. Desember 2011.

⁷ Kvalitetssikring av Konfliktrådernes saksarbeid (2009) s.4

⁸ Kvalitetssikring av Konfliktrådernes saksarbeid (2009) s.4

⁹ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådernes arbeid 2012-2016. Desember 2011.

¹⁰ I rapporten vil Justis- og beredskapsdepartementet for enkelthets skyld henvises til som Justisdepartementet

¹¹ Stortingsmelding nr.20 2005 2006 «Alternative straffereaksjonar ovanfor unge lovbrytarar», s.25

Den norske konfliktrådsmodellen er i stor grad bygget på Kriminalmeldingen fra 1978 og Nils Christies tanker, da spesielt artikkelen «Conflict as Property» publisert i The British Journal of Criminology i 1977.¹² Christies hovedpoeng er at konflikter i samfunnet må tilbakeføres til de partene som er direkte involvert i konflikten. Christie viser til at moderne rettssystemer fjerner konflikten fra der de egentlig hører hjemme, nemlig hos de berørte partene. Konflikter har i dagens samfunn blitt nedtonet eller forsvunnet, og advokater og rettsvesen «overtar» konflikten og gjør disse til sin «eiendom» (Christie 1977). Segmentering av samfunnet er en viktig årsak til at konflikter nedtones og overlates til profesjonelle aktører.¹³ (Christie 1977)

«Criminal conflicts have either become *other people's property* – primarily the property of lawyers – or it has been in other people's interest to *define conflicts away*.»s.5 (Christie 1977)

Når advokater og rettsaler overtar konflikten, overtar de også definisjonsmakten for hva som er relevant og ikke relevant i de ulike sakene, og de direkte partene, spesielt ofre, har ifølge Christie (1977) blitt skjøvet ut på sidelinjen. Konflikter blir bortdefinert og nedtonet, og fokuset blir ikke på offeret, men på å forstå og forklare hvordan gjerningspersonen kunne begå det respektive lovbruddet. (Christie 1977)

Christie mener det er behov for å etablere en rettsordning som i større grad er *offerfokusert*. For det andre bør ordningen være *lekmannsbasert*, det bør være et rettssystem med «extreme degree of lay-orientation». Dette kan ses i sammenheng med den Konfliktrådsordningen som har vokst frem de siste tiårene. Christie understreker i sin artikkel at konfliktløsningssideene ikke bunner i et ønske om å behandle/ bekjempe kriminelle eller hindre tilbakefall, men et ønske om å hjelpe offeret og møte dets behov i større grad enn det rettssystemet gjør i dag. (Christie 1977)

Christie sine arbeider føyer seg inn i rekken av Restorative Justice-tankegangen. Denne har i senere tid fått flere norske oversettelser. Vi vil i denne rapporten i hovedsak benytte oversettelsen «gjenopprettende prosess».

2.2 Konfliktrådets arbeid

Omfang

Konfliktrådet består av Sekretariatet i Oslo og 22 lokale konfliktråd som er fordelt over hele landet. Konfliktrådene har om lag 650 frivillige meglere og mellom 8000 og 9000 saker til behandling årlig.

Fra 1994 til 2010 har konfliktrådene behandlet totalt 118.588 saker, og det har vært en stadig økning, fra 3272 i 1994 til 8685 saker i 2010.¹⁴

Det har skjedd en vesentlig økning i antall ansatte i Konfliktrådet. Ved årsskiftet 2011/ 2012 var det 80 ansatte i Konfliktrådet, fordelt på 77,5 årsverk. Til sammenligning var det i 2004 cirka 46 årsverk i konfliktrådene.¹⁵ I 2012 har det også kommet til et antall oppfølgingskoordinatorer.

Konfliktrådets virkeområde

¹² Dette er også blitt påpekt i en internasjonal sammenligning av konfliktrådsordningen og fremgår også av strategidokumentet som konfliktrådene i Norge selv har utarbeidet, Det fremgår her at idegrunnlaget hviler på Christies synspunkt i den nevnte artikkel. I tillegg vises det til Kriminalmeldingen fra 1978, og det nyeste lovforslaget om ungdomsstraff fra 2011.¹²

¹³ Segmentering av samfunnet har ifølge Christie (1977) tonet ned konfliktnivået i samfunnet. Segmentering innebærer bl.a. at man møter folk i økende grad i kraft av sine roller, der man har en felles forståelse av normer, og man blir ikke kjent med dem som «komplette» personer. Samfunnet er også til en viss grad segregert ved at man omgir seg med personer som ligner en selv på biologiske indikatorer, som kjønn, farge, fysiske handicap og (spesielt) på alder. (Christie 1977).

¹⁴ «Økt bruk av Konfliktråd», statistikk fra www.konfliktraad.no

¹⁵ Årsrapport Sekretariatet for konfliktrådene 2011

Konfliktråd kan benyttes både til sivile saker og til straffesaker. De siste årene har det vært omtrent like mange sivilsaker som straffesaker.¹⁶ Ved sivilsaker kan partene ta direkte kontakt med Konfliktrådet, ved straffesaker er det som regel påtalemyndighet som henviser saken, i prinsippet etter samtykke fra partene. Kjerneområdet til Konfliktrådet er alternativ straffereaksjon ved mindre alvorlige lovbrudd og sivile saker. Straffesakene kan overføres til Konfliktråd på flere måter:

- som en mild straffereaksjon (vanligst)
- «påtaleunntatelse med vilkår» (brukes svært sjelden) eller,
- den nyinnførte «ungdomsstraffen»

Ved «ungdomsstraffen» har Konfliktrådet i større grad oppfølgingsansvar og bidrar i straffegjennomføringen.¹⁷

Flere konfliktråd tilbyr også oppfølgingsteam til unge lovbrutere som begår alvorlig eller gjentatt kriminalitet, og dette er en ordning som skal utvides fra fem til 13 konfliktråd i løpet av 2012.¹⁸ Konfliktråd kan inngås som særvilkår ved betinget dom, eller som del av en samfunnsstraff. Det finnes en åpning for å idømme konfliktråd som vilkår for betinget dom, men dette er i praksis en lite brukt ordning. Fra 2007 til 2010 har det vært en nedgang både ved bruk av konfliktråd som vilkår for betinget dom (fra 43 i 2007 til 10 i 2010) og som en del av samfunnsstraffen (fra 40 til 17).¹⁹ Det bemerkes imidlertid i Konfliktrådenes årsrapport at det skjer en positiv utvikling ved at bruk av ordningen ser ut til å øke noe. Konfliktrådene mottok i 2011 i alt 25 saker der konfliktrådsmedling var satt som særvilkår ved dom, mot 10 slike saker i 2010.²⁰

Type saker og henvisningsinstans

I årsrapporten 2011 for Sekretariatet for konfliktrådene vises det til at hele 98 % av straffesakene ble oversendt fra påtalemyndigheten hos politiet i 2011 (2010), mens kun 1,3 % ble overført fra lensmenn.²¹

Når det gjelder sivile saker i Konfliktrådet viser årsrapporten følgende tall for 2011 (2010-tall i parentes):

- 57 % (57 %) er overført fra påtalemyndigheten
- 13,8 % (5,7 %) av sakene ble overført fra lensmenn
- 37 % (33 %) har kommet inn ved at en part selv har tatt kontakt med Konfliktrådet²²

Konfliktrådene mottok 8271 nye saker i 2011, som er en nedgang på 5 % sammenlignet med 2010.²³ I årsrapporten blir det påpekt at nedgangen i antall saker kan ha noe å gjøre med en generell nedgang i anmeldt kriminalitet i Norge de siste årene.²⁴

Tidligere har naskeri vært den største saksgruppen ved konfliktrådene, men i 2010 utgjorde vold den største saksgruppen med 21 %.²⁵

Siden 2004 har det vært en økning i saksmengden innenfor konfliktrådenes kjerneområder, men de siste to årene har det vært en tendens til stagnasjon og nedgang i henviste saker fra politiet. Det er imidlertid store variasjoner mellom distriktene på dette punktet.²⁶

¹⁶ Statistikk fra www.konfliktraad.no

¹⁷ Vi vil komme nærmere inn på hva ungdomsstraffen innebærer i kapittel fem

¹⁸ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådenes arbeid 2012-2016. Desember 2011. s.6

¹⁹ Referanse «Økt bruk av Konfliktråd», statistikk fra www.konfliktraadet.no

²⁰ Årsrapport for Konfliktrådene 2011, s.13.

²¹ Årsrapport for Sekretariatet, 2011, side 7

²² Årsrapport for Sekretariatet, 2011, side 7

²³ Årsrapport fra Sekretariatet for konfliktrådene 2011, side 4

²⁴ Årsrapport fra Sekretariatet for konfliktrådene 2011, side 4

²⁵ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådenes arbeid 2012-2016. Desember 2011. s.6

²⁶ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådenes arbeid 2012-2016. Desember 2011. s.7

Riksadvokatens rundskriv

Politi og påtalemyndigheter må forholde seg til Riksadvokatens rundskriv i forbindelse med spørsmål om eventuell oversendelse av saker til konfliktrådene. Av Riksadvokatens rundskriv for 2008 fremgår det at konfliktråd egner seg særlig godt i straffesakstyper som:

- Vinningsforbrytelser som naskeri og tyveri
- Skadeverk
- Enkelte legemsfornærmelser, særlig de som springer ut av en forutgående konflikt²⁷

Konfliktråd skal, ifølge Riksadvokatens rundskriv, svært sjelden benyttes som alternativ til ubetinget fengsel, og i utgangspunktet heller ikke som alternativ til samfunnsstraff.²⁸ Videre er det en forutsetning for bruk av konfliktråd at det finnes en fornærmet eller skadelidt, jf.

Straffeprosessloven § 71a og Riksadvokatens rundskriv. Foretak kan imidlertid opptre som part i Konfliktrådet, for eksempel en butikkeier i naskerisaker.²⁹

Politi og påtale skal ved vurdering av oversendelse av en sak til konfliktråd også gjøre en vurdering av lovbyters alder, tidligere dommer, og ev.tidligere deltakelse i konfliktråd.³⁰ Påtale kan sende sivile saker til Konfliktrådet, spesielt når gjerningspersonen er under 15 år. I tillegg viser Riksadvokaten til andre sakstyper som kan egne seg for konfliktråd, som mindre alvorlige trusler, brudd på reglene om privatlivets fred, krenkelser av opphavsmanns rettigheter m.fl.³¹

2.3 Nye oppgaver, nye utfordringer

Det finnes en uttalt og økende interesse, både fra politisk hold, fra ulike fagpersoner og i samfunnet generelt, for den reaksjonsformen som Konfliktrådet representerer. Enkelte konfliktråd har tatt initiativ til å gå inn i både nye saksfelt og innføre nye arbeidsformer.³² Disse initiativene har fått både politisk og administrativ gehør, og dermed status som forsøk/piloter. Med bakgrunn i forsøkene er det besluttet at nye tiltak skal iverksettes i flere konfliktråd og at det skal bygges opp nødvendig kapasitet på for eksempel oppfølgingsteam. Siktemålet er å få et bredere og mer likt tilbud om konfliktråd i alle regioner.

Nye tiltak som settes i gang har sitt grunnlag i blant annet politiske dokumenter:

- Ungdomsstraff – ny straffereaksjon som skal gjennomføres i regi av Konfliktrådet (Prop 135 L (2010-2011) samt NOU 2008: 15 (*Barn og Straff*))
- Oppfølgingsteam foreslås å være tilgjengelig i alle kommuner (ved alle konfliktråd) og det anbefales økt bruk av disse ved at oppfølgingsteam erstatter også samfunnsstraff og betinget dom i mange saker med barn 15 – 18 år (forslag i Strandjord-rapporten: *Økt bruk av konfliktråd*, som fortsatt er på høring)
- Forslag om lovendring som innebærer oppfølging av narkotikaforbrytelser i konfliktråd. Se arbeidsgrupperapport «Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd» – oppfølging av Stoltenbergutvalgets rapport om narkotika.
- Gjenopprettende prosesser i kriminalomsorgen. Se Stortingsmelding nr. 37 (2007-2008) *Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn*. Meldingen er fulgt opp ved rapporten «Konflikt og Reintegrering», skrevet av arbeidsgruppe i regi av Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet om gjenopprettende prosesser i kriminalomsorgen og økt samarbeid mellom konfliktrådene og kriminalomsorgen under straffegjennomføringen.

²⁷ Riksadvokatens rundskriv 2008, s.3

²⁸ Riksadvokatens rundskriv 2008, s.2

²⁹ Riksadvokatens rundskriv 2008, s.2

³⁰ Riksadvokatens rundskriv 2008, s.3

³¹ Riksadvokatens rundskriv 2008, s.3

³² Slik som tilrettelegging av samtaler ved vold i nære relasjoner, og stormøtemetodikk. Dette vil vi gå nærmere inn på senere i kapittel fem.

Konfliktrådet vil få flere oppgaver, samtidig som dagens oppgaver videreføres. Det endelige utfallet av hvor stor økningen blir vil avhenge av høringsprosessene som p.t. er igangsatt. Spørsmålet om hvordan de nye oppgavetyperne eventuelt kan innlemmes i Konfliktrådet og håndteres som en del av Konfliktrådets arbeid, er en av begrunnelsene for den foreliggende evalueringen. Med nye oppgavetyper menes her gjennomføring av ungdomsstraff, ev. intervensjonsprogram som reaksjon på narkotikalovbrudd og ev. økning i bruk av konfliktråd under hele straffegjennomføringen. Tilrettelegging av samtaler ved vold i nære relasjoner er også en oppgavetype som kan få økt betydning i tiden fremover.

De nye oppgavene vil bli nærmere beskrevet i kapittel fem.

3. Problemstillinger i Konfliktrådet

3.1 Vårt oppdrag

Vi skal i denne evalueringen vurdere om det bør settes inn tiltak for å styrke konfliktrådsorganisasjonens evne til å nå sine mål, samt hvilke tiltak som bør settes inn for å gjøre konfliktrådene i stand til å påta seg den type nye oppgaver som er omtalt foran.

3.2 Problemstillinger

Hovedproblemstillingene i evalueringen er tilknyttet konfliktrådernes organisering, funksjonsmåte og kapasitet, både gitt dagens oppgavetilfang, og nye oppgaver. Vi ser på om det er behov for å sette inn tiltak for å styrke organisasjonens evne til å nå sine mål, og for å gjøre organisasjonen i stand til å påta seg nye oppgaver i fremtiden.

- Hvilke tiltak anbefales for at konfliktrådene, gitt dagens mål, økonomiske rammer og oppgaveportefølje, skal ha best mulig måloppnåelse?
- Hvilke tiltak anbefales for at konfliktrådene, gitt beslutning om tilføring av ovennevnte nye oppgaver, skal bli en bærekraftig organisasjon som når de nye utvidede målene på best mulig måte?

Konfliktrådernes målsettinger og intensjoner

For å besvare disse spørsmålene vil vi for det første undersøke Konfliktrådets målsettinger og styringsdialogen mellom ulike nivåer av virksomheten.

- Hvor konkretiserte og tydelige er konfliktrådernes målsettinger per i dag?
- Hvordan fungerer styringsdialogen mellom Justisdepartementet og Sekretariatet for konfliktrådene?
- Hvordan fungerer styringsdialogen mellom Sekretariatet og de 22 konfliktrådene?
- Hvilke endringer anbefales gjennomført i styringsdialogen mellom hhv Justisdepartementet og Sekretariatet for konfliktrådene og Sekretariatet og de 22 konfliktrådene?
- Hvordan fungerer kontakten mellom konfliktrådene og politidistriktene knyttet til å oppnå mål?
- Bør det gjøres noen endringer i konfliktrådernes målsettinger og styringsdialogen for at virksomheten skal kunne realisere de grunnleggende intensjonene med Konfliktrådet?

Styringsform og organisering

En særlig interesse i evalueringen er knyttet til styring og organisering i Konfliktrådet. Konfliktrådsvirksomheten har en spesiell organisasjon, med en interessant historie, mange ulike dimensjoner og organisatoriske kjennetegn. Vi ser i evalueringen på den ene siden en statlig virksomhet underlagt et politisk-administrativt og hierarkisk styringssystem, og interne organisatoriske trekk som er tilpasset dette. På den andre siden, er Konfliktrådet en frivillighetskultur og en type verdidrevet organisasjon som best kan forstås ut fra et begrep om

personlig egnethet og dugnad. Følgende problemstillinger blir lagt til grunn for å undersøke konfliktrådenes organisering:

- Er Konfliktrådet hensiktsmessig organisert for å ivareta dagens ulike funksjoner og oppgaver?
- Gitt dagens mål, økonomiske rammer og oppgaveportefølje, hvordan utnytter konfliktrådene handlings- og mulighetsrommet for å sikre en best mulig måloppnåelse?
- Hvor godt rustet står konfliktrådene ved tilføring av nye oppgaveområder?
- Hvordan kvalitetssikres konfliktrådenes arbeid per i dag? Bør det settes i verk ytterligere tiltak for å kvalitetssikre konfliktrådenes arbeid i alle ledd?
- Er det per i dag tilstrekkelig med rutiner og regler for å oppnå kvalitet og effektivitet i arbeidsprosessene, eventuelt hvilke forbedringstiltak anbefales gjennomført?
- Hva vil kunne være Konfliktrådets framtidige rolle og funksjon?
- Hvilke tiltak anbefales gjennomført for at konfliktrådene fremover skal sikres tilstrekkelig tillit blant aktørene i rettspleien og publikum for øvrig?

Kompetansebehov, kunnskapsdeling og ledelse

For å møte framtidige oppgaver på en god måte, vil kompetanse og kapasitet være vesentlig for konfliktrådene. Hovedspørsmålet når det gjelder kompetanse er om konfliktrådene har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sine arbeidsoppgaver på en forsvarlig måte, både dagens oppgaver og en utvidet oppgaveportefølje. Følgende problemstillinger blir her lagt til grunn:

- Hvordan oppfattes kompetanse og kapasitet i dagens konfliktråd?
- Har konfliktrådene utfordringer med å få tilsatt folk med rett kompetanse?
- Er det sikret tilstrekkelige og relevante kompetansehevingstiltak, opplæring og oppfølging for meglere og ansatte som arbeider med konfliktråd?
- Er det etablert tilstrekkelig med arenaer for kompetansedeling og erfaringsutveksling?
- Hva slags kompetanse har konfliktrådene behov for i fremtiden, og hvordan kan de opparbeide denne?
- Hvilke ledelsesmessige forhold fremstår som viktige i Konfliktrådet?

4. Metode

Datagrunnlaget for undersøkelsen bygger på en rekke ulike kilder, henholdsvis offentlige dokumenter, styringsdokumenter og ulike arbeidsdokumenter fra sektoren, gjennomførte intervjuer, en elektronisk spørreundersøkelse, observasjon og bruk av foreliggende statistikk. Datamaterialet brukes og systematiseres ut fra en valgt analysemodell – kuben. Denne modellen er kort beskrevet i kapittel seks.

4.1 Dokumentanalyse

Som grunnlag for undersøkelsen er det hentet inn en rekke ulike dokument fra ulike nivå i organisasjonen, dette inkluderer:

- Rapportering mellom Justisdepartementet og Sekretariatet, samt Konfliktrådenes egen saksstatistikk
- Dokumenter fra styringsdialog mellom Justisdepartement og Sekretariatet, og fra dialogen mellom Sekretariatet og lokale konfliktråd
- Interne dokumenter fra Sekretariatet
- Eksterne evalueringer og forskning på konfliktråd
- Offentlig utredning og analyser relatert til konfliktrådenes arbeid, rapporter fra arbeidsgrupper

Fullstendig litteraturliste fremgår av kapittel 12.

4.2 Intervju

Vi har gjennomført intervjuer med personer på ulike nivåer og på ulike geografiske steder i konfliktrådorganisasjonen. Dette har vært helt sentralt for å kunne belyse i hvilken grad den nåværende organisasjonen fungerer hensiktsmessig og hvilke utfordringer konfliktrådene har og vil få fremover. Deloitte har intervjuet ansatte og meglere fra konfliktrådene, ansatte i Sekretariatet, Justis- og beredskapsdepartementet, representanter for samarbeidende politidistrikt og noen andre interessenter som har hatt relevante og viktige innspill til organisering og rammebetingelser for Konfliktrådet.

Vi har valgt ut seks konfliktråd som vi har sett nærmere på. Utvalget ble foretatt for å sikre størst mulig bredde i informasjonen. Vi valgte en viss geografisk spredning og størrelse, samt å intervjuer konfliktråd som har hatt fokus på spesielle tiltak. I disse seks casene intervjuet vi både representanter fra konfliktrådene og representanter fra politi/påtalemyndighet.

Vi benyttet semi-strukturerte intervjuer, med intervjuguider som var tilpasset de enkeltes rolle i organisasjonen. Det ble også stilt oppfølgings spørsmål underveis.

De til sammen 31 intervjuede er fordelt på følgende måte.

- 10 ansatte i lokale konfliktråd
- 2 meglerepresentanter, inkludert representant fra Meglerforum
- 5 representanter fra påtalemyndighet lokalt
- 5 representanter fra Justisdepartementet – inkluderer intervju med både Sivilavdelingen, Kriminalomsorgsavdelingen og Politiavdelingen.
- 9 representanter fra Sekretariatet for konfliktråd

4.3 Spørreundersøkelser

Som en del av datainnsamlingen har vi gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot samtlige meglere, ansatte i de lokale konfliktrådene, og Sekretariatet.

Totalt 629 personer fikk e-postinvitasjoner til spørreundersøkelsen, og 330 svarte. Dette utgjør en svarprosent på 52.³³ Spørreundersøkelsen ble gjennomført elektronisk ved hjelp av spørreskjemaprogramvaren Questback. Det vil alltid være en risiko med slike elektroniske spørreundersøkelser for at ikke alle mottar e-post, og at noen har problemer med lenkene til undersøkelsen m.m. Vi anser likevel over 50 % som en god respons som sikrer tilstrekkelig representativitet i populasjonen. Svarfordelingen er som følger:

- 272 meglere
- 31 konfliktrådsansatte på lokalkontorene (utenom lederne)
- 18 konfliktrådsledere
- 9 sekretariatsmedlemmer

Ettersom e-postlisten vi benyttet ikke var delt inn i forhold til roller, kan vi ikke fastslå hvor stor prosentandel som svarte innenfor hver gruppe av meglere, konfliktrådsansatte og sekretariatsmedlemmer.

Når det gjelder geografisk spredning, fordelte respondentene som vist i tabellen under:

Navn	Antall
Agder	25
Buskerud	15
Haugaland og Sunnhordaland	15
Hedmark	9
Helgeland	10
Hordaland	17
Midtre Hålogaland	7
Nordmøre og Romsdal	6
Nord-Trøndelag	13
Oppland	11
Oslo/ Akershus	61
Salten	16
Sekretariatet for konfliktrådene	9
Sogn og Fjordane	11
Sunnmøre	9
Sør-Rogaland	1
Sør-Trøndelag	25
Telemark	11
Troms	7
Vest-Finnmark	6
Vestfold	18
Øst-Finnmark	6
Østfold	22
Vet ikke	0
N	330

³³ Det må også tas høyde for at det kom automatisk respons fra 15 adresser der e-posten ikke hadde nådd frem, og 5 hadde benyttet avbestillingslinken i e-posten.

I tillegg til å stille spørsmål med forhåndsdefinerte svaralternativ inkluderte vi åpne tekstfelt der den enkelte respondent kunne skrive inn kommentarer til svarene. Enkelte av spørsmålene i undersøkelsen var også til en viss grad "routet", slik at spørsmålene ble tilpasset den enkelte respondents rolle og svar på tidligere spørsmål i undersøkelsen.

De åpne tekstfeltene ble i stor grad benyttet av respondentene. Dette har bidratt til at vi har fått vesentlig, nyanserende og kvalitativ informasjon fra de fleste enhetene i konfliktrådsorganisasjonen, både fra konfliktrådsansatte, sekretariatsmedlemmer og meglere.

I tillegg til vår egen undersøkelse, har vi også hatt tilgang til spørreundersøkelser sendt ut til parter som har deltatt på konfliktrådsmedglinger. Der disse spørreundersøkelsene er benyttet i rapporten, vil det bli spesifisert at dette er Konfliktrådets egne spørreundersøkelser til partene. Der det ikke er spesifisert, viser «spørreundersøkelse» til Deloittes egen undersøkelse.

4.4 Workshop

I slutten av mai gjennomførte vi, som del av evalueringen, en workshop i Justisdepartementet, der involverte aktører var invitert. Vi valgte en bred representasjon, der både representanter fra ulike avdelinger i Justisdepartementet, Sekretariatet, lokale konfliktrådsansatte og meglere representant deltok. Formålet med Workshopen var å få innspill på beskrivelser og analyse, og få høre og kunne ta hensyn til deltakernes ulike synspunkter og vurderinger knyttet til rapportens innhold.

Innspill fra workshop er innarbeidet i rapporten.

4.5 Refleksjoner rundt evalueringen

Formålet med evalueringen er å finne forbedringsområder for veien videre, og fokuset blir derfor på utfordringer og forbedringsområder. Det er viktig å understreke at evalueringer som denne i mindre grad trekker frem forhold som allerede fungerer bra i organisasjonen.

Det er også viktig å ta i betraktning at konfliktrådene er i kontinuerlig endring. Vi får et blikk på utvikling ved å se på statistikken for utvalgte år, og i intervjuene har de som er intervjuet hatt mulighet til å kommentere utvikling over tid. Det er likevel slik at vårt blikk på virksomheten er gjort på et bestemt tidspunkt, med de metodeutfordringer det gir. Vi har valgt enheter og personer for å få maksimalt med informasjon om virksomheten. Det er også viktig i tolkningen av beskrivelser av dialogen mellom Konfliktrådet og Justisdepartementet å minne om at departementet har vært i en spesiell situasjon etter 22.juli 2011.

5. Meglingsprosessen

5.1 Megleren

For å gjøre en hensiktsmessig analyse av konfliktrådsorganisasjonen, tror vi det er nyttig å innledningsvis gå noe dypere inn i det som er selve kjernen og drivkraften i organisasjonen, nemlig meglingsprosessen.

Kjernen i konfliktrådsorganisasjonen er megling, forstått som tilrettelegging av møter mellom parter i konflikt. En megling ledes av en eller flere lekmannsmeglere. Megleren er definert som en upartisk prosessleder som skal tilrettelegge for samtale mellom partene gjennom å avtale felles møte, forberede partene på hva som skal skje, stille åpne spørsmål for å få partene til å snakke sammen og oppfordre partene til å komme med konkrete forslag til avtale/løsninger.³⁴

Det er et viktig prinsipp at meglere skal være lek menn, og de blir utvalgt for fire år om gangen. De representerer et bredt mangfold av bakgrunner, erfaringer og kompetanse. Deres oppgave er å tilrettelegge og fasilitere partenes konfliktløsning ifølge et forutbestemt oppsett og en bestemt metodikk, samtidig som meglingen skal tilpasses til partenes behov. Metodikken er beskrevet nærmere i kvalitetshåndboken for konfliktrådene.³⁵

Det er et stort fokus på lekmannsordningen i det som skrives, sies, diskuteres og menes om Konfliktrådet. Strategidokumentet til konfliktrådene viser også et sterkt ønske om å opprettholde lekmannsordningen:³⁶

«Lekordningen er en av Konfliktrådets aller viktigste bærebjelker. Først og fremst ideologisk ved at Konfliktrådets idé om å «bringe konfliktene tilbake til folket» i praksis blir utført av folket selv. Derne st er også lekordningen begrunnet i praktiske, administrative og geografiske forhold.»

En megler har i utgangspunktet ingen domsmyndighet overfor partene. Men megler skal ikke godkjenne avtalen dersom den «i urimelig grad favoriserer den ene av partene, eller er uheldig av andre tungtveiende grunner».³⁷

5.2 Tilrettelagte møter

Møter i Konfliktrådet er ifølge strategidokumentet en paraplybetegnelse for megling, stormøter, oppfølgingsteam, og liknende tilnærminger.³⁸ I Strandjordrapporten vises det også til begrepet «tilrettelagte møter» i sivile saker med bakgrunn i straffbart forhold, der konfliktråd kommer i tillegg til en straffesak for domstolene.³⁹

³⁴ «Økt bruk av konfliktråd» 2011, s.14

³⁵ «Kvalitetssikring av konfliktrådenes saksarbeid» Mai 2009.

³⁶ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådenes arbeid 2012-2016. Desember 2011. s.7

³⁷ «Økt bruk av konfliktråd» 2011, s.14

³⁸ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådenes arbeid 2012-2016. Desember 2011. s.12

³⁹ «Økt bruk av konfliktråd» 2011, s.14

5.2.1 Megling

De fleste sakene som behandles i konfliktrådene per i dag, er meglings saker. I en meglings sak møtes to parter i en konflikt, enten i en sivilsak, eller i en straffesak. Forut for møtet skal det være inngått samtykke med begge parter, der de får informasjon om konfliktrådsordningen og hva det innebærer å ta saken til konfliktråd.

Forut for selve meglingen har meglere også formøter med de involverte partene, enten på telefon eller ansikt til ansikt. Prosedyren her er dokumentert og beskrevet i kvalitetssikringsdokumentet.

I tillegg til de to partene som er i konflikt deltar en eller to meglere i møtet. I de tilfellene det er to meglere, er det en hovedmegler, og en medmegler. I mange tilfeller er det en meglere av hvert kjønn, for å utjevne eventuelle maktubalanser som måtte oppstå.

5.2.2 Stormøte

Stormøte er en meglingsform der man i tillegg til de to nærmeste partene inkluderer flere interessenter. Det kan for eksempel være representanter for lokalsamfunnet. Det er utarbeidet en egen stormøtemetodikk som meglere kan følge ved gjennomføring av slike møter.

I tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet for 2012 står det at konfliktrådene oppfordres til å gjennomføre flere stormøter.⁴⁰ Det blir samtidig påpekt at stormøter er en mye mer ressurskrevende ordning enn megling med færre parter. Dette kommer blant annet av at stormøter innebærer at man har separate formøter med alle deltakerne i stormøtet, og saksforberedelsene tar dermed en god del mer tid.

Stormøter kom som en følge av en rapport fra 2005, «Konfliktrådernes metoder i utvikling», der det ble konkludert med at konfliktrådene burde innføre verktøyene stormøter og nettverksmegling.⁴¹ Satsingen på stormøter startet for fullt i 2008/ 2009.

5.3 Nye oppgaver for konfliktrådene

Konfliktrådet møtes med forventninger om å ta opp i seg flere nye oppgaver. I det følgende redegjøres for de kjente forslagene til nye oppgaver.

5.3.1 Tilrettelegging av samtaler ved vold i nære relasjoner

Flere av de lokale konfliktrådene har tilrettelagte samtaler i forbindelse med familievold og vold i nære relasjoner. Konfliktrådet har i 2011 arbeidet med «Vendepunkt», som er regjeringens handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008 – 2011. Dette arbeidet er ivarettatt gjennom tiltak 21 (*Familievold, forsoning og forebygging*), 22 (*Tilrettelagte samtaler ved ilagt besøksforbud*) og 23 (*Tilrettelagt dialog i saker som handler om vold i nære relasjoner på egnet tidspunkt i straffesakskjeden*).⁴²

Konfliktrådet har rapportert til Justisdepartementet om alle disse prosjektene.⁴³ Det blir i sluttrapportering fra tiltak 23 understreket at «Vendepunkt»-sakene skiller seg fra tradisjonelle konfliktrådsmeglinger både i struktur og prosess. De tilrettelagte samtalene krever ett eller flere individuelle formøter med hver av partene, der volden som partene lever med og partenes forventninger til møtet kartlegges. Det oppfordres til å invitere hensiktsmessige instanser til et

⁴⁰ Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sekretariatet for Konfliktråd for 2012.

⁴¹ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådernes arbeid 2012-2016. Desember 2011.s.9 En tilsvarende metodikk, nettverksmegling, ble kun benyttet i kort tid, ettersom metodikken lå tett opptil stormøtene.

⁴² Årsrapport Sekretariatet 2011

⁴³ Sluttrapportering tiltak 21, 22 og 23 i Vendepunkt – handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011). Brev sendt fra Konfliktrådet til Justisdepartementet 20.februar 2012

stormøte, eller at partene i avtalen forplikter seg til å ta kontakt med disse tjenestene på egen hånd. Partene blir også tilbudt oppfølgingsmøter på egnet tidspunkt (mellom tre til seks måneder etter den tilrettelagte samtalen).⁴⁴

5.3.2 Oppfølgingsteam og innføring av ungdomsstraff

Det er nylig vedtatt innføring av «ungdomsstraff», en ny straffereaksjon for unge lovbrøyttere under 18 år.⁴⁵ Reaksjonen skal for lovbrøyttere under 18 år være en alternativ reaksjonsform der ungdommen i retten får valget mellom ungdomsstraff eller ubetinget fengsel. I enkelte tilfeller kan ungdomsstraff også bli benyttet der alternativet ville vært lang samfunnsstraff.

Det fremgår av Prop. 135 L (2010 - 2011) at den nye reaksjonens innhold er todelt. Reaksjonen innebærer for det første at den domfelte skal gjennomføre et *ungdomsstormøte* tilrettelagt av en ungdomskordinator tilknyttet Konfliktrådet. Del to innebærer at involverte parter og ungdomskordinatoren sammen skal utarbeide en *ungdomsplan*. Det skal utpekes et ungdomsteam som skal følge opp barnets gjennomføring av planen. Brudd vil få konsekvenser, og kan medføre omgjøring til fengselsstraff. Regien for gjennomføring av ungdomsstraffen blir lagt organisatorisk til Konfliktrådet.

Ungdomsstraffen innebærer bruk av oppfølgingsteam, som har vært prøvd ut i Konfliktrådet over flere år.⁴⁶ Ungdomsstormøte bygger på samme metode som oppfølgingsteam, men reaksjonen vil skille seg fra oppfølgingsteam på tre punkter:

- «1. Reaksjonen retter seg mot alvorligere kriminalitet enn oppfølgingsteam.
2. Ungdomsstormøte idømmes av domstolen, mens oppfølgingsteam også kan være en påtalemessig avgjørelse.
3. Gjennomføringen vil ha en høyere intensitet, dvs. at den unge lovbrøytteren vil følges opp enda tettere enn de lovbrøytterne som er i oppfølgingsteam, og konsekvensene av brudd vil i alminnelighet være strengere for de som er dømt til ungdomsstormøte/ ungdomsplan.»⁴⁷

Den nye loven ble vedtatt allerede i desember 2011, men ettersom den forutsetter at det er etablert oppfølgingsteam i alle konfliktråd, er det foreløpig bare to konfliktråd som gjennomfører pilotforsøk for den nye ungdomsstraffen i 2012. Dette er Sør-Trøndelag og Telemark.

Fem konfliktråd tilbyr ved inngangen til 2012 oppfølgingsteam til unge lovbrøyttere. Dette er en ordning som i forbindelse med innføringen etter hvert skal utvides til å gjelde alle konfliktrådene.

Å ha oppfølgingsteam innebærer at det skjer en koordinering av tiltak og handlinger mellom ulike aktører fra ulike relevante instanser i det offentlige, og at det lages en avtale med den enkelte ungdom med sikte på å hindre tilbakefall. Oppfølgingsteam krever at det etableres velfungerende koordineringsgrupper og samarbeidsavtaler på lokalt nivå. Organisatorisk sett er det nedsatt en referansegruppe, og en nasjonal koordinator for oppfølgingsteam er plassert i Sør-Trøndelag. Følgende organisasjonskart fra prosjektplanen viser hvordan oppfølgingsteam er organisert i Konfliktrådet⁴⁸:

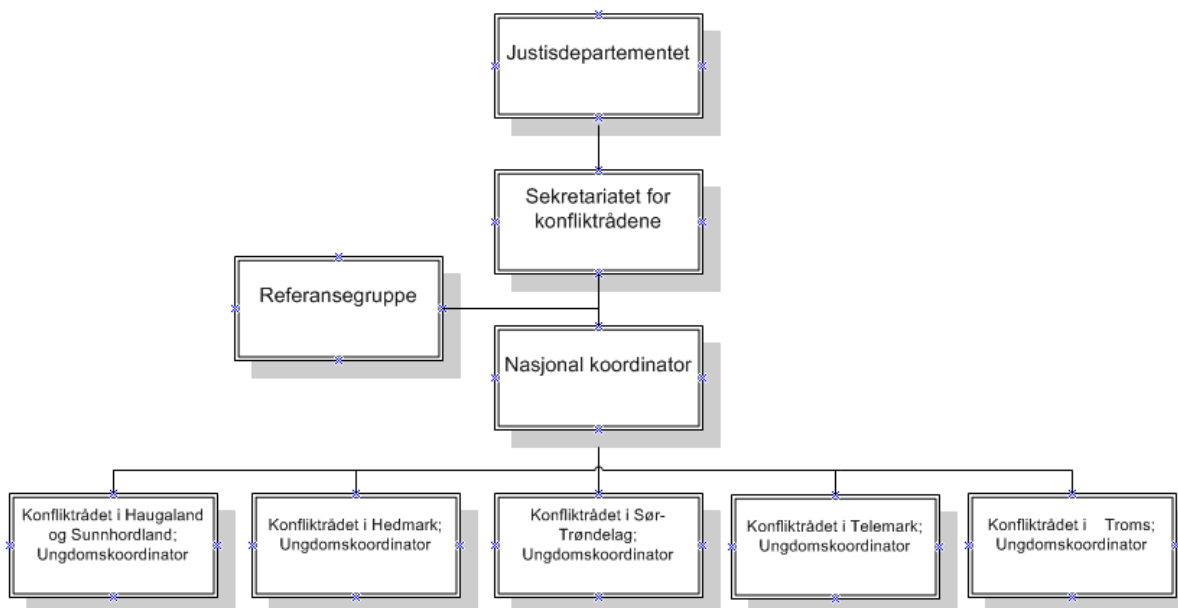
⁴⁴ Prosjektrapport 2010-2011. Handlingsplan mot vold i nære relasjoner 2008-2011. Vendepunkt. Tiltak 23. Tilrettelagt dialog, i saker som omhandler vold i nære relasjoner.

⁴⁵ Forslaget til ungdomsstraff ble fremsatt i NOU 2008: 15 (Barn og Straff), og videre som lovforslag i Prop 135 L (2010-2011).

⁴⁶ Oppfølgingsteam går ut på at unge gjerningspersoner møter mennesker som er berørt av deres kriminelle handlinger og følges tett opp av et team fra konfliktråd, retts- og hjelpeapparat. Se vedlegg til Prosjektplan for ungdomsstormøte, og NTNU-rapporten «Oppfølgingsteam for unge lovbrøyttere» som har gjennomført en treårig prosessevaluering av denne.

⁴⁷ Se vedlegg til Prosjektplan ungdomsstormøte. Sekretariatet for konfliktrådene – Prosjektplan 2011-2012 – Ungdomsstormøte.

⁴⁸ Hentet fra KR-brosjyre. Litt misvisende at nasjonal koordinator vises som egen enhet. Koordinator er en del av SFK.



Flere tar i evalueringen opp at konfliktrådene ved innføring av ungdomsstraffen vil gå inn på et nytt område, ved at de får ansvar for straffegjennomføring. Øvrig straffegjennomføring ligger i Norge under kriminalomsorgen.

5.3.3 Bruk av konfliktrådsmedling ved narkotikalovbrudd

Et annet fagområde som kan komme inn under Konfliktrådets ansvarsområde, er konfliktrådsmedling som alternativ reaksjon ved narkotikalovbrudd.

I juni 2011 leverte en arbeidsgruppe i Justisdepartementet en rapport der det ble anbefalt at egnede saker med overtredelse av legemiddeloven og mildere former for narkotikalovbrudd overføres til Konfliktrådet, og at gjerningspersonen skal få tilbud om oppfølging i stedet for en tradisjonell straffereaksjon.⁴⁹ Forslaget innebærer altså en nedkriminalisering og innføring av alternative sanksjoner.

Rapporten var en oppfølging av Stoltenbergutvalget, som 16. juni 2010 avga "Rapport om narkotika" til regjeringen. For mindre alvorlige narkotikalovbrudd hadde Stoltenbergutvalget to konkrete forslag: Å tilby avtaler om oppfølging som alternativ til påtale og anmerkning i strafferegisteret, og å etablere tverrfaglige nemnder for å vurdere tiltak for personer som pågripes for bruk og besittelse av narkotika.⁵⁰

Arbeidsgruppen som har fulgt opp Stoltenbergutvalget med rapporten «alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd» foreslår et tosporet samtykkebasert system, hvor det kan være tale om enten en kortvarig intervensjon i form av *motivasjonssamtale*, eller et mer langvarig *intervensjonsprogram*. Det foreslås videre at det organisatoriske ansvaret for intervensjonsprogrammet skal ligge hos konfliktrådene, og bygge på ordningen med oppfølgingsteam i regi av konfliktrådene.⁵¹ Rapporten er p.t.på høring, og Sekretariatet for konfliktråd har sendt inn en høringsuttalelse, der de stiller seg positive til å være ansvarlige for

⁴⁹ Rapport «Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd» Høringsdokument utarbeidet av Justisdepartementet juni 2011 Se også rapporten «Økt bruk av Konfliktråd».

⁵⁰ Rapport «Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd» Høringsdokument utarbeidet av Justisdepartementet juni 2011

⁵¹ Rapport «Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd» Høringsdokument utarbeidet av Justisdepartementet juni 2011

intervensjonsprogrammet, men der det foreslås å forankre motivasjonssamtalen til helsefaglig personell.⁵²

5.3.4 Megling i alle stadier av straffegjennomføringen

Megling trenger ikke å være et alternativ til tradisjonell straff, men kan også inngå som en del av straffegjennomføringen, i mange ulike stadier, for eksempel som en del av samfunnsstraffen, eller i løpet av soning i fengsel. Kriminalomsorgsmeldingen «Straff som virker» (St.meld. nr.37 2007-2008) viser til hvordan gjenopprettende prosess kan benyttes i flere stadier i straffegjennomføringen. En arbeidsgruppe, der blant annet Sekretariatet for Konfliktråd deltok, ble nedsatt for å følge opp det St.meld. 37 skrev om gjenopprettende praksis i kriminalomsorgen. Arbeidsgruppen leverte rapporten «Konflikt og Reintegrering. Samarbeid mellom konfliktrådene og kriminalomsorgen under straffegjennomføring». Denne rapporten er nå på høring

Flere lokale konfliktrådskontor har de senere år gjennomført ulike prøveprosjekter for gjenopprettende prosesser rettet mot innsatte i norske fengsler. I tråd med regjeringens anbefaling i St.meld. Nr.37 (2007-2008), utarbeidet av Kriminalomsorgsavdelingen, mener arbeidsgruppen bak «Økt bruk av Konfliktråd» at det skal være tilbud om gjenopprettende prosesser på alle stadier av straffegjennomføringen.⁵³

Arbeidsgruppen bak «Økt bruk av Konfliktråd» viser til at innsatte underveis i et soningsforløp kan få behov for å gjøre opp for seg med fornærmede, familie eller andre i lokalsamfunnet. Det å løse konflikter vil også være et sentralt element i løslatelsesarbeidet med domfelte.⁵⁴ Det fremgår av intervju i forbindelse med Deloittes evaluering at noen lokalkontorer arbeider med megling i fengselet, men at dette ikke er særlig utbredt. Videre blir det tatt opp i intervju at det interne miljøet i fengselet ikke bærer preg av gjenopprettende prosesser, ved at det i liten grad legges opp til et arbeid med den enkelte innsatte når det gjelder oppgjør og forsoningsprosess med ofre og pårørende.

Et eksempel på hvordan slikt arbeid foregår, er et prøveprosjekt i Arendal fengsel, der meglere fra Konfliktrådet kom inn i fengselet og inviterte innsatte til samlinger med meglere der ulike tema ble tatt opp. Slik fikk de innsatte kjennskap til Konfliktrådet, og noen tok kontakt med Konfliktrådet og viste til et ønske om å få tilrettelagt møte med personer utenfor fengselet.⁵⁵

I Verdal fengsel var det et prosjekt der to fengselsbetjenter ble rekruttert som konfliktrådsmedglere. Personer som skulle sone ble bedt om å fylle ut spørreskjema bl.a. med spørsmål om de hadde uløste konflikter. Det ble arbeidet med et bredt spekter av saker; det ble meglet i konflikter mellom innsatt og offer for lovbrudd, mellom to innsatte, mellom innsatt og ansatt og mellom innsatt og vitne i straffesaken vedkommende var dømt for.⁵⁶ Det blir tatt opp i intervju at det er viktig å være oppmerksom på at gjenopprettende praksis også kan foregå mellom domfelte og personer som ikke er direkte offer, men som er berørt, slik som domfeltes arbeidsgiver, familie, venner, nabolag eller representanter i lokalsamfunn.

Arbeidsgruppen bak «Økt bruk av Konfliktråd» mener at et tilbud om megling bør lovfestes i straffegjennomføringsloven § 2 annet ledd.⁵⁷ Arbeidsgruppen foreslår også at straffegjennomføringsloven §§ 16, 36 og 43 endres slik at kriminalomsorgen under visse vilkår skal tilby gjenopprettende prosess i regi av Konfliktrådet.

⁵² Høringsuttalelse fra Sekretariatet for konfliktråd – Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Sendt 13.juni 2012

⁵³ St.meld. nr. 37 (2007-2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn (kriminalomsorgsmelding). Økt bruk av Konfliktråd (2011)

⁵⁴ Økt bruk av Konfliktråd (2011, s.98)

⁵⁵ Rapport Arbeidsgruppen gjenopprettende praksis i kriminalomsorgen. Konflikt og re-integrering. Samarbeid mellom Konfliktrådene og Kriminalomsorgen under straffegjennomføring

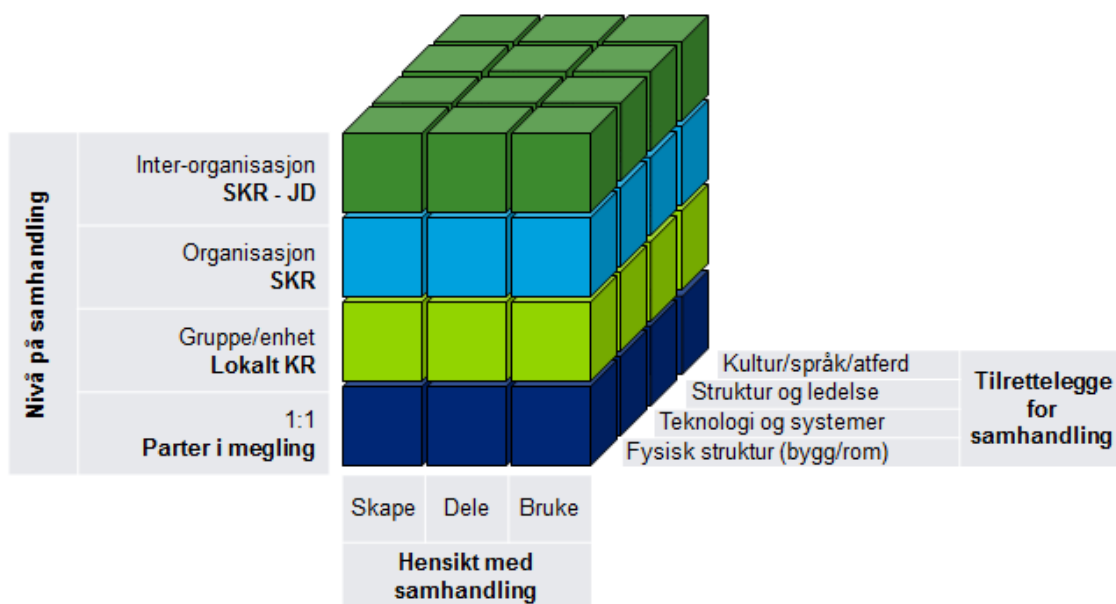
⁵⁶ Rapport Arbeidsgruppen gjenopprettende praksis i kriminalomsorgen. Konflikt og re-integrering. Samarbeid mellom Konfliktrådene og Kriminalomsorgen under straffegjennomføring

⁵⁷ Denne rapporten er p.t. på høring.

6. Kuben som analysemodell

6.1 Kuben - en modell for organisasjonsutvikling

De overordnede målsetningene med opprettelsen av Konfliktrådet fremgår blant annet av instruksene fra Justis- og beredskapsdepartementet. For å kunne realisere målsettingene til Konfliktrådet, både dagens og nært forestående, bør konfliktrådene ha på plass de organisatoriske betingelsene for både å kunne utvikle nye handlemåter (skape), lære av hverandre (dele), samt ta i bruk og utnytte fullt ut det som er dagens beste praksis. For å tydeliggjøre våre data og vår analyse, har vi valgt å strukturere rapporten og analysen i henhold til en modell som viser ulike dimensjoner ved organisering og samhandling. I kapittel ti vender vi tilbake til hovedproblemstillingene, slik de er formulert i kapittel tre.



Denne generiske modellen (basert på Alvarenga-Neto og Choo 2011; Choo 2007; Hustad 1998) er utviklet med tanke på å identifisere faktorer som er viktige i utvikling av en organisasjon, fordi de har betydning for hvorvidt en virksomhet kan skape, dele eller bruke kunnskap for å realisere sine mål. Modellen viser hvem som samhandler (**nivå**), hva de samhandler om (**hensikt**), og betingelser som må være tilstede (**tilrettelegging**). I konfliktrådsorganisasjonen er dette:

- **Hvem samhandler:** Aktørene og hvordan disse agerer og fungerer: individene (lovbryter, part, megler, ansatte i lokale konfliktråd, påtalejurister), grupper (geografiske enheter, faggruppe, lokalt konfliktråd), den samlede organisasjonen og samarbeidsrelasjoner mellom organiserte interesser på tvers av formelle grenser
- **Hvorfor samhandler de:** Å se på samhandlingen der man utvikler ny kunnskap for å møte forventningene uttrykt fra politisk ledelse, deler eksisterende kunnskap («erfaringsoverføring») eller samarbeider på basis av noe de allerede kan (effektivitet).
- **Hvordan samhandler de:** Å vurdere om betingelsene for samhandling er vel tilrettelagt: krav til atferd/etterlevelse av regler (normer, kultur), tydelige ambisjoner og strukturelle valg som følge av disse (strategi og organisasjon), både at informasjonssystemer er tilpasset behovene og at informasjon tilflyter aktører med rett kvalitet (system og styring),

ivaretar betingelser for dialog mellom ulike aktører, fagområder og ferdighetsnivå, og alternative fysiske rammer for ulike samhandlingsaktiviteter og –hensikter.

Modellen illustrerer at det er *samspillet* mellom verdier, struktur og ledelse, teknologi og systemer, og den fysiske arenaen som de møtes på, som avgjør hvorvidt organisasjonen lykkes. I tillegg viser denne figuren at slik samhandling skjer på ulike nivåer, og at man må inkludere inter-organisasjonsnivået for både å ivareta eksisterende behov og å løse nye. Inter-organisasjonsnivået kan i denne sammenhengen ses på som hvordan konfliktrådsorganisasjonen samhandler på tvers av de ulike nivåene (konfliktråd, sekretariat, Justisdepartementet), men også på hvordan konfliktrådsorganisasjonen samarbeider ut mot eksterne parter, spesielt når det gjelder samarbeidet og kommunikasjonen med politidistriktene.

I oppdragsforståelsen har vi pekt på tre analyser, eller grupper av spørsmål. Disse er:

- Måloppfyllelsesanalyse
- Analyse av kapasitet og kompetanse
- Organisasjonsanalyse

Disse kan vi knytte til dimensjonene i kubene som vist under:

Den venstre siden av kubene handler om *hvem* som samhandler, og på hvilket nivå.

Organisering – hvem samhandler?

Her ser vi på aktørene i konfliktrådsorganisasjonen i sin helhet.

Nivå på samhandling	Inter-organisasjon SKR - JD			
	Organisasjon SKR			
	Gruppe/enhet Lokalt KR			
	1:1 Parter i meglings			

- Hvem samhandler på ulike nivåer? Hva kjennetegner aktørene?
- Hvilke ansvar og roller finnes?
- Er det nye aktører i morgendagens konfliktråd?

Videre blir det sett på hvorfor de ulike aktørene samhandler, og på hva som målene.

Mål og måloppfyllelse – hvorfor samhandle?

Her er mål på ulike nivåer i fokus.

Skape	Dele	Bruke
Hensikt med samhandling		

- Hvilke mål har virksomheten?
- Handler de om å skape nye tjenester?
- Er det å dele kunnskap om eksisterende løsninger målet?
- Hvilke operative mål finnes?

Vi skal også se nærmere på hva som er de forutgående forutsetningene for å samhandle. Hva er det som må være på plass for at konfliktrådene skal fungere så godt som mulig?

Vilkår for samhandling – hvordan samhandle?

Hvordan tilrettelegge for samhandling om mål?



- Hva kjennetegner kultur og forventninger om atferd?
- Hvilke strukturer finnes og hvordan ledes virksomheten?
- Hva kjennetegner teknologi og administrative systemer?
- Har møteplasser betydning for samhandling?

7. Organisering – hvem samhandler?

I dette kapitlet vil det bli gjort rede for hvem som er de viktigste aktørene på ulike nivåer i Konfliktrådet, i samsvar med dimensjonen «Nivå på samhandling» fra kuben presentert i forrige kapittel:

Nivå på samhandling	Inter-organisasjon SKR - JD			
	Organisasjon SKR			
	Gruppe/enhet Lokalt KR			
	1:1 Parter i megling			

I den videre framstillingen omtaler vi disse nivåene nedenfra, dvs. fra de minste og enkleste relasjonene og opp til forholdet mellom organisasjoner.

7.1 Nivå 1:1 - Enkeltaktører, roller og ansvar

Selv om det er en samlet organisasjon vi undersøker, er det nødvendig å reflektere over at virksomheten består av enkeltaktører som kan ha ulik rolleatferd. Variasjon i adferd kan være en styrke for virksomheten, fordi det skaper fleksibilitet, men også en svakhet fordi det gjør organisasjonen mindre robust og forutsigbar. Enkelt personer handler ofte uavhengig av systemkrav. Vi gjør derfor kort rede for enkeltaktørene i konfliktrådsorganisasjonen.

7.1.1 Meglere

Meglere har en sentral rolle ved at de skal tilrettelegge for samtaler mellom partene gjennom forberedelser og gjennomføring av meklingsmøter.

Det er av og til flere meglere til stede på et meklingsmøte, en hovedmegler, og en medmegler.

Meglere har i praksis et stort selvstendig ansvar for god kvalitet i den enkelte meklingsprosessen.

7.1.2 Ansatte

I årsrapport for 2011 oppgis det at Konfliktrådet har 80 ansatte, fordelt på 77,5 årsverk. 17 personer er ansatt i Sekretariatet. Ved hvert lokalt konfliktråd er det mellom en og ti ansatte. Ved fem kontorer er det ved inngangen til 2012 ansatt ungdomskoordinatorer med særskilt ansvar for oppfølgingsteam. Ungdomskoordinatorer skal tilsettes i ytterligere åtte konfliktråd i løpet av 2012.

De ansatte i Konfliktrådet har i varierende grad kollegaer å forholde seg til i det daglige arbeidet, og flere jobber i praksis alene med styring, drift og alle de administrative oppgavene knyttet til gjennomføring av meglingsprosessen ved sitt kontor.

7.1.3 Parter i en sak

Konfliktrådernes aktivitet har parter i konflikt som primære brukere. Partene består ofte av klager og påklaget. I sivile saker er det begrepet part som benyttes om de direkte involverte i konflikten.⁵⁸

7.1.4 Andre interessenter

Konfliktrådene har relasjoner til mange interessenter, både lokalt og sentralt. Særlig viktig er relasjonene mellom lokal politi og påtale og konfliktrådene, og mellom Sekretariatet for konfliktråd og departementet. Den lokale kontakten til påtale ser vi varierer betydelig, og at dette har konsekvenser for både saksmengde og gjennomføring av megling (se under avsnitt 9.2.4 om samtykke). I forbindelse med stormøter og oppfølgingsteam kan en lang rekke aktører engasjeres og involveres, også fra offentlige instanser (se 7.2.4).

7.2 Lokale konfliktråd - aktører, roller og ansvar

Konfliktrådsmeglerne er tilknyttet et lokalt konfliktrådskontor som har ansvar for en avgrenset region. Konfliktrådene på lokalt nivå består av 22 geografiske enheter (før omorganiseringen i 2004 var det 36 kontorer). Konfliktrådene består av følgende kontorer lokalt:

Agder • Buskerud • Haugaland og Sunnhordaland • Hedmark • Hordaland • Midtre Hålogaland • Nord-Trøndelag • Nordmøre og Romsdal • Oppland • Oslo og Akershus • Salten • Sogn og Fjordane • Sør-Rogaland • Sør-Trøndelag • Telemark • Troms • Vest-Finnmark • Vestfold • Øst-Finnmark • Østfold • Helgeland • Sunnmøre

7.2.1 Lokal ledelse og forankring

De lokale konfliktrådene består av konfliktrådsledere (som blir ansatt av Sekretariatet for konfliktrådene) og i mange tilfeller også fast ansatte rådgivere. De ansatte skal lede og administrere det enkelte Konfliktrådet og bistå og støtte meglerne. Ved kunningjøring etter nye medarbeidere (etter 2004), er det et krav om 3-årig høgskole i annonseteksten. Personen som innehar lederstillingen på lokalkontorene må ifølge Konfliktrådsloven være valgbar.⁵⁹ Flere kontorer har også ansatt oppfølgingskoordinatorer.

Det inngås samarbeidsavtaler med konfliktrådsmeglere. Konfliktrådernes lokale forankring skal sikres gjennom at meglerne oppnevnes for den enkelte kommune.⁶⁰ Konfliktrådsmeglere (ca. 650 personer) oppnevnes for en bestemt periode på fire år av et oppnevningutvalg, og det er en eller flere meglere per kommune.

7.2.2 Fordeler og ulemper med den lokale organiseringen

Det blir gjennomgående påpekt i intervju og spørreundersøkelse at det er positivt med konfliktrådernes lokale forankring i nærmiljøet og at det er viktig med en viss nærhet både til partene som skal delta i megling, og til samarbeidsparter slik som politi og påtale. Det vises til at det er en fordel å ha et lokalt kontor, slik at ikke alt styres fra Oslo. Lokale kontorer kan bedre ivareta nærhet og tillit i samarbeidsrelasjonene lokalt. Videre blir det trukket frem som positivt at

⁵⁸ «Økt bruk av konfliktråd.» 2011, s.14

⁵⁹ Konfliktrådsloven § 2. Hvert konfliktråd skal ledes av en konfliktrådsleder. Konfliktrådslederen må være vederheftig og valgbar ved kommunale valg. Utelukket fra ansettelse som konfliktrådsleder er den som

a) i løpet av de siste fem årene forut for ansettelsen er idømt betinget frihetsstraff, eller

b) er idømt ubetinget fengselsstraff og ikke er løslatt, på prøve eller endelig, innen ti år forut for ansettelsen.

⁶⁰ Forvaltningsdatabasen. Sekretariatet for konfliktrådene. Endringshistorie. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13669/endringshistorie>

lokalkontorene har stor grad av selvbestemmelse og mulighet til å velge å delta i prosjekter og utviklingsarbeid. Aktivitetsnivået kan også til en viss grad tilpasses det enkelte kontor sin funksjonsevne. Det er også i mange tilfeller en geografisk nærhet mellom meglere og lokalkontoret, noe som kan gjøre det lettere å opprette og holde god kontakt. Det blir også vist til at nærhet til lokalkontoret kan være spesielt viktig når det er tunge saker som skal megles, og meglere kan ha behov for ekstra støtte og råd. Samtidig kan lokale kontor også medføre at meglere oftere kjenner partene i en konflikt, og det kan derfor oppstå habilitetsutfordringer.

Det må imidlertid bemerkes at det er stor variasjon når det gjelder geografiske utfordringer ved de ulike konfliktrådene. For noen konfliktrådskontorer innebærer store avstander at mye tid og ressurser går med på reise i forbindelse med meglinger, men det kan også gjelde ved møter internt og ut mot samarbeidspartnere.

Meglere og lokalt ansatte viser jevnt over til at det er positivt med selvbestemmelse og at det er mulig med lokale tilpasninger i forhold til egen funksjon og evne og lokale ønsker og behov. Det er også flere andre aspekter som det er interessant å vurdere nærmere når det gjelder organisering av konfliktråd på lokalt nivå. Konfliktrådslederne har to roller, de er ledere på sitt kontor og mellomledere i konfliktrådsorganisasjonen. Det å ha 22 mellomledere spredt rundt i en liten organisasjon, på 22 steder, direkte underlagt et lite sekretariat og direktøren der, har både fordeler og ulemper. Dette tas også opp i Strategidokumentet til konfliktrådene. Det blir i spørreundersøkelsen påpekt at en ytterligere sentralisering, dvs. en reduksjon fra dagens 22 konfliktråd, kan føre til større avstand mellom administrasjon og meglere og mellom administrasjon og Konfliktrådets samarbeidsparter. Det tas også opp at det er mye å ha 22 deltakere i et lederteam, og det foreslås å møtes i mindre grupper der man kan drøfte faglige og andre utfordringer

Flere av konfliktrådskontorene er små, og noen har mellom en og tre ansatte. Dette gjør kontorene sårbare ved sykefravær, arbeidsmiljøkonflikter og lignende.

Arbeidsmiljøundersøkelsen i Konfliktrådet for 2011 (blant ansatte på lokalkontorene) viser at de fleste er tilfredse i jobben og har god tilhørighet til organisasjonen.⁶¹ Selv om arbeidsmiljøene er gode ved de fleste kontorer, viser arbeidsmiljøundersøkelsen samtidig noe variasjon mellom kontorene, der det på enkelte kontorer forekommer arbeidsmiljøutfordringer.⁶²

Det blir i intervju trukket frem som viktig å få et system der Sekretariatet har en god kommunikasjon med de ansatte på enkeltkontorene, for eksempel ved å ha sjekkpunkt når det gjelder å passe på at det er gode arbeidsmiljø på lokalkontorene. Det fremgår av intervju at Sekretariatet har midtveissamtale med ansatte på tomannskontorer (ved nyansettelser), slik at de får to sider av personalsaker. Det blir vist til at ved arbeidsmiljøutfordringer kan det tenkes at lokal konfliktrådsleder overfor Sekretariatet kan hevde at det ikke er noen utfordringer i arbeidsmiljøet, samtidig som andre ansatte på kontoret ville beskrevet situasjonen noe annerledes.

Flere av respondentene i spørreundersøkelsen viser til at rådgiverne gjerne skulle hatt mer direkte kontakt med Sekretariatet. Det fremgår av spørreundersøkelsen at Sekretariatet har kontakt med lederne, og at de andre ansatte får informasjonen via intranettet. Det blir vist til at dette er et forbedringspunkt – Sekretariatet kan tilstrebe økt informasjon og åpenhet fra Sekretariatet til ansatte i konfliktrådene, og ikke bare til konfliktrådslederne.

Vi nevner også spesielt at det pågår en diskusjon om de to Finnmarkskontorene skal slå sammen. Det er i all hovedsak enighet blant de som er intervjuet om at det ikke kan anbefales å slå sammen Finnmarkskontorene. Hvis man skulle slått sammen for å øke robustheten burde man, ifølge intervju, slått sammen Nord-Norge, med ett sentralt kontor i Tromsø. Men da vil nærhet til samarbeidende instanser (særlig politi) bli svekket, samt at reiseavstandene bli

⁶¹ Arbeidsmiljøundersøkelse for Konfliktrådene 2011. Elektronisk spørreundersøkelse som gikk ut til samtlige ansatte.

⁶² Arbeidsmiljøundersøkelse for Konfliktrådene 2011. Elektronisk spørreundersøkelse som gikk ut til samtlige ansatte.

nærmest uoverkommelige i praksis. De benytter mye videokonferanse i Finnmark og har meglersamlinger to ganger i året, en med overnatting.

Utfordringen med Finnmarkskontorene er at de er sårbare ved sykefravær. De har også lave sakstall og høye reiseutgifter, på grunn av de store avstandene og demografiske forhold. Hvis man skal se etter "effektiviseringsmuligheter" vurderes det som mer nyttig å samle Rådgivningskontoret for voldsofre (i Vardø), Kriminalomsorgen (i Kirkenes), og Konfliktrådskontoret i Vadsø.

Det blir i intervju vist til at hvis Sekretariatet får ressurser nok til to kontorer ønsker er det en førsteprioritet, hvis ikke, slås kontorene sammen. Det mest hensiktsmessige vil ifølge de intervjuede være å ha to kontorer i Finnmark.

Boksen under summerer opp utfordringer knyttet til organiseringen av Konfliktrådet og mulige tiltak.

Noen utfordringer i organiseringen av konfliktråd lokalt:

- Mange små kontorer med få ansatte gjør organisasjonen avhengig av enkeltpersoner og kontorene er sårbare i tilfelle det skulle oppstå arbeidsmiljøutfordringer eller bemanningssituasjonen endres pga. sykdom.
- Det er personavhengig og uformell organisering på lokalt nivå.
- Sekretariatet har primært kontakt med leder på lokalkontorene, det er en utfordring å finne gode linjer mellom Sekretariat og lokale kontor. Denne ledelsesutfordringen er spesielt relevant i forhold til de mange og små kontorene.
- Enkelte lokalkontorer har geografiske utfordringer som medfører at arbeidet blir mer ressurskrevende
- Tett oppfølging og støtte fra Sekretariat til de enkelte lokale konfliktråd er krevende
- Sekretariatet må balansere mellom å standardisere og å tillate variasjon i praksis ved de enkelte lokalkontorene.

7.2.3 Samhandling med politi

En av de viktigste samarbeidsaktørene for Konfliktrådet innen justissektoren er påtaledelen av politiet, som er ansvarlig for straffesaksbehandlingen, dvs. påtalefunksjonen. Påtale er hovedleverandør av straffesaker til konfliktrådsbehandling.

Politiet kan overføre både straffesaker og sivile saker til Konfliktrådet for behandling. Det er gjerne politi- og påtalejuristene som overfører sakene til Konfliktrådet, normalt sett etter at partene har gitt et reelt samtykke til dette, slik det fremgår av § 8 i forskrift til konfliktrådsloven, der det heter at «*samtykke normalt skal foreligge før saken sendes til Konfliktrådet. Konfliktrådet eller en megler kan bistå i å innhente partenes og vergens samtykke.*»

Samtykke kan hentes inn av påtalejuristene, eller av etterforskerne, i avhør. Hovedregelen er at partene skal ha gitt et reelt samtykke før saken oversendes til Konfliktrådet. Der er likevel en varierende praksis på dette feltet, og reglene er ikke absolutte når det gjelder samtykkeinnhenting. Kvalitetssikringsdokumentet sier følgende:

«Når det gjelder innhenting av samtykke ser vi ingen grunn til å sette opp absolutte regler, men det er viktig å ha bevissthet om hvordan man tar kontakt med en part når samtykke skal innhentes.»⁶³

Vi vil i kapittel ni gå nærmere inn på det som går spesifikt på rutiner for innhenting av samtykke.

Konfliktrådet er langt på vei avhengig av å få tilført saker fra andre aktører, da spesielt politi og påtalemyndighet. Politi og påtale blir således en leverandør av saker til Konfliktrådet, og Konfliktrådet er avhengig av å få tilførsel av saker herfra. Konfliktrådet må sørge for å få overført «tilstrekkelig antall saker» og få de «riktige» og «egne» sakene. Men hva som ligger i disse begrepene er det ikke universal enighet om. For henviserne i politi og påtale finnes det et formelt dokument med noen retningslinjer. Det er Riksadvokatens rundskriv nr.4 2008 som fastsetter rammene for hvordan og hvilke saker som skal overføres til konfliktråd.⁶⁴ I rundskrivet fremgår det at påtalemyndigheten er de som vurderer hvilke saker som er egnet, og at Konfliktrådet ikke kan overprøve denne beslutningen.⁶⁵ Det står videre at konfliktrådsbehandlingen først og fremst er egnet hvor individualpreventive hensyn taler for slik behandling, og ikke sterke allmennpreventive hensyn taler mot.⁶⁶

Riksadvokatens rundskriv setter særlige grenser opp mot det som er alvorlig kriminalitet. I intervju med påtale fremkommer det at de prøver å tenke konkret i hver sak, og være litt kreative på hva som kan avgjøres i Konfliktrådet. Retningslinjene fra Riksadvokaten viser til at den mistenkte får stilling som siktet når det besluttes overføring til konfliktråd, etter straffeprosessloven § 71a.⁶⁷ En av de som er intervjuet i politiet problematiserer at det nå står i forskriften at sakene skal oversendes Konfliktrådet med siktelse. Intervjuobjektet vurderer det ikke som hensiktsmessig at siktelse alltid må oversendes, sett opp mot realitetene i saken. Det blir vist til at det noen ganger kan være smidigere å sende over en sak uten siktelse, slik som ved en nabokrangel, der det har vært en lang forutgående krangel. Problemet i en slik situasjon er hvem man skal sikte i saken. Det er viktig å understreke at det er forskjell mellom kravene til oversendelse av sivile og straffesaker. Straffesaker krever siktelse og overføres fra påtale, mens sivile saker kan oversendes fra politiet med anmodning om meglings uten videre formkrav.

Ifølge Riksadvokatens rundskriv, kan ikke Konfliktrådet brukes i straffesaker for å «se om partene kan bli enige» om faktum. Videre fremgår det at «straffeskyld må anses bevist for at saken skal overføres til konfliktråd». ⁶⁸ Det må altså være avklart straffeskyld og foreligge samtykke fra begge parter. En representant for påtale stiller spørsmålstegn ved om dette er nødvendig og viser til behov for større fleksibilitet:

«Det hender vi sender over saker selv om partene ikke samtykker. Vi tenker de kan prate seg inn i enighet. Før var Konfliktrådet litt mer entreprenøraktige, ikke så opptatte av papirene.»

Dette viser etter vår vurdering den delikate balanse som skal ivaretas mellom rettssikkerhet og likhet for loven på den ene siden og fleksibilitet og skjønn. En viss standardisering og tydeligere føringer for hvilke saker som skal til Konfliktråd underbygger rettssikkerhetstankegangen. Fleksibilitet og skjønn taler for at reglene ikke må bli for detaljerte, og at man bør unngå for mye byråkrati. Sakene er unike, og kan ikke alltid plasseres inn i forhåndsbestemte kategorier.

Samhandling med politi og påtale i praksis

⁶³ Kvalitetssikringsdokumentet for Konfliktrådet, kapittel to

⁶⁴ Riksadvokaten sender føringer til påtale i politiet med retningslinjer for konfliktråd. Riksadvokaten sitt rundskriv fra 1993 er blitt erstattet av Riksadvokatens rundskriv nr.4/2008.

⁶⁵ Riksadvokatens rundskriv 2008, s.2

⁶⁶ Riksadvokatens rundskriv 2008, s.2

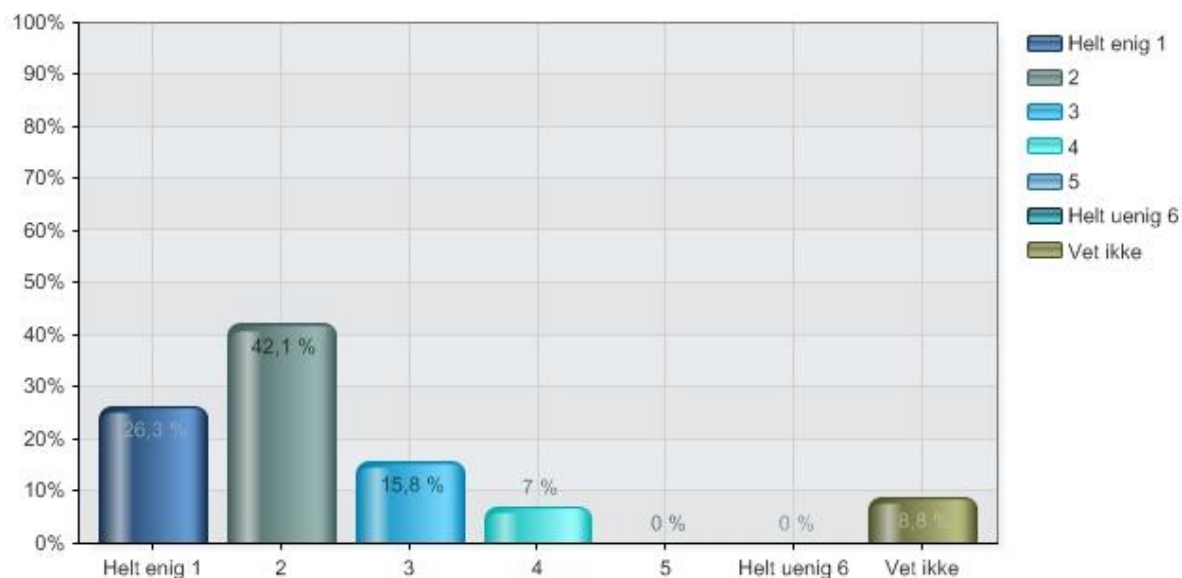
⁶⁷ Riksadvokatens rundskriv 2008, s.5

⁶⁸ Riksadvokatens rundskriv 2008, s.5

Selv om godt samarbeid med politi og påtale er en sentral suksessfaktor for at konfliktrådene skal fungere, fungerer samarbeidet per i dag svært ulikt rundt omkring i landet. Det kreves en betydelig innsats fra de ansatte i hvert enkelt lokalt konfliktråd for å opprettholde informasjon, kontakt og sikre tilstrømning av saker. De ansatte i konfliktrådene opplever å kontinuerlig være på tilbudssiden. Det er noe variasjon i hvordan kontakten er mellom Konfliktrådet og politiet.

Følgende er hentet fra spørreundersøkelsen, der personer som er ansatt i de lokale konfliktrådene ble bedt om å ta stilling til påstanden «Kontakten mellom Konfliktrådet og politiet fungerer godt».

Figur 1 Kontakt mellom Konfliktrådet og politiet



Det er flere faktorer som påvirker relasjonen mellom de lokale konfliktrådene, politi og påtale lokalt.

En av utfordringene er at det er varierende kunnskap og interesse for Konfliktrådet fra politi og påtale sin side. Ifølge en rapport fra Nordlandsforskning, blir Konfliktrådet flere steder fortsatt sett på som et «naskeriråd». ⁶⁹ Konfliktrådet er avhengig av å stadig informere og inngå relasjoner med de lokalt ansatte i politi/påtale. Hvorvidt politiet faktisk henviser sakene er avhengig av mange ulike faktorer. Det blir i intervju vist til at dette på den ene siden kan handle om den enkelte politijurists holdning, kulturen på det lokale politikontoret, om det er en bevissthet og aksept internt i politiet om konfliktrådene som alternativ løsning og hvilke erfaringer man har gjort seg tidligere når saker er sendt til konfliktråd. På den andre siden, blir det trukket frem mer strukturelle faktorer som påvirker, slik som:

- tilgjengeligheten av informasjon til partene om Konfliktråd,
- tilgjengeligheten av informasjon til de enkelte politijuristene om hva Konfliktråd faktisk innebærer,
- hvorvidt det er faste samarbeidsmøter med konfliktråd,
- geografisk nærhet til Konfliktrådenes kontorer,
- manglende tid og ressurser i politi og påtale. Det er tidspress på de enkelte juristene (konfliktråd kan oppfattes som merarbeid)
- stor utskifting av politijurister

⁶⁹ Nordlandsforskning. Rapport nr.14/2009. Med ! eller ? Virkninger av, og utfordringer ved, gjenopprettende rett som alternativ eller supplement til straff.

- manglende informasjon i pensum og utdanning på politihøyskolen og i juristutdanning

Kontakten mellom de lokale konfliktrådene og politi og påtale varierer i omfang og kvalitet. I spørreundersøkelsen til konfliktrådsorganisasjonen ble det spurt om hva som kunne bedres i relasjonen mellom konfliktråd og påtale, og mulige tiltak som kunne iverksettes. I det følgende gjengis og kategoriseres flere av disse tilbakemeldingene.

Ønske om systematiske samarbeidsmøter

Et tydelig og gjennomgående argument, både fra intervjuer og spørreundersøkelse, er at det er viktig med systematiske møter med politi og påtale. Dette er spesielt viktig fordi presset internt i politiet når det gjelder oversendelse av saker til konfliktråd spiller en stor rolle. I tillegg er saksbehandlerne i politiet gjerne i jobben i kort tid, slik at det er stadig behov for nytt påfyll av informasjon. Flere lokalkontorer kunne gjerne tenkt seg hjelp fra høyere nivåer for å endre tankesettet og etablere en god samarbeidsstruktur for slike møter. Det blir vist til at det er viktig med stor grad av direkte samarbeid og kommunikasjon, gjerne på initiativ fra Konfliktrådet til å skape større rom og mindre terskel for kontakt og samarbeid.

Et eksempel på godt samarbeid er et politidistrikt som har jevnlige møter med det lokale Konfliktrådet, omtrent to ganger per år. På disse møtene diskuterer de for eksempel måloppnåelse på antall saker. Målsetningene med dette tette samarbeidet er for begge parter at politiet sender over de saker som egner seg for Konfliktrådet, og at de har dialog om status og utfordringer.

Prioritere konfliktrådsarbeid

I tillegg til de systematiske samarbeidsarenaene, trekkes det frem at det er viktig at politi og påtale faktisk prioriterer konfliktråd i sitt daglige arbeid. Det fremheves som viktig at påtale pålegges å ta sin del av ansvaret for kontakten mellom påtale og konfliktråd og bruker tilstrekkelig med tid på samarbeidet/konfliktrådssakene. Det er i stor grad opp til politiet å definere kontakten, og for noen av de lokale konfliktrådskontorene oppgir å måtte stå «litt med lua i handa og vente», ettersom konfliktrådsarbeidet ikke prioriteres like høgt alle steder.

Politiet oppgir på sin side at de har et høyt arbeidspress og mange fokusområder, der Konfliktrådet bare blir ett av mange fokus som kjemper om oppmerksomheten. Politidistriktene der det ble gjennomført intervjuer var positivt innstilt til Konfliktrådet, men viste til at de var nødt til å stadig fokusere på en bevissthet og fokus internt om å oversende tilstrekkelig med saker. I et av distriktene ble det hver uke tatt ut statistikk på oversendelse av saker til konfliktråd, og purret på politijuristene dersom tallet ble for lavt. Konfliktrådsansatte trekker på sin side frem at de må være på tilbudssiden, blant annet fordi et lokalt konfliktråd ikke har så mye å stille opp med i møte med et stort linjestyrt politihus som ikke fokuserer på konfliktråd. Det kunne vært mer info fra justis til politiledelse og domstolledelse, og det foreslås at konfliktråd for eksempel kan være tema på ulike ledelsesarrangement hos politi og domstol.

Hvis politiet er positive til konfliktråd, kan de også være viktige informasjonsbærere ut i lokalsamfunnet. Et av politidistriktene har for eksempel en politimann som arbeider som samfunnskontakt, som benytter mye tid bl.a. i kontakt med storsenteret og butikker, og formidler betydningen av Konfliktrådsarbeidet.

Tydeligere føringer

Per i dag er det mye arbeid som gjøres på lokalt nivå for å etablere samarbeid med politi og påtale. Det er imidlertid viktig å huske på at disse aktørene har sine føringer og måltall fra sine overordnede organer i andre deler av justissektoren, da spesielt fra Riksadvokaten. Fokuset og målet er ikke nødvendigvis på Konfliktrådet. I en hektisk hverdag konkurrerer konfliktrådsløsningen med mange andre oppgaver, mål og føringer. Det blir derfor fremhevet at man må arbeide for å få Konfliktrådet mer inn i den daglige bevisstheten, gjerne med å få tydeligere føringer fra sentralt hold om bruk av konfliktråd. Det blir tatt opp i evalueringen at det er viktig med god koordinering og samhandling mellom enhetene internt i Justisdepartementet når det gjelder føringer for bruk av konfliktråd, og også mellom Justisdepartementet og øverste ledelse i politidistriktene.

Enkelte viser til at det burde vært en økning av måltall fra Riksadvokaten når det gjelder konfliktråd.

Samarbeid med kriminalomsorgen på lokalt nivå

Konfliktråd kan også brukes som en del av soningen, for eksempel som en del av samfunnsstraffen en person er idømt. Det fremgår av intervju med kriminalomsorgen at det samarbeides for lite med Konfliktrådene når det gjelder samfunnsstraff. Kriminalomsorgen arbeider med innholdet i timene som utgjør en samfunnsstraff. Timene kan gå til ubetalt arbeid, men de kan også innebære kriminalitetsforebyggende tiltak, som konfliktrådsmedling. Når en person bli idømt samfunnsstraff vil Friomsorgskontoret avholde inntakssamtale. Dette er en kartleggingssamtale der man ser på hva som skal være innholdet i samfunnsstraffen. Hvis det viser seg å være hensiktsmessig med en medling tar de kontakt med det lokale Konfliktrådet og prøver å få til et meklingsmøte. Fra kriminalomsorgens side meldes det at dette skjer i alt for liten grad. Et anslag fra kriminalomsorgen er at konfliktrådsmedling utgjør 3 % av alle timene i samfunnsstraff.

Det kan være flere årsaker til at Konfliktrådet ikke blir brukt i forbindelse med samfunnsstraff. Det ene er at ofre ikke ønsker å delta i medling. Samfunnsstraff er en reaksjon på mindre alvorlige lovbrudd, og det kan gå litt tid mellom politianmeldelse, idømmelse av straffen og iverksettelse av straffen. Ofre ønsker gjerne ikke i slike tilfeller å bli konfrontert på ny via en medling. En annen årsak kan være at det er lite arbeidsintensivt for friomsorgen å fylle samfunnsstraffen med ubetalt arbeid. Konfliktråd er mye mer arbeidskrevende for friomsorgen, og når tid og ressurser er knappe kan det hende man foretrekker å sette de domfelte til samfunnsstraffe. Det fremkommer i intervju at det ikke vil være hensiktsmessig å opprette måltall for bruk av Konfliktråd i friomsorgskontorene, ettersom det i ytterste konsekvens kan føre til at man utøver press for å få konfliktrådsmedling inn i samfunnsstraffen.

Kriminalomsorgen sentralt er positive til kontakt mellom de lokale Konfliktrådene og kriminalomsorgen lokalt, og støtter opp under kontakten der den oppstår.

Utfordringer i samhandlingen mellom konfliktråd og politi:

- Godt samarbeid med politi og påtale er en sentral suksessfaktor for konfliktrådene, men de oppnår dette i varierende grad.
- Det er varierende kunnskap og interesse for konfliktråd fra politi og påtale sin side. Dette er person- og stedavhengig.
- Konfliktråd kan oppfattes som merarbeid for politijurister. Det kan være en utfordring når politijuristene har knapphet på tid og ressurser. Stor utskifting blant politijuristene gjør det krevende å opprettholde informasjon og bevissthet om Konfliktråd i politiet.
- Det er lite samarbeid med kriminalomsorgen når det gjelder samfunnsstraff og konfliktrådsmedling

7.2.4 De lokale konfliktrådenes samhandling med lokalsamfunnet

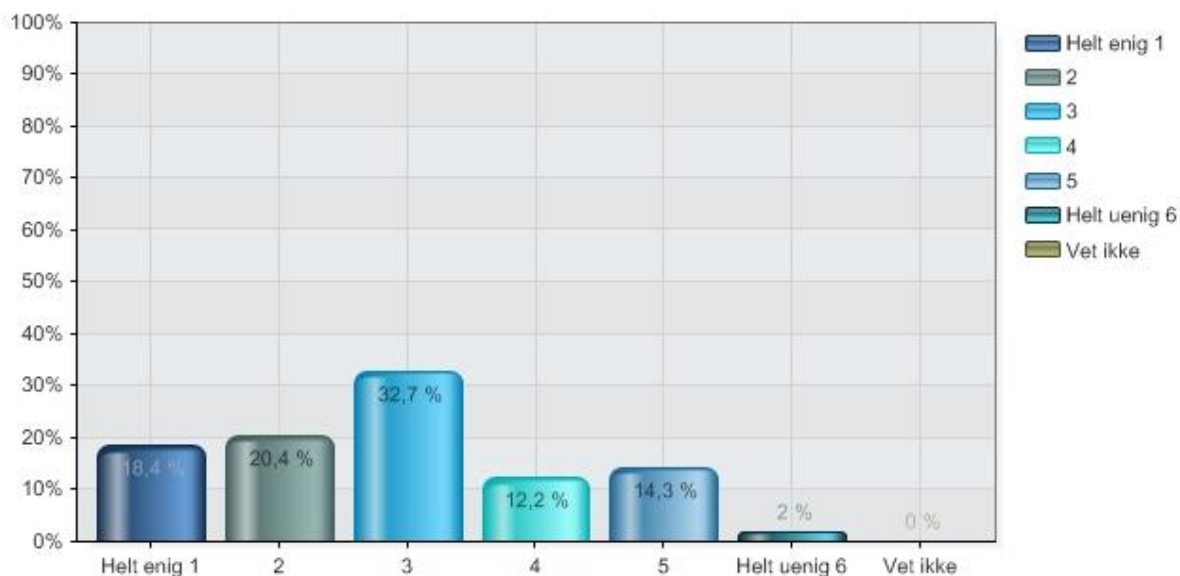
Per i dag benytter de lokale konfliktrådene deler av tiden sin på informasjonsarbeid. Dette innebærer blant annet å informere om konfliktrådene arbeid til kriminalomsorgen, for politi, barnevern med mer. Konfliktrådet ønsker flere saker oversendt, og arbeider aktivt med informasjonsarbeid for å holde konfliktrådsordningen høyt i bevisstheten hos ulike samarbeidsaktører.

De lokale konfliktrådene er i varierende grad i kontakt med andre aktører lokalt. Noen er samlokalisert med politi og påtale, mens andre er fysisk sett plassert lenger unna.

Noen av de lokale konfliktrådene deltar i tverrfaglig sammensatte grupper som jobber med ungdom i risikozonen, og får henvist saker etter møter i disse forumene. Andre konfliktråd har informasjonsarbeid inn mot arbeidsliv, skoler, fengsler, domsstolen og ulike deler av justissektoren.

I spørreundersøkelsen stilte vi respondentene følgende spørsmål: «Ta stilling til påstanden: Konfliktrådet har tilstrekkelig kapasitet til å informere om virksomheten og å holde kontakt med relevante aktører». Svaret fra de ansatte på lokalkontorene går fram av figuren under (N=49):

Figur 2 Kapasitet informere og holde kontakt med relevante aktører



Figuren viser at en stor andel av konfliktrådene oppgir at de ikke har tilstrekkelig kapasitet til å holde kontakten med relevante aktører. En utfordring som ble tatt opp av svært mange av de som ble intervjuet (og personer i spørreundersøkelsen) er at konfliktrådene i stor grad er på tilbudssiden ovenfor andre aktører. Konfliktrådet informerer om sitt arbeid, og opplever at de må jobbe kontinuerlig med informasjon og bevissthet for å bli husket på. Dette gjelder spesielt ovenfor politi og påtale, der de lokale konfliktrådene må være aktive for å få oversendt saker.

7.3 Sekretariatet - aktører, roller og ansvar

Ifølge forskrift til konfliktrådsloven har Sekretariatet følgende oppgaver ovenfor de lokale konfliktrådene:

- Sekretariatet fører tilsyn med at Konfliktrådets virksomhet utøves i samsvar med fastsatte lover og regler (§4)
- Sekretariatet har ansvaret for faglig veiledning og opplæring (§ 4)
- Sekretariatet for konfliktrådene har ansvaret for den faglige og administrative driften av konfliktrådene (§ 3)
- Sekretariatet skal ansette en konfliktrådsleder til å administrere Konfliktrådets virksomhet (§ 5)⁷⁰

Sekretariatet for Konfliktrådet (Sekretariatet) er ansvarlig for faglig og administrativ drift av konfliktrådene, for faglig veiledning og opplæring. I tillegg fører de tilsyn med at konfliktrådene utøver sitt virke i samsvar med lover og regler.⁷¹ De bistår med støtte og hjelp til de lokale

⁷⁰ Forskrift til Konfliktrådsloven, <http://www.lovdata.no/for/sf/id/td-19920813-0620-001.html>

⁷¹ Tidligere var ansvaret fordelt annerledes, men i 2004 overtok staten hele ansvaret for konfliktrådene og opprettet Sekretariatet for konfliktrådene. Oppgaver som inntil 2004 har vært fordelt mellom kommunene, Fylkesmannen og i

konfliktrådskontorene, og arrangerer ledersamlinger, kurs m.m. De rapporterer også oppover i systemet til Justisdepartementet. Denne rollen mellom lokalt og sentralt nivå omtales senere (kap 9.1). Det blir tatt opp i evalueringen at ettersom Sekretariatet for Konfliktråd er underlagt staten, brukes store ressurser på å følge statens regler. Spesielt vises det til at å følge statens innkjøpsprosedyrer er komplekst og ressurskrevende for Sekretariatet.

Sekretariatets medlemmer er geografisk plassert i Oslo, samtidig som oppfølgingsteamansvarlig og informasjonsansvarlig arbeider fra lokalkontor utenfor Oslo. I evalueringen kommer det fram at dette har fungert på en god måte.

Sekretariatet har en relativt flat og uformell struktur per i dag. Det er en kontinuerlig og fleksibel fordeling av arbeidsoppgaver. Sekretariatet har faste tirsdagsmøter der alle deltar, og nylig oppstartede ledergruppemøter.

Det blir vist til et ønske om å beholde en viss fleksibilitet i systemet og noe av årsaken til den uformelle stilen kan være at Sekretariatet har få ansatte. Det gjøres et arbeid med seksjonering av Sekretariatet, men per i dag oppleves det ikke som en klar og forutsigbar fordeling av arbeidsoppgaver blant de ansatte i Sekretariatet. Det etterlyses også enda tydeligere, mer gjennomsiktede og avklarte beslutningsprosesser og beslutningsstrukturer i Sekretariatet.

Det pågår en revisjon av foreliggende strategi for Konfliktrådet, hvor også organiseringen av Sekretariatet drøftes. I det nye strategidokumentet foreslås det at Sekretariatet for konfliktråd skal organiseres med fire seksjoner under direktøren:

- Administrasjon
- IKT
- Fag
- Informasjon

Det er bestemt at seksjonene skal ledes av seksjonssjefer på avdelingsdirektørnivå. Omorganiseringen har startet og skal gjennomføres i løpet av 2012. Det blir i intervju vist til at om seksjoneringen blir gjort på en god måte kan den bidra positivt. Det blir likevel påpekt at for eksempel "Fag" er et område alle må ha fokus på, og som ikke bare må legges over i en egen avdeling. Det fremgår av intervju at Sekretariatets ansatte med fordel kan få delegert tydeligere ansvarsområder, og at spesielt de langsiktige oppgavene og prosjektene til Sekretariatet kan få tydeligere «eier». Dette bl.a. for å sikre god gjennomføring og for å hindre dobbeltarbeid. Det blir vist til at også øverste ledelse i Sekretariatet med fordel kan få tydeliggjort sine ansvarsområder.

I tilbakemeldingene fra lokale konfliktråd i forbindelse med strategidokumentet kommer det fram at seksjoneringen i Sekretariatet ikke nødvendigvis er uproblematisk sett fra andre nivåer i organisasjonen, både med hensyn til ansvar, stillingsplassering og behov. Det kan være verdt å merke seg at Personal og HR ikke går tydelig frem av denne overordnede seksjoneringen, men Deloitte blir informert om at de funksjonene vil legges under Administrasjon. Det blir tatt opp i evalueringen at personal og HR, slik som arbeidsgiveransvar og varslingsrutiner, ikke er tydelige nok i dagens organisering.

Deloitte blir samtidig informert om at varslingsrutiner har vært tema i organisasjonen etter siste arbeidsmiljøundersøkelse, og det ble det bestemt at man skal ha en ekstern varslingsstjeneste. Konfliktrådet har inngått kontrakt med en Oslo HMS-senter om en telefontjeneste for cirka 11/2 år siden. Ansatte som er i en vanskelig situasjon grunnet problemer på arbeidsstedet, kolleger eller lignende, kan ringe for å snakke med noen som kan sende de ansatte videre i systemet. Det blir

Justisdepartementet ble overført til denne nye enheten. Sekretariatet fikk etatsstyringsfunksjon overfor de 22 konfliktrådene, og skulle samtidig ha et overordnet ansvar for den faglige utviklingen. Se <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13669/endringshistorie>

fra Sekretariatet informert om at det ligger informasjon om denne tjenesten på intranettet, i tillegg til at de har informert om dette i ulike fora.

I intervju med lokale konfliktråd blir det imidlertid vist til at denne ordningen ikke oppleves som tilstrekkelig, og at den ikke er godt kjent blant de ansatte.

Utfordringer ved organiseringen av konfliktråd:

- Det er en flat og uformell struktur i Sekretariatet, med de fordeler og ulemper det medfører.
- Det er noe utydelige roller og uklar ansvarsfordeling innad i Sekretariatet. Det er et ønske om tydeligere og mer gjennomsiktede beslutningsprosesser.
- Det kan bli tydeligere linjer for behandling av personalsaker.
- Seksjonering må gjennomføres slik at det blir en tydeliggjøring av de enkeltes ansvarsområder, samtidig som noe fleksibilitet må ivaretas
- Flere kontorer opplever at det er lang avstand mellom Sekretariatet og konfliktrådene. Dette er spesielt viktig når det oppstår utfordringer ved enkelte kontor/råd.
- Det er ressurskrevende innkjøpsprosesser, ettersom Konfliktrådet må følge statens reglement.

7.4 Sekretariatet og omgivelsene

7.4.1 Styringsdialog mellom Sekretariatet og de lokale konfliktrådene

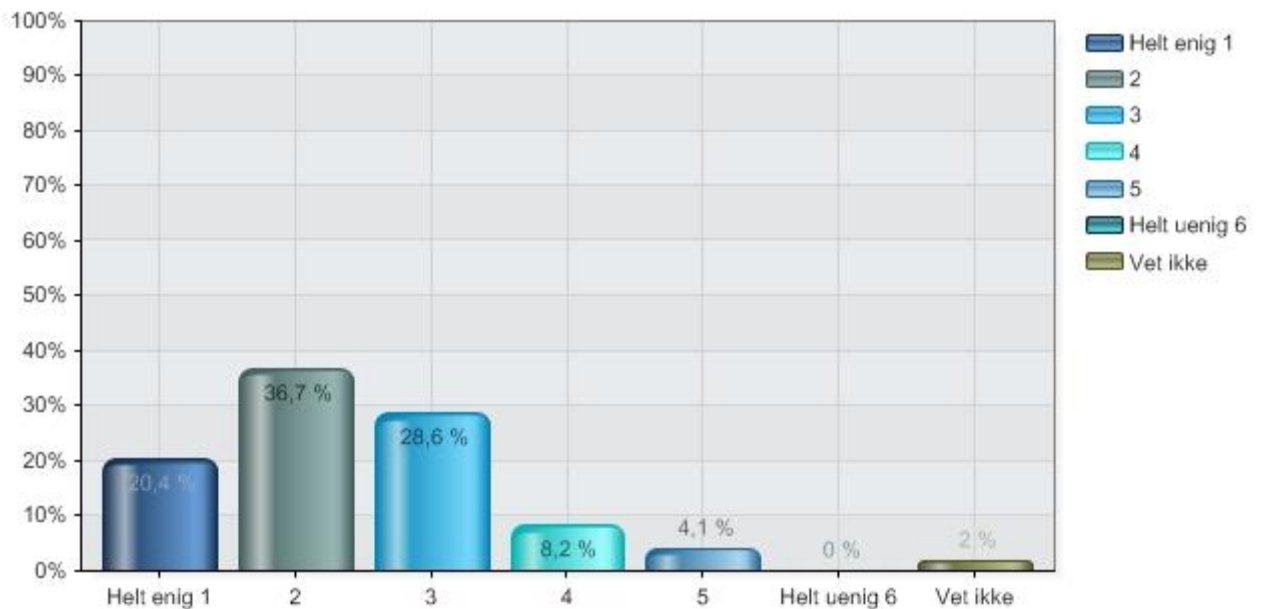
Sekretariatet sender årlig disposisjonsskriv til lokalkontorene. Sekretariatet har formell kontakt med de lokale kontorene via ledermøter, medarbeidersamtaler med lederne og styringsdialogmøter mellom Sekretariatet og de lokale konfliktrådene.⁷² I tillegg til de formaliserte møtepunktene er det en god del uformell kontakt mellom de lokale konfliktrådskontorene og Sekretariatet per telefon. Utviklingen i konfliktrådene er preget av initiativ fra lokalkontorer, der ideer har oppstått, og Sekretariatet i ettertid har opparbeidet seg den nødvendige kompetansen.

Det er varierende kontakt mellom de ulike konfliktrådene og Sekretariatet. De geografiske avstandene mellom Sekretariatet og enkelte av de lokale konfliktrådene gjør det krevende for Sekretariatet å være synlige i alle konfliktråd. Det har tidligere vært en praksis der direktør reiste ut og hadde medarbeidersamtale med konfliktrådslederne, mens nå er det av tids- og ressurs hensyn i større grad andre ordninger. For eksempel kommer konfliktrådslederne til Sekretariatet, i stedet for at direktør reiser rundt. Sekretariatet har gjort noen forsøk på å systematisere henvendelser til de lokale kontorene, og det er stadige diskusjoner om hvordan de best kan ivareta de lokale konfliktrådskontorene.

Det blir vist til at kontakten mellom Sekretariatet og konfliktrådene fungerer i hovedsak godt, men at det er stor variasjon mellom de ulike kontorene, der noen har mer kontakt med Sekretariatet enn andre. Tabellen under viser svar på spørsmål om hvordan kontakten mellom Sekretariatet og de lokale kontorene fungerer. Respondentene fikk følgende spørsmål: «Ta stilling til følgende påstand: Kontakten mellom Konfliktrådet og det sentrale Sekretariatet fungerer godt» (N=49):

Figur 3 Kontakt mellom konfliktråd og det sentrale Sekretariatet

⁷² Styringsdialogen mellom Sekretariatet og de lokale konfliktrådene er en ordning som har pågått i tre år.



Dialogen mellom Sekretariatet og de lokale konfliktrådene kan ses i lys av den historiske utviklingen til Konfliktrådene. Tidligere hadde de lokale konfliktrådene stor grad av frihet og utviklet seg til en viss grad i ulike retninger. Mange ledere har hatt mye selvstendighet i de lokale konfliktrådene, og Konfliktrådsordningen er i stor grad bygget opp av ildsjeler lokalt. I 2004 ble konfliktrådene tatt inn i den statlige organiseringen, mens de tidligere tilhørte mange ulike myndigheter slik som fylkesmann og kommuner.

Etter den statlige overtakelsen, mente Sekretariatet for konfliktrådene at det var behov for å harmonisere og standardisere arbeidet på de ulike kontorene. Det ble blant annet utarbeidet en kvalitetshåndbok og felles prosedyrer for meklingsmøter. Det har samtidig vært fokus på å ta vare på og godta en del av de lokale forskjellene, som fortsatt eksisterer. Det er både viktig å ha en viss likhet mellom konfliktrådene, for eksempel med felles meglingsprosedyrer, samtidig som ulike løsninger til en viss grad kan tilpasses lokale forhold og betingelser.

Det fremgår av evalueringen at rollefordelingen internt i Sekretariatet kan fremstå som noe utydelig for de lokale konfliktrådslederne, og lokalkontorene har heller ikke en fast kontaktperson i Sekretariatet. For flere av de ansatte på de lokale Konfliktrådene kan det dermed være utydelig hvem i Sekretariatet som skal kontaktes i hvilke situasjoner. De ansatte i Sekretariatet er fleksible, slik at de lokale konfliktrådene i hovedsak opplever å få god hjelp. Likevel kommer det frem at det er personavhengig hvem man tar kontakt med og hvor mye kontakt man har. Nyansatte ledere får en mentor fra et annet lokalkontor. Det blir vist til et behov for å tydeliggjøre systemet og retningslinjer for hvordan man behandler personalsaker. Den uformelle og personlige kontakten mellom Sekretariat og lokale konfliktråd blir i hovedsak beskrevet som god og fleksibel. Deloitte vil understreke at det er viktig å ha gode systemer som er robuste også ved lederskifter, sykefravær og ved utfordringer i arbeidsmiljøet.

Flere kontorer opplever at det er lang avstand mellom Sekretariatet og konfliktrådene, både geografisk og ved at det kan være høy terskel for å ta kontakt. Spesielt gjelder dette når det er utfordringer ved enkelte kontor/råd. Det vises til avstanden kan føre til at Sekretariatet har vanskeligheter med å ta tak i problemene når de oppstår, og det er en risiko for at noen situasjoner eskalerer.

Sekretariatet skal ivareta ulike roller. På den ene siden skal det være et service-organ og en støttefunksjon for de lokale konfliktrådene. Sekretariatet har også en styrende rolle, og setter krav om tilbakereportering på bestemte målsetninger. Sekretariatet sender ved flere tilfeller ut sentralt utarbeidet materiale for innspill fra de lokale enhetene. I spørreundersøkelsen er det flere

av de lokale konfliktrådene som ønsker å delta enda mer i diskusjoner med Sekretariatet når det gjelder de langsiktige strategiske mål for Konfliktrådet.

Sekretariatet har et ønske om å involvere de lokale konfliktrådene i budsjettstyringen og i målstyringen, slik at de kan gjøres ansvarlige og se sammenhengen mellom budsjett, mål og aktiviteter. De lokale Konfliktrådene er svært interesserte i de faglige aspektene ved konfliktrådenes virksomhet, men det har vist seg å være vanskeligere å vekke den samme entusiasmen for målstyring, administrasjon og budsjettprosesser.

Selv om de formelle styringslinjene går fra lokale konfliktråd og videre til Sekretariatet, er det flere av de lokale konfliktrådene som har hatt kontakt direkte med Justisdepartementet, eller med statsråder. Dette har vært avklart med personer i Sekretariatet.

Ifølge intervju finnes det flere møtearenaer som har potensial for å fremme samarbeid mellom regionene og Sekretariatet. Regionsamlingene er ikke styrt av mandat fra Sekretariatet per i dag, men er selvorganisert og programmet blir fastsatt ut fra lokale initiativ og ønsker.

Utfordringer i samhandling mellom Sekretariatet og lokale konfliktråd

- Sekretariatet må balansere mellom å standardisere og å tillate variasjon i praksis ved de enkelte lokalkontorene.
- Det er ikke jevn og systematisk kontakt mellom Sekretariatet og de lokale konfliktrådene, kontakten er langt på vei personavhengig.
- Noen lokalkontor opplever stor avstand til Sekretariatet, mens andre har tettere kontakt.
- Sekretariatet kan med fordel tydeliggjøre sin rolle og funksjon ovenfor de lokale konfliktrådene, spesielt arbeidsgiverrollen.
- Det er til dels store geografiske avstander i regionene og opp mot Sekretariatet som gir utfordringer i form av reisetid og reisekostnader.
- For Sekretariatet er det en utfordring å ansvarliggjøre, involvere og engasjere de lokale konfliktrådene når det gjelder temaer som målstyring, administrasjon og budsjett.
- De ansatte på lokalkontorene ønsker økt innflytelse og mulighet til å delta i diskusjoner med Sekretariatet om overordnede og langsiktige strategiske mål for Konfliktrådet.
- Regionkonferansene har ikke et tydelig mandat.

7.4.2 Styringsdialog mellom Sekretariatet for konfliktrådene og Justisdepartementet

Sivilavdelingen i Justisdepartementet har ansvar for Konfliktrådets oppgaver i justissektoren og etatsstyringsansvaret for Konfliktrådet som organisasjon. Sivilavdelingen er teamorganisert, blant annet delt inn i virksomhetsstyringsteamet og fagutviklingsteamet, som begge arbeider opp mot konfliktrådene. Det fremgår av intervju at det er potensial for bedre samarbeid mellom disse teamene.

Justisdepartementet, ved Sivilavdelingen, viderefremmer de politiske signalene og har ansvaret for å sørge for at konfliktrådene til en hver tid har hensiktsmessige rammevilkår gjennom lovverk, budsjetter og tildelingsbrev. Justisdepartementet er overordnet ansvarlig organ og kan gi bestemmelser som angår konfliktrådene via lov, forskrift og rundskriv. De politiske signalene fra

departementet kan påvirke konfliktrådernes saksomfang, fokus, organisering og virkemåte. Justisdepartementet har flere formaliserte møter med Sekretariatet, bl.a. to formelle styringsdialogmøter i året, samt to fagmøter. Justisdepartementet sender tildelingsbrev til Sekretariatet for konfliktråd, og Sekretariatet rapporterer tilbake til Justisdepartementet. Flere av de som arbeider i Sekretariatet for konfliktrådene har tidligere arbeidet i Sivilavdelingen. Det er også noen konfliktrådsledere som har personlig kjennskap til personer i departementet, og som har direkte kontakt med enkeltpersoner. Hovedregelen er likevel at kontakten mellom konfliktråd og departement foregår via Sekretariatet.

I intervju fremkommer det at det i hovedsak er en god styringsdialog mellom Sivilavdelingen og Sekretariatet. Ansvarsfordelingen blir generelt sett oppfattet som klar og tydelig, der de har aksept for hverandres roller. For departementet er det alltid et spørsmål om hvor tett de skal være på Sekretariatet, som styrer en selvstendig virksomhet. Sivilavdelingen opplever at de ikke har nær kontakt og utfyllende informasjon om Sekretariatet og Konfliktrådets arbeid. Det skjer mye faglig arbeid i Konfliktrådet som ikke involverer Justisdepartementet. Et eksempel er det interne strategiarbeidet som er gjort i Konfliktrådet, der Justisdepartementet ikke var involvert. Det ble likevel informert om arbeidet i ettertid.

Mesteparten av styring og samhandling med konfliktrådene skjer i den formelle styringsdialogen, etter de vedtatte generelle etatsstyringsprinsippene i departementet, basert på mål- og resultatstyring og stor grad av delegering. Justisdepartementet holder noe avstand når det gjelder Sekretariatets kommunikasjon med resten av organisasjonen, og ber for eksempel ikke om å få innsyn i fordelingsbrevene som Sekretariatet sender ut til sine lokale konfliktrådskontorer.

Det er ulike balanse ganger som det må tas hensyn til i diskusjonen om hvor sterkt Justisdepartementet bør og kan styre Sekretariatet og resten av konfliktrådsorganisasjonen. Det tas opp som et spørsmål fra både Sivilavdelingen og Sekretariatet om ikke Sivilavdelingen i større grad kunne hatt en rolle som en sparringspartner og dialogpartner for Sekretariatet, når det gjelder Konfliktrådernes utfordringer, veien videre, mål og styringssignaler. Det blir også stilt spørsmål ved om ikke Sekretariatet kunne hatt en større rolle når det gjelder informasjon om utfordringer i virksomheten, også når det gjelder egen rolle overfor de lokale konfliktrådene. Sekretariatet kunne også vært mer aktive i utforming av hensiktsmessige mål og styringssignaler.

Konfliktrådsorganisasjonen vokser og Sekretariatet ser at Sivilavdelingen gjerne kunne tatt flere initiativ til å diskutere den aktuelle problematikken. Det er viktig at Justisdepartementet ikke blir distansert i forhold til kommunikasjon rundt de viktige utfordringene, utviklingsbehovene og tilførselen av nye oppgaver i organisasjonen. Samtidig blir det fremhevet at det ikke er ønskelig med detaljstyring fra Justisdepartementets side.

Det fremkommer i evalueringen at fagmøtene med fordel kan videreutvikles som arena der man kan informere om handlingsrommet og rammene som Sivilavdelingen må forholde seg til. Fagmøtene kan også benyttes som en arena der Sivilavdelingen og Sekretariatet for konfliktråd kan diskutere overordnede politiske saker som omhandler konfliktråd, slik som Stoltenberg-rapporten.

Begge parter påpeker at det er viktig å opprettholde en god informasjonsflyt mellom Sekretariat og sivilavdelingen. Det blir tatt opp at Sivilavdelingen med fordel kunne fått mer informasjon fra Sekretariatet om virksomheten og strategier som blir utarbeidet. Det er for eksempel nyttig for Justisdepartementet å være oppdatert og informert om gjennomføring av evalueringer og tilsyn.

Utfordringer i samhandling mellom Sekretariatet og Justisdepartementet

- Det kan være utfordrende for Justisdepartementet å finne den rette balansen mellom å styre i form av å være sparringspartner sett opp mot for detaljert styring ovenfor egen etat.
- Sivilavdelingen må forholde seg til eksterne faktorer, slik som politiske føringer fra statsråder og nye lover og forskrifter. Sivilavdelingen påvirkes også av samspillet innad i Justisdepartementet.
- Det kunne vært bedre informasjonsflyt i relasjonen mellom Sekretariatet og Justisdepartementet
- Justisdepartementet går i liten grad inn på reelle utfordringer i konfliktrådsorganisasjonen i sin dialog med Sekretariatet. Sekretariatet og Justisdepartementet kunne hatt en tettere dialog om problematikken rundt vekst i konfliktrådsorganisasjonen.
- Rapporteringen til Justisdepartementet er kvantitativ og Sekretariatet opplever at målstyringen ikke „treffer“ helt i forhold til hva som er relevant for et velfungerende konfliktråd

7.4.3 Samhandling med Politiavdelingen og Politidirektoratet

Politiavdelingen i Justisdepartementet utgjør sammen med Politidirektoratet den sentrale politiledelse.⁷³⁷⁴ Politiavdelingen er en av avdelingene som samarbeider med Sivilavdelingen om konfliktrådsrelatert arbeid.

Det fremgår fra intervjuer med flere avdelinger i Justisdepartementet og Sekretariatet at samarbeidet mellom Konfliktrådet og Politidirektoratet blir påvirket av ubalansen mellom politi og konfliktråd når det gjelder størrelse og mediamessig og samfunnsmessig betydning. De ulike avdelingene i Justisdepartementet har mange ulike oppgaver, og Konfliktrådet blir dermed bare et av flere tema som kjemper om oppmerksomheten. Sivilavdelingen opplever at de må være på tilbudssiden og ta tydelig initiativ for å komme inn i de andre avdelingene. Det blir hevdet at dette gjør at de avtalte møtene, kontaktpunktene og dialogen om arbeidsdeling og samhandling ikke er systematisert.

Samtidig har Riksadvokaten fra sentralt nivå satt tydelige føringer for bruk av konfliktrådene, ved å instruere påtalemyndighetene og politijuristene om hvordan og i hvilke tilfeller de kan oversende saker til konfliktrådene. Politiavdelingen oppgir at de har god kontakt med Riksadvokaten. På lokalt nivå betyr sentrale retningslinjer fra Riksadvokaten at politi og påtale får tydeligere føringer i forbindelse med eventuell oversendelse til konfliktrådene. I tillegg er det satt måltall for de ulike politidistriktene lokalt.

7.4.4 Samhandling med Domstolsadministrasjonen og Kriminalomsorgsavdelingen

Kriminalomsorgen arbeider med innholdet i straffereaksjoner, det vil si «å fullbyrde de reaksjoner som påtalemyndighet eller domstol har besluttet»⁷⁵. Kriminalomsorgen er organisert i tre nivåer:

⁷³ Justis- og beredskapsdepartementet. Politiavdelingen.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/org/avdelinger/politiavdelingen.html?id=1469>

⁷⁴ Politiavdelingens ansvarsområder omfatter blant annet bidrag til utforming og gjennomføring av kriminalpolitikken, lover og regelverk knyttet til politiet, sikkerhet- og politiberedskap samt etatsstyring.

⁷⁵ Justisdepartementet sin hjemmeside, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/kriminalomsorg/om-kriminalomsorgen.html?id=446221>. Dette innebærer bl.a. fengsel, strafferettslige særreaksjoner, forvaring, samfunnsstraff og varetektsfengsling.

1. Kriminalomsorgsavdelingen⁷⁶,
2. seks regionadministrasjoner med ansvar for straffegjennomføring i fylkene og
3. fengsler og friomsorgskontor, som har ansvaret på lokalt nivå.

I hovedsak samarbeider kriminalomsorgen med Konfliktrådet på sentralt nivå via arbeidsgrupper som blir opprettet på tvers av avdelinger i Justisdepartementet. I tillegg har kriminalomsorgen hatt to møter med Sekretariatet for Konfliktråd det siste året, og det er planer om å fortsette med dette. Dette er et ledd i oppfølging av Stortingsmelding 37.

På lokalt nivå har Konfliktrådet ved enkelte anledninger holdt kurs om konflikthåndtering for et friomsorgskontor.

Det bemerkes i årsrapport for 2011 at Sekretariatet for konfliktråd etter gjentatte forsøk ikke har lyktes med å få til et møte med Domstolsadministrasjonen.⁷⁷

7.5 Foreløpige refleksjoner

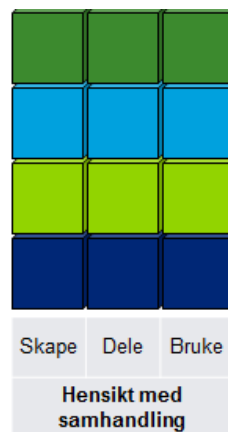
Dagens organisering og relasjonene mellom ulike nivåer har både sin styrke og sin svakhet i at virksomheten har vokst jevnlig og den er ikke et produkt av en overordnet styring, men lokal prøving og feiling over tid. Statliggjøringen utgjorde således et brudd ved at organisasjonen nå i større grad ble standardisert og veksten ble mer styrt fra sentralt hold. I det følgende er noen refleksjoner om organiseringen mellom et Sekretariat og de lokale konfliktrådene:

- Den lokale forankringen er stort sett god, men det er et sårbart og personavhengig system. Dette merkes ved lederbytte, ved sykefravær, eller ved personalkonflikter.
- Selvbestemmelse er ønsket lokalt, men det svekker muligheten for styring. Ulik praktisering lokalt ved henvisninger av saker, resulterer i til dels store lokale forskjeller. Dette kan påvirke likebehandling og rettssikkerheten i saker som potensielt kan sendes til konfliktrådsmekling
- Utfordringer ved ekspansjonen til Konfliktrådet. Den sterke troen på lekmannsordningen blir utfordret ved større sakskompleks og nye maktstrukturer, som ved megling ved vold i nære relasjoner
- Kjennskapen til Konfliktrådet varierer, og informasjonsbehovet til ulike medaktører i meglingsprosessen er stort
- Rolleforventningene mellom Sekretariatet og departementet i forhold til styringsdialogen må klargjøres bedre

⁷⁶ Består bl.a. av Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF), som utøver faglig og administrativ ledelse av kriminalomsorgen.

⁷⁷ Årsrapport for Konfliktrådene 2011, s.12

8. Mål og måloppfyllelse – hvorfor samhandle?



I dette kapitlet knytter vi den organiserende Kube-modellen til «output»-siden av virksomheten. Modellen er et hjelpemiddel til å tolke data, men utgjør ikke basis for intervjuene. Kuben brukes til å spørre hva som er hensikten med virksomheten, hvilke mål som finnes og hvordan målene oppleves som retningsgivende på ulike nivå i konfliktrådsorganisasjonen?

8.1 Konfliktrådet som skapende virksomhet

Roller som skapende virksomhet har vært sentral for konfliktrådernes utvikling. Det kommer stadig frem i evalueringen at organisasjonen har vært preget av en gründerånd og initiativlyst. Konfliktrådene har skapt tilrettelagte arenaer for samtaler mellom parter i konflikt («megling»), de har utarbeidet metodikker (kvalitetssikringsdokumentet), de har utvidet tjenestespekteret og ansvarsområdene og gått inn på stadig nye områder (megling i fengselet, arbeidsplasser) samt deltatt i nye samarbeid med relevante aktører. Dette har tatt utgangspunkt i ulike lokale initiativ, og i liten grad vært en del av overordnet plan og styring.

Sekretariatet for konfliktrådene har hatt en viktig rolle i forhold til den skapende delen av virksomheten etter den statlige overtakelsen av Konfliktrådet. Sekretariatet har bl.a. fungert som en kvalitetssikrer for nye tiltak, og som støttefunksjon i forbindelse med lokale initiativer.

Typiske framoverrettede og skapende aktiviteter i konfliktrådene i dag er; strategigjennomgang, utprøving av nye tiltak og forsøkene på å etablere bedre styringsredskaper.

8.2 Konfliktrådet som kunnskapsdelende virksomhet

Etableringen av Sekretariatet har sammen med statliggjøringen medført en mulighet til å sikre en enhetlig praksis på tvers av regioner og kontorer. For å få til dette har man skapt flere felles arenaer for kompetansedeling, slik som erfaringskonferanse, ledersamlinger, megleropplæring og lignende. Det arrangeres også rådgiversamlinger.

Å dele kunnskap for bedring av tjenester handler om å utnytte erfaringer på tvers av organisasjonen. Forutsetningene for kunnskapsdeling er både kulturelle, strukturelle, tekniske og fysiske. Vanskene med kunnskapsdeling kan synes å være begrunnet i at det ikke er en felles oppfatning av hva som er viktig for virksomheten, f.eks. behovet for styring, utover at alle synes å dele basisverdiene rundt gjenopprettende prosesser. Dette beskrives nærmere i kapittel ni.

8.3 Konfliktrådet som effektiv utførende virksomhet

En oppfatning av en effektiv organisasjon er at den organiserer og bruker sine ressurser mot aksepterte og kjente mål. Disse målene kan ha blitt satt av overordnet myndighet i tildelingsbrevet, eller fra Sekretariatet, eller være egenutviklede.

Sekretariatet har et særlig ansvar for at denne målrettede organisasjonen etableres og vedlikeholdes. Da er det viktig at målene er relevante, forstått og mulige å styre etter.

I tildelingsbrevet fra Justisdepartementet er det formulert arbeidsmål og oppgaver for kommende år. Dette danner grunnlag for videre operasjonalisering og påfølgende rapportering i styringsdialogen mellom Justisdepartementet og Sekretariatet, og mellom Sekretariatet og de lokale kontorene. Målsettinger fremkommer også av formål i lovttekst og forskrift.

8.3.1 Mål i tildelingsbrev fra Justisdepartementet til Sekretariatet for Konfliktråd

I tildelingsbrevet for 2011 til Sekretariatet fra Justisdepartementet, er det skissert mål og styringsparametre for virksomheten. Justisdepartementet viser særlig til følgende hoved- og delmål:⁷⁸

Nr	Hovedmål	Delmål
1	God rettssikkerhet for individer og grupper	a) god rettssikkerhet for kriminalitetsofre
2	God konfliktløsning	a) mer konfliktløsning tidligst mulig b) økt bruk av varierte metoder innen konfliktløsning
3	Redusert kriminalitet	a) bedre forebygging av kriminalitet ved økt bruk av konfliktråd
4	En mer effektiv justissektor	a) helhetlig, effektiv og serviceorientert forvaltning

Disse målene er på et høyt abstraksjonsnivå og gir rom for mange mulige måter å operasjonalisere de på. Det gir samtidig rom for ulike tolkninger på ulike nivå, noe som kan være effektivt for enkelte, mens det gir svak styringsmulighet for de som skal styre.

I intervju blir det vist til at det er avstand mellom overordnede mål i tildelingsbrev, slik som «kriminalitetsforebygging» og de konkrete måleindikatorerne, som antall konfliktrådsmeglinger. Med dette menes det blant annet at de langsiktige årsaks-virkningsforholdene ikke nødvendigvis fanges opp ved å telle aktiviteter. Det blir vist til et ønske om mer systematisk kunnskap om langsiktige effekter av Konfliktrådets virksomhet, slik som tilbakefallsprosent.

⁷⁸ Tildelingsbrev fra JD til Sekretariatet 2012, side 2.

Det blir også trukket frem i intervju og spørreundersøkelse at de langsiktige spørsmålene, som tilbakefall, effektive sanksjoner og statistikk i forhold til kriminalitetsbildet, i liten grad når frem i et system som er basert på målinger av antall saker som oversendes og behandles i konfliktråd.

En av respondentene i spørreundersøkelsen viser til behovet for å utvikle en bedre analyse av sakstall jamfør kriminalitetsbildet, til bruk i både det lokale og sentrale samarbeidet slik at forbedringspotensialet blir konkret.

Justisdepartementet fastsetter styringsparametere for Konfliktrådet med tilhørende resultatindikatorer og frist for rapportering på disse målene. I det følgende er det presentert et utdrag fra målene som er skissert i tildelingsbrevet til Sekretariatet for 2012:

Nr	Forankring i JDs hovedmål / delmål	Styringsparametere	Resultatindikator	Rapportering
1	4a	God kvalitet i saksbehandling og meglings	a) Systematisk brukerevaluering jf. pkt. 4.3(2) b) Bruk av systematisk observasjon og veiledning av meglere	Rapportere per <u>30.6</u> og <u>31.12</u>
2	4a	Effektiv saksbehandling	Sakene skal ha en maks gjennomsnittlig behandlingstid på 35 dager per sak. 80 % av sakene skal være ferdig meglet innen 28 dager.	Rapportere per <u>30.6</u> og <u>31.12</u>
3	2a,2b,3a	Bruk av stormøter	Gjennomføre 300 stormøter	Rapportere per <u>30.6</u> og <u>31.12</u>
4	1a	Tilbud om tilrettelagt møter i alvorlige straffesaker	a) Sørg for at konfliktrådene har riktig kompetanse for ivaretagelse av ofre b) Dokumenterer samarbeid med politi, påtalemyndighet og kriminalomsorg	Rapportere per <u>30.6</u> og <u>31.12</u>
5	1a	Aktivt kommunikasjons- og informasjonsarbeid	a) Vurdere mulighet og behov for lokalt samarbeid med Rådgivningskontorene for kriminalitetsofre. b) Regelmessige møter med politi, påtalemyndighet, kriminalomsorg	Rapportere per <u>30.6</u> og <u>31.12</u>

8.3.2 Mål i disposisjonsskriv fra Sekretariatet til de lokale Konfliktrådene

Sekretariatet tar utgangspunkt i målsetningene i tildelingsbrevet fra Justisdepartementet og utarbeider målsetninger for de lokale konfliktrådskontorene. Dette formidles via disposisjonsskriv, og noen av resultatindikatorene endres/ omformuleres noe, sett i forhold til det opprinnelige brevet fra Justisdepartementet til Sekretariatet.⁷⁹ Sekretariatet har tatt utgangspunkt i mål og

⁷⁹ Fordelingsbrev fra Sekretariatet til lokale Konfliktråd. Deloitte har særlig sett på to av disse brevene.

føringer fra Justisdepartementet og «utarbeidet mål og delmål med tilhørende tiltak/rapporteringsgrunnlag».

8.3.3 utfordringer ved målstyring

Mange av de som er intervjuet viser til utfordringer og ulemper med for sterk målstyring av konfliktrådsvirksomheten. Ikke alle måleindikatorerne oppleves som hensiktsmessige, og det er en uttalt motstand mot å bli for «byråkratiske» i konfliktrådene. Det blir argumentert med at noen av tallene gir et skjevt bilde av situasjonen, for eksempel er sakene blitt mer ressurskrevende, slik at en nedgang i antall saker ikke betyr mindre arbeid for de lokale konfliktrådene.

Det fremgår langt på vei en forståelse for at Justisdepartementet er pålagt å etterspørre måltall, men det vises samtidig til at denne type målstyring kan være mindre hensiktsmessig og til dels også oppleves som frustrerende for organisasjonen. Målstyringen fanger ikke opp den indre kjernen i det Konfliktrådet holder på med på en god måte. Ved kvantitative målinger får man ikke inn det kvalitative elementet som oppleves som mye viktigere. For eksempel betyr ikke et høyt sakstall nødvendigvis at partene har blitt godt ivaretatt og at meglingen har foregått på en god måte kvalitativt sett.

Det blir også vist til at det ikke er gjort systematiske analyser i forhold til tilbakefall og varige effekter av konfliktrådsmedling, slik at antall saker ikke nødvendigvis er et godt mål på effekter av virksomheten, eller en god indikator på måloppfyllelse på et høyere nivå. Når det gjelder overføring av saker fra politi til konfliktråd hevder flere, også innenfor påtale, at typer av saker/ riktige saker er et bedre mål enn antallet saker. Videre blir det gitt uttrykk for at Konfliktrådet må hjelpe med å utvikle definisjoner på hva som er riktige saker og utvikle måleparameter for det.

Sekretariatet ble vinteren 2011/ 2012 bedt om å rapportere måltall for antall oppfølgingsteam og hvordan disse brukes. Dette blir trukket frem som et eksempel på at det er enkelt å telle hvor mange ungdommer som kommer gjennom systemet, men at måleparameter ikke treffer helt, ettersom det interessante spørsmålet er hvordan oppfølgingsteamet virker og hva som skjer med tilbakefallsprosenten.

Det at måltallene ikke nødvendigvis treffer så godt, blir forklart med generelle interne prosesser i Justisdepartementet. Utforming av styringsparametre og styringsdokumenter (tildelingsbrev) går via mange ulike ledd i organisasjonen, og enkeltpersoner kan gjøre justeringer eller legge inn spesifikke elementer som de er opptatt av. Dette kan gå på bekostning av helheten i styringen.

Hvilke indikatorer konfliktrådene skal måles på går fram av tildelingsbrev. Konfliktrådene rapporterer antall saker til Justisdepartementet, men det er ikke satt måltall for dette. Det er imidlertid måltall for gjennomførte stormøter, og det er satt måltall for saksbehandlingstid. I tillegg til konfliktrådene rapporterer også politiet om hvor mange saker som oversendes til Konfliktrådet. Mål og kriterier for oversendelse til konfliktråd er spesifisert i brev fra Riksadvokaten.

Når det gjelder hvor godt kjent målene er i organisasjonen viser undersøkelsen sprikende resultater. Ifølge resultatene fra spørreundersøkelsen Deloitte har gjennomført er målsetningene til Konfliktrådet i hovedsak godt kjent i organisasjonen, selv om kjennskapen til målsetningene spriker noe mellom kontorene. De lokale konfliktrådene har i mindre grad konkretisert målene ytterligere, slik resultatene fra undersøkelsen viser:

Figur 4 Konfliktrådenes målsetninger

	Helt enig 1	2	3	4	5	Helt uenig 6	Vet ikke	N
Navn	%	%	%	%	%	%	%	
Jeg er godt kjent med Konfliktrådets målsetninger	56,7 %	29,7 %	6,7 %	1,2 %	4,2 %	1,2 %	0,3 %	330
Konfliktrådets	42,4 %	37,6 %	9,7 %	3,0 %	4,8 %	1,5 %	0,9 %	330

målsetninger er tydelige og konkrete								
Det er godt samsvar mellom Konfliktrådets overordnede intensjoner og dagens mål	30,2 %	39,0 %	16,2 %	3,4 %	4,0 %	1,2 %	6,1 %	328
I vårt lokale konfliktråd har vi konkretisert målene ytterligere	15,9 %	25,1 %	21,1 %	8,6 %	7,3 %	3,4 %	18,7 %	327

I spørreundersøkelsen ble det gitt flere kommentarer til spørsmålene om mål og målformuleringer. Det blir vist til at målene er godt formulerte, men at det ikke alltid er så lett å etterkomme teori i alle saker.

Det blir påpekt i kommentarene i spørreundersøkelsen at det heller ikke nødvendigvis er ønskelig med for konkrete mål lokalt, ettersom dette kan innskrenke mulighetene for megling og føre til større rigiditet. De lokale, konkrete problemstillingene blir drøftet på de formaliserte møteplassene for meglerne. For noen fungerer dette greit per i dag, mens andre kunne tenkt seg flere lokale samlinger der målene ble konkretisert.

8.3.4 Refleksjoner

Tilgjengelige data tyder på at vi har en organisasjon som holder på å finne en felles retning og «gro seg sammen». Det er normalt at dette tar noe tid, selv om enkelte peker på at det nå snart er ti år siden konfliktrådene ble statlige. Utfordringen, særlig for Sekretariatet, er å bevege seg slik at mål og målformuleringer tilfredsstillende en organisasjon som ikke ønsker for mye styring ovenfra. Sekretariatet er samtidig bindeleddet opp mot et departement som er langt unna «dugnaden» på lokalplanet. Den pågående strategiprosessen må møte denne balansegangen. Det fremkommer av evalueringen at noen av de som er ansatt i Konfliktrådet blir ansett som «historiebærere». De har gjerne vært med i organisasjonen i flere tiår og vært gjennom flere omorganiseringer. Flere av de ansatte, også i Sekretariatet, uttrykker en motstand mot for sterk formalisering og de er opptatte av å unngå å bli for byråkratiske.

Konfliktrådene utfører sitt arbeid betinget av kapasitet og kompetanse, og visse vilkår som:

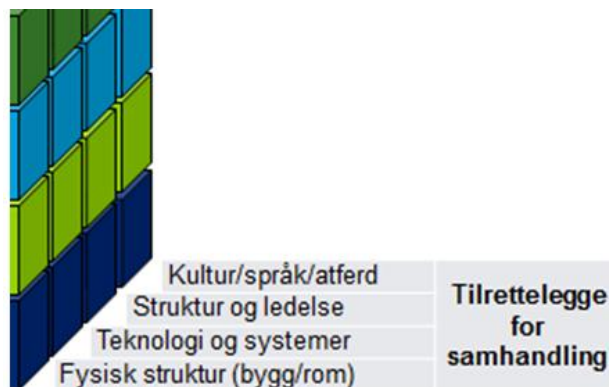
- Kultur, språk
- Struktur, ledelse
- Administrative system og rutiner

Det vil være avgjørende at Sekretariatet lykkes med å skape oppslutning om overordnet myndighets behov for oversikt og tilstrekkelig styring. Dette gjøres best ved at etableringen av mål baseres på det virksomheten opplever som vesentlige oppgaver og handlemåter. Disse må sikre statens styringsbehov, samtidig som de aksepteres av utførende nivå. Vi har i kapittel sju pekt på at departement og sekretariat har en gjensidig oppfatning av at samhandlingen ikke fullt ut er tilfredsstillende. Ansvar for dette ligger på begge parter. Tettere dialog mellom partene utover den formelle styringsdialogen er viktig. Informasjon og kunnskap fra denne dialogen kan med fordel viderefremmes lokalt nivå, noe som i større grad vil sikre felles språk og aksept i iverksettingsfasen.

Utfordringer ved målstyring

- Eksterne faktorer påvirker Konfliktrådets måloppnåelse. Konfliktrådene er avhengige av å få overført nok saker fra politi og domstol. Det kan være store forskjeller mellom distriktene, som ikke nødvendigvis henger sammen med konfliktrådenes innsats for å få inn flere saker.
- Det er en skepsis i organisasjonen mot målstyring og en opplevelse av at målene ikke treffer kjernevirksomheten godt nok
- Målstyring oppfattes å være i motstrid til kvalitet og mye energi brukes på å problematisere dette.
- Etablerte mål fanger per i dag ikke opp den langsiktige effekten av konfliktrådsmedlingen. Det er behov for mer og bedre analyser av langsiktighet i kriminalitetsbildet og av tilbakefall etter konfliktrådsbehandling.

9. Vilkår for samhandling – hvordan samhandle?



I dette kapittelet undersøkes det om datamaterialet kan gi oss svar på sentrale betingelser for vellykket samhandling om viktige mål for virksomheten. Er de kulturelle egenskapene for gode tjenester på plass, hvordan er samsvaret mellom mål og struktur, hvilke systemer kan forbedres og hva kan fysiske forhold ha å si?

9.1 Kultur, språk og verdier

Kultur

Konfliktrådet har langt på vei utviklet en kultur med et felles tankegods på tvers av nivåene. Det er stor enighet om flere av de fundamentale og historiske grunnpilarene i konfliktrådsordningen, som lekmannsordningen.

Det fremkommer av evalueringen at Konfliktrådet er en organisasjon fylt av ildsjeler. Det er mange av meglernes som har et stort personlig engasjement i jobben sin, dette illustreres av svar fra spørreundersøkelsen.

Det går frem av intervju at konfliktrådsorganisasjonen også er preget av gründerånd. Når det gjelder de lokale konfliktrådslederne, blir det tatt opp at det er viktig at de ikke bare er entusiastiske for meglingsprosessene, men at de også sikrer tilstrekkelig fokus på de administrative prosessene som de lokale konfliktrådene må følge. Dette kan være en utfordring.

Konfliktrådene kan sies å ha vært preget av dugnadsånd siden de ble etablert. Nå har konfliktrådene økt betraktelig i størrelse og omfang siden starten, og det blir vist til at det er et viktig spørsmål å se på om det er riktig at Konfliktrådet skal fortsette med samme dugnadsånden. Dugnadsånden blir eksemplifisert med å vise til at enkelte meglere har mulighet til å ringe de ansatte på lokalkontoret i løpet av en megling, selv om dette er utover ordinær arbeidstid. Dette er en løsning de har benyttet i tilfeller der meglerne står fast i møtet. Det er ikke noe man får betalt for, og noen foreslår en ordning der de ansatte får betalt for å bistå med rådgivning på kveldstid.

Det fremgår av intervju at kulturen i Konfliktrådet til dels er preget av en likhetskultur. Dette kan gi seg utslag i at de lokale konfliktrådene i mindre grad ønsker at man skal fremheve noen lokalkontorer fremfor andre. Samtidig er det forskjeller mellom de lokale konfliktrådene, der noen er ekstra offensive og kreative. Et spørsmål er i hvor stor grad løsninger må tilpasses lokalt, eller om gode løsninger kan deles og tas i bruk andre steder. Enkelte lokale konfliktråd argumenterer med at det er vanskelig å overføre løsninger fra et konfliktråd til et annet. Det blir intervju i vist til at dette kan henge sammen med historikken der konfliktrådene tidligere har utviklet ulike kulturer og praksiser. Det vises også til at en viss konkurranse mellom konfliktrådene kan være sunt, men at det er viktig å passe på at den ikke blir negativ.

9.2 Struktur og ledelse

I dette avsnittet vil vi beskrive nærmere de strukturelle betingelsene og noen ledelsesutfordringer knyttet til disse.

9.2.1 Lokal ledelse eller nasjonale strukturer

For at apparatet rundt meglingene skal fungere hensiktsmessig, er det viktig å ha en tydelig organisering og tydelige rammer, både for å sikre likebehandling og å skape forutsigbarhet for de involverte partene. Det er også viktig å hindre dobbeltarbeid og uklare prosesser. Den tydelige organiseringen betyr imidlertid ikke at alt må standardiseres. Lokale variasjoner kan være hensiktsmessige og tilpasset de lokale betingelsene i nærmiljøet. I rapporten fra Konfliktrådets strategiarbeid fremgår følgende:

«Fagutvikling har i stor grad blitt drevet frem ved hjelp av lokalt initiativ, noe som både har vært nødvendig og riktig. Sterkere sentral styring ville trolig hatt negative effekter på denne kreativiteten. Kontorene er bemannet med 1-10 ansatte. De fleste kontorene er små og dermed sårbare ved fravær av ulike karakter. Kollegastøtte, regionale og sentrale møteplasser reduserer noen av de negative følgene»⁸⁰

Et gjennomgående svar i spørreundersøkelsen Deloitte har gjennomført er at fordelene med den nåværende organiseringen er nærhet, lokal forankring og lokal tilpasningsmulighet. Det blir vist til at konfliktrådene har mulighet til å være synlige lokalt, oppnå god kontakt med lokale samarbeidspartner, og at lokalkunnskapen er viktig for at konfliktrådene skal kunne fungere så godt som mulig.

9.2.2 Person- og geografiavhengig system

Det fremkommer av evalueringen at det er forskjeller knyttet til i hvor stor grad de lokale konfliktrådene har lyktes med å få med seg politiet, og at det er viktig at systemet ikke er for personavhengig.

Det blir vist til at Riksadvokatens rundskriv fra 2008 gir noen føringer for hvilke saker som sendes over til Konfliktrådet. Ifølge intervju er det i praksis mye skjønn som avgjør hvilke saker som oversendes og det er stort tolkningsrom for de enkelte påtalejuristene. Det er store variasjoner i hvilken type og hvor mange saker som oversendes til Konfliktrådet fra påtale, og det er variasjon mellom enkeltpersoner, mellom kontorer og mellom politidistrikt. Om en sak oversendes til Konfliktrådet kan påvirkes av den enkelte personens holdninger, kunnskap og informasjon om Konfliktrådet. I intervju kommer det frem at dette er avhengig av flere faktorer:

1. Varierende kunnskap og informasjon om Konfliktrådet både hos etterforskere og hos påtalejurister. Dette kan både påvirke hvorvidt de vurderer en sak som egnet for konfliktrådsløsning, men det kan også påvirke hvorvidt de klarer å innhente reelt samtykke hos partene.

⁸⁰ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådenes arbeid 2012-2016. Desember 2011. s.6.

2. Ulike kulturer og holdninger mellom politikontorene og politidistriktene til konfliktråd som løsningsmodell. Påtalejuristene har ulikt syn på hva som er passende å gjøre med slike saker
3. Når politijuristene opplever tidspress kan de glemme at konfliktråd er et alternativ, eller de kan oppleve konfliktråd som en løsning som krever merarbeid fra deres side (særlig når det gjelder innhenting samtykke).
4. Når det gjelder sakens egnethet vises det til at det foreligger kriterier fra Riksadvokatens veileder for konfliktråd (2008), der det gis føringer for hvilke saker som kan sendes til Konfliktrådet. Det er imidlertid en god del tolkningsrom for politijuristene, og derfor varierer det i praksis hvor mange saker som oversendes til Konfliktrådet. Dette er bl.a. påvirket av de ovennevnte faktorene.

Konsekvensen av ulik saksbehandling kan være at det er risiko for at en sak som blir sendt til Konfliktrådet i et politidistrikt, går til domstolen i et annet politidistrikt.

Utfordringer når det gjelder samhandling med politi og påtale

- Det er store variasjoner i hvilke og hvor mange saker som oversendes mellom konfliktråd og politi/ påtale. Det varierer mellom enkeltpersoner, mellom kontorer og mellom politidistrikt.
- Ikke alle etterforskere og hos påtalejurister har tilstrekkelig kunnskap om Konfliktrådet.
- Når politijuristene opplever tidspress kan konfliktråd fort glemmes, eller oppleves som en løsning som krever merarbeid.
- Konfliktrådene opplever at de må bruke mye tid og ressurser på å opprettholde interessen og kunnskapen om konfliktråd. Det er et personavhengig system, der konfliktråd prioriteres ulikt og politiet definerer i stor grad kontakten.

9.2.3 Refleksjoner

Lokalkontorene har behov for god oppfølging på ledelse, system og struktur. Sekretariatet sier selv at det er utfordringer med å få lokalkontorene til å ta tilstrekkelig hensyn til administrative forhold og innretting etter overordnede mål. Sekretariatet har en selvstendig oppgave i å fortolke mål og sikre at disse blir forstått og akseptert lokalt. Variasjonen i tradisjoner, kultur og operative løsninger står i motsetning til behovet for styring. Her ligger en viktig oppgave for virksomheten: å etablere en omforent forståelse av hvordan oppgaver rundt kjernevirksomheten skal løses. Dette innebærer klare beskrivelser av visjon, mål og organisering, gitt overordnede styringsmål og praktiske behov lokalt.

Som tidligere påpekt er det noen klare forskjeller fra de lokale konfliktrådene til Sivilavdelingen. Den motsetningen virksomheten er i, mellom selvutviklet entreprenørånd og sentralt styringsbehov, er krevende, men likevel mulig å løse. Vi mener det ligger en gevinst i å vise at mål- og resultatstyring ikke er i konflikt med den grunnleggende og gjennomgående aksepten for meglingens metode og verdien i lekmannsprinsippet. En måte å løse denne motsetningen på kan være å begynne med mer aktiv dialog i utformingen og operasjonaliseringen av mål, knyttet til utviklingen av tildelingsbrev og rapportering. Det er for eksempel like viktig for de ansatte og meglerne at kvaliteten på meglingen er god, som at det megles et høyt antall saker i Konfliktrådet.

9.2.4 Samtykkeproblematikk – eksempel på behov for strukturell endring

Samtykke er et grunnleggende steg i meglingsprosessen. Praksisen varierer og variasjonen er knyttet til både personlige relasjoner og tradisjoner ved de enkelte konfliktrådene.

Samtykkeinnhenting er viktig for måloppnåelse når det gjelder antall saker. I

spørreundersøkelsen ble de ansatte på lokalkontorene bedt om å svare på følgende spørsmål: «Ta stilling til de følgende påstandene: - Det innhentes samtykke før saken kommer til Konfliktrådet»:

Figur 5 Innhenting av samtykke

Alternativer	Prosent	Verdi
1 Helt enig 1	20,4 %	10
2 2	22,4 %	11
3 3	38,8 %	19
4 4	12,2 %	6
5 5	6,1 %	3
6 Helt uenig 6	0,0 %	0
-1 Vet ikke	0,0 %	0
Total		49

Ifølge Konfliktrådsloven kan både politiet, meglere og de ansatte på lokalkontoret hente inn samtykke. I straffesaker er det primært politiet som skal innhente samtykke, mens det i sivile saker er Konfliktrådet som innhenter samtykket.⁸¹ Etterforskerne har innhenting av samtykke til konfliktråd som et av sine punkter på avhørsskjemaene. Det fremkommer likevel at det sjelden blir hentet inn samtykke på dette tidspunktet, og at det ikke alltid blir gitt god nok informasjon om hva konfliktråd innebærer under avhør. Det vises også til at samtykke kan innhentes av de som sitter i politivakta og tar imot anmeldelser, og av påtalejuristene. I de tilfeller der konfliktrådene får saker uten samtykke, har noen konfliktråd praktisert å sende sakene i retur.

Det fremgår av intervju med påtalemyndigheten at det er en tilbøyelighet til å sende saker til Konfliktrådet uten å ha innhentet samtykke, og at hvorvidt partene gir samtykke blir påvirket av hvor mye de enkelte politimennene er engasjert i konfliktrådsordningen. Det er ulike meninger om hvem som vil være best egnet til å innhente samtykke. Fra påtale sin side blir det argumentert med at det er mest hensiktsmessig om Konfliktrådet henter inn samtykke, og at det ville lettet etterforskningsarbeidet for politiet. Fra Konfliktrådet blir det nevnt at mange saker vil kunne komme i retur. På den annen side blir det argumentert med at politiet har større autoritet og tyngde, og at politiet derfor vil være mest egnet til å innhente samtykke.

God informasjon og reelt samtykke

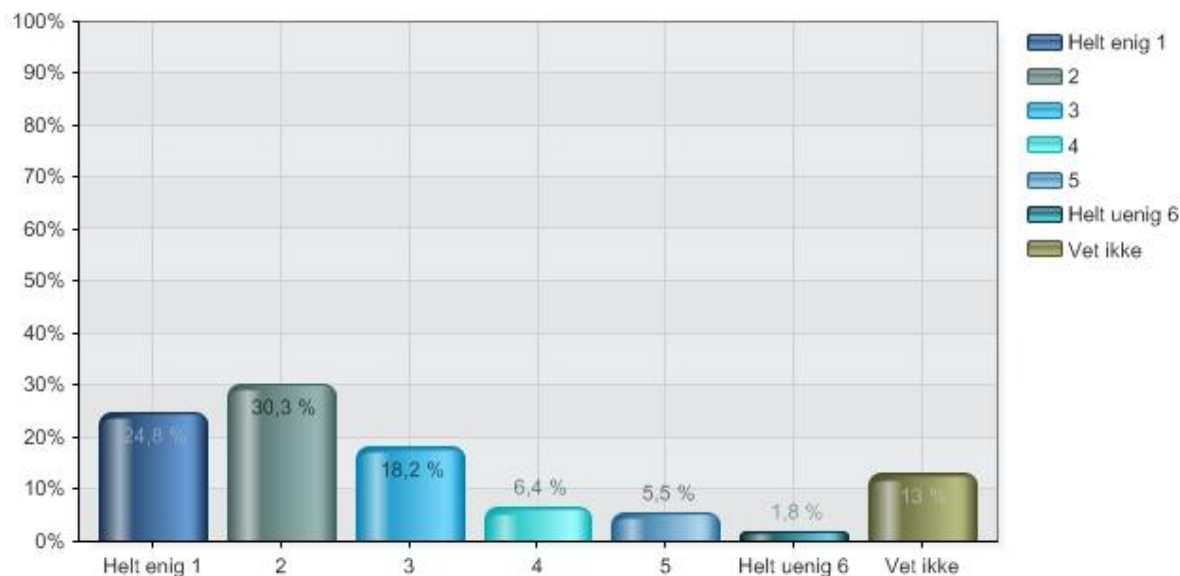
I intervju vises det til at det er flere problemer når det gjelder samtykke. Partene får ikke alltid god nok informasjon om hva en konfliktrådsløsning innebærer, og dette kan påvirke hvorvidt man får samtykke og om samtykket er reelt. En gjentakende utfordring er at politiet ved innhenting av samtykke i liten grad har informert om hva konfliktråd egentlig innebærer. Dette har i mange tilfeller ført til at partene har trukket samtykket når de møter i Konfliktrådet. Det opplyses at mange må bruke tid på begynnelsen av en medling til å avklare hva samtykket innebærer. I tillegg blir det vist til at politiet har ulik praksis når det gjelder informering av partene om at saken er sendt Konfliktrådet, og at slik informasjonen til tider er mangelfull.

I spørreundersøkelsen Deloitte har gjennomført svarte respondentene at det i hovedsak er gode nok prosedyrer for innhenting av reelt samtykke, mens 13,7 % har sagt seg mer eller mindre

⁸¹ Kvalitetssikringsdokumentet til Konfliktrådet, kapittel to

uenige i dette. Svarene fremgår av figuren under, der respondentene svarte på følgende spørsmål: «Ta stilling til de følgende påstandene: - Det er gode prosedyrer for å sikre at reelt samtykke er innhentet».

Figur 6 Prosedyrer for å sikre reelt samtykke



Manglende reelt samtykke en av flere faktorer som kan påvirke partenes forståelse av rammene for møtet. Konfliktrådene gjennomførte i 2011 en brukerundersøkelse blant bl.a. påklagede og klagere. Resultatene fra denne undersøkelsen viser at rundt 23 % av klagerne og 44 % av de påklagede var usikre på rammene for møtet. Dette gjaldt både for sivile saker og straffesaker.⁸² I en rapport fra Nordlandsforskning fra 2009 vises det til flere utfordringer når det gjelder enighet om rammene for møtet:

«I enkelte saker har ikke partene vært så enige som avtalene synes å indikere. Generelt uttrykker både klagerne og påklagede stor usikkerhet i forhold til hva som er rett og rimelig å kreve og bli avkrevd.

(...)

Informasjonsdelen må ikke avgrenses til å omhandle Konfliktrådet og konfliktrådsmøtet. I saker der konfliktråd anvendes som alternativ eller supplement til straff, er det også avgjørende med informasjon om de juridiske aspektene.(...) Det er store kunnskapshull hva angår alternativene til konfliktråd hos deltakerne generelt. Det er også alt for dårlig kjennskap til angrefristen hos deltakerne.»⁸³

Uavhengig om hvem som innhenter samtykke, og om det gis god nok informasjon, er det ikke alle partene som *ønsker* å delta i konfliktråd. Det blir vist til stor variasjon når det gjelder hvor mange ofre som gir samtykke i naskerisaker. Eier av butikken det er nasket fra ønsker for eksempel ikke å stille opp eller de prioriterer det ikke. Noen samtykker også først, men angres når de blir innkalt. Det blir påpekt at samtykket gjerne er en modningsprosess hos offeret, og at selv om ikke vedkommende ønsker å delta i Konfliktrådet umiddelbart, kan det få tilbudet igjen på et senere tidspunkt.

⁸² Oppsummerte resultater, brukerundersøkelsen 2011.

⁸³ Nordlandsforskning (2009) Med ! eller ? Virkninger av, og utfordringer ved, gjenopprettende rett som alternativ eller supplement til straff. Rapport 14/2009

Et grunnleggende premiss med konfliktrådsordningen er at samtykket skal være frivillig. Flere av de som er intervjuet viser til at det er viktig å ikke presse verken gjerningspersonen eller offeret til å delta i konfliktrådsmedling. Samtidig viser flere av representantene for påtale til at frivillighetsaspektet kan være problematisk. Det blir stilt spørsmål ved om gjerningspersoner under 18 år burde få behandlet saken sin i Konfliktrådet selv om fornærmede ikke samtykker. En annen utfordring er at vergene til ungdom kan nekte konfliktrådsmedling, selv om politiet selv ser at saken hadde egnet seg for konfliktrådsmedling.

Utfordringer

- Ikke alle konfliktråd opplever at det er gode nok rutiner for innhenting av reelt samtykke
- Det er ikke alltid god nok informasjon til partene om hva konfliktrådsmedling innebærer
- Det er ikke alltid avklart hvem som skal hente inn samtykke og hva som er mest hensiktsmessig.
- Politiet har ulik praksis når det gjelder informering av parter om at saken er sendt Konfliktrådet og informasjonen til partene er til tider mangelfull

9.3 Teknologi og systemer

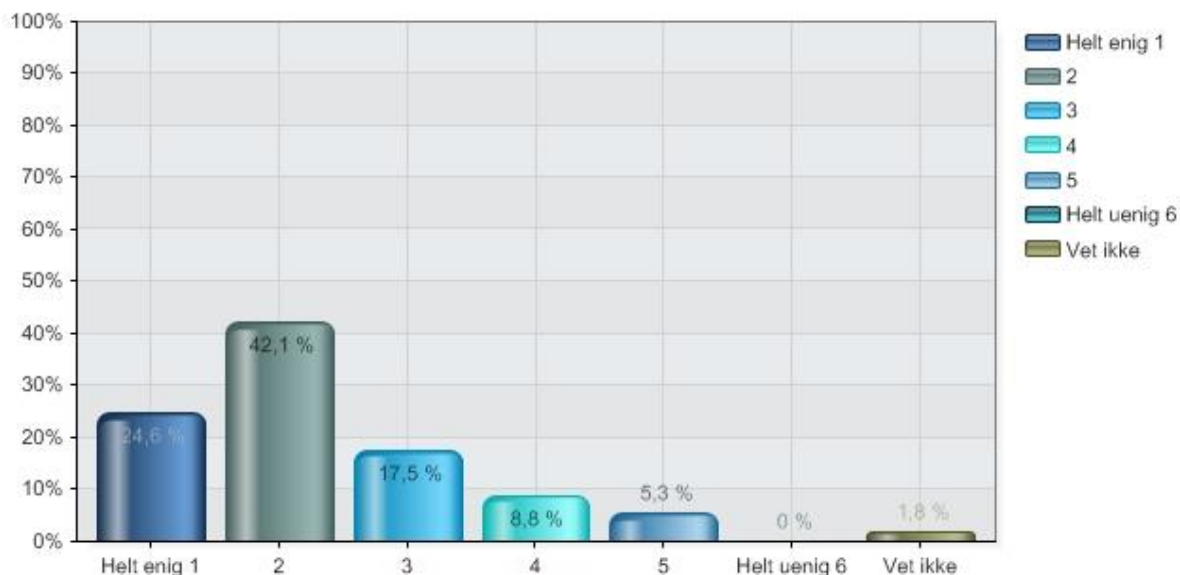
Teknologi dreier seg ikke bare om IT og administrative systemer. Vi omtaler teknologi som kunnskapen om bruk av teknikker. Derfor omtales også medling som teknologi, da dette er basisteknologien i konfliktrådsorganisasjonen.

9.3.1 Kapasitet

Figuren under viser at respondentene i spørreundersøkelsen i hovedsak vurderer kapasiteten til å være god med hensyn til å ta unna saker innen anbefalt tid. Enkelte kontorer opplever å ikke ha god nok kapasitet. Vi stilte følgende spørsmål til de ansatte i Konfliktrådet: «Ta stilling til følgende påstander om Konfliktrådets kapasitet og kompetanse: - Konfliktrådet har tilstrekkelig kapasitet til å ta unna saker innen anbefalt tid.»⁸⁴

Figur 7 Kapasitet til å ta unna saker innen anbefalt tid

⁸⁴ Antall respondenter som svarte på dette spørsmålet var 59.



9.3.2 Kompetanse

9.3.2.1 Opplæring og kompetanseheving

De ansatte ved lokalkontorene får kompetanseutvikling både via kursing og via læring mellom kollegaer. I evalueringen fremkommer det at de ansatte på lokalkontorene gjerne kunne tenke seg mer opplæring på organisatoriske tema, slik som styringssystemene internt i organisasjonen og de ulike utvalgene. Det savnes også informasjon og opplæring på det juridiske området, for å kunne kommunisere bedre med politi og påtale om samarbeid og sakskompleks.

Per i dag får nye ledere megleropplæring, kort opplæring i fagsystemene, og en «mentor», som er en konfliktrådsleder fra et annet kontor. Det fremkommer av intervju at det hadde vært ønskelig for nyansatte på kontorene å få tildelt en kontaktperson fra Sekretariatet. Selv om det er et forbedringspotensial når det gjelder systematisk opplæring av nye konfliktrådsledere, blir det vist til at det er en stor velvilje fra ledere og sekretariat. Det fremgår av intervju med Sekretariatet at de har forbedringspotensial i å lage en tydeligere opplæringspakke for nye konfliktrådsledere.

Det er per i dag ikke tydelige føringer på hvor mye kunnskapsutvikling de enkelte ansatte skal få utover det som er obligatorisk. Det blir pekt på at dette kan føre til ulike praksiser. Det blir vist til at det ikke skjer en kartlegging av kompetansen i organisasjonen, og det er ikke utarbeidet en kompetanseplan for veiledning eller for videreutdanning. Det blir argumentert med at det kunne vært hensiktsmessig å ha noen slike føringer fra sentralt hold. Det blir samtidig vist til at fordi Konfliktrådet er en lekmannsordning skal det ikke være for mye fokus på den formelle kompetansen til de enkelte.

Opplæring av *meglere* skjer blant annet gjennom faste kurs i meglingsmetodikk og via læring på møteplasser. Det er også en praksis i dag med observasjon av konfliktråd, der erfaren megler observerer en mindre erfaren megler under megling, og de to har en reflekterende samtale i etterkant. Dette fungerer som en kvalitetssikringsmekanisme og en god læringsarena.⁸⁵ Observasjon er samtidig en ressurskrevende ordning. Praksisen med å bruke to meglere blir også trukket frem som særlig nyttig for den enkeltes læring. Samtidig er det noen som rapporterer om uklarhet om rollefordeling og ansvar ved bruk av to meglere i en sak.

⁸⁵ Årsrapport for Sekretariatet for konfliktrådene 2010; Kvalitetssikringsdokument for Konfliktrådet.

Det generelle inntrykket er at det er god og relevant kompetanse i organisasjonen når det gjelder meglingsmetodikk. Det er også systematisert informasjon om metodikk som oppdateres jevnlig, blant annet i kvalitetssikringsdokumentet og meglerhåndboken.

Meglerne opplever opplæringen i metode som gjennomgående god, og opplæringen bygger delvis på workshopmodellen, korte teoribolker og rollespill. Meglerne får faglig påfyll på meglersamlinger. For de ansatte arrangeres det erfaringskonferanse. Enkelte meglere viser til at de gjerne skulle hatt jevnlig oppfriskningskurs og oppdatering på nye lover og ny kunnskap på feltet. Lekmannsidealet står sterkt, og det blir stadig trukket frem i intervju at en megler ikke må „overta“ konflikten fra de involvert.

Gjennomføring av stormøter krever tilretteleggingskompetanse. Det blir i årsrapporten for 2011 vist til at flere meglere har fått tilretteleggerkompetanse.⁸⁶ Konfliktrådene som har drevet lengst med stormøter har klart å engasjere meglere som tilretteleggere, mens konfliktråd med mindre stormøteerfaring i større grad benytter de faste ansatte til forberedelse og delvis til gjennomføring av stormøtene. Det tar tid å skaffe stormøtekompetanse til rådene, både blant de ansatte og meglerne, men det blir vist til at det er en positiv utvikling.⁸⁷

Utfordringer når det gjelder meglinger og metodikk:

- Meglingsmetodikken framstår som robust. Den tåler mange ulike saksforhold, men er samtidig i utvikling.
- Det må sikres tilretteleggerkompetanse for å kunne gjennomføre stormøter.
- Det er viktig at meglerne får nok saker til å holde seg oppdatert
- Observasjon er en viktig kvalitetssikringsmekanisme, men er ressurskrevende.

Utfordringer med opplæring av ansatte:

- Utover grunnopplæring er det lite systematikk i hva slags kompetanse de ansatte bør opparbeide seg og hvordan konfliktrådsledere skal prioritere i den sammenheng. Dette medfører en risiko for ulikheter når det gjelder ansattes mulighet for kompetanseheving.
- Det er viktig at kursing er nyttig for rollen den enkelte har i organisasjonen.

9.3.2.2 Rekrutteringsstrategier

Når det gjelder rekruttering bør det skilles mellom *meglere* og *ansatte* ved lokalkontorene. *Meglerne* blir rekruttert bredt, og man søker en viss spredning i alder, kjønn, bakgrunn og etnisitet. Det viktigste kriteriet er egnethet i rollen som megler. Det er utarbeidet strukturer for rekruttering i kvalitetssikringsdokumentet. Meglerne har per i dag svært ulik bakgrunn og kompetanse, og det er et fokus på at alle meglerne er likeverdige og lekmen. Det blir tatt opp at det å ha fokus på mangfold i rekruttering av ansatte, og i videreutvikling av organisasjonen, stiller store krav til å utvikle en felles organisasjonskultur.

⁸⁶ I 2011 nådde konfliktrådene målet om gjennomføring av 300 stormøter.

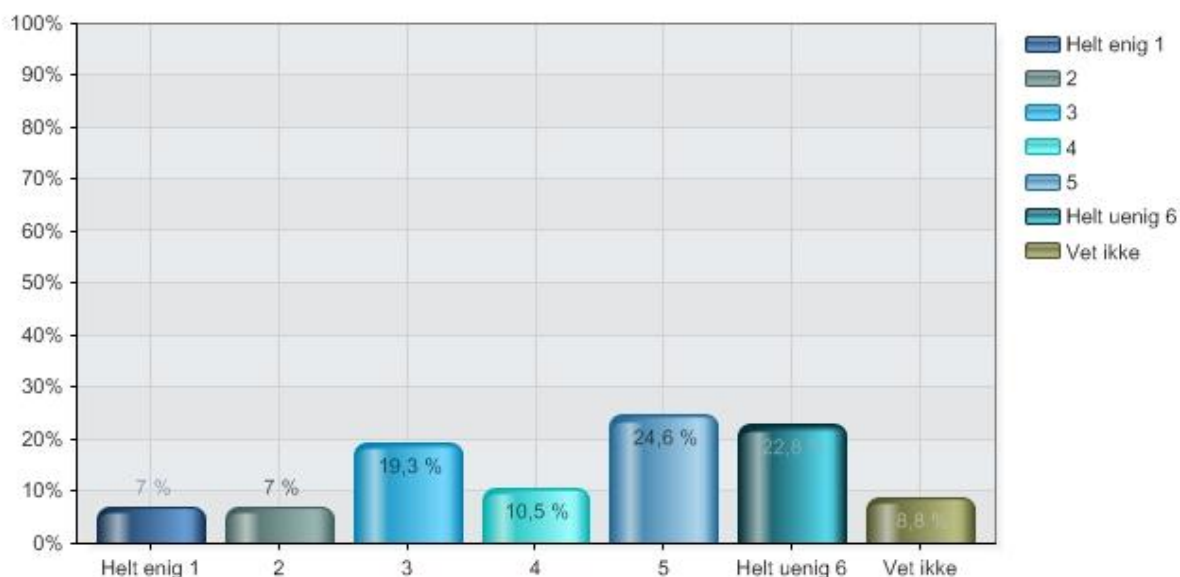
⁸⁷ Årsrapport for Sekretariatet for Konfliktrådene 2011, s.12

Det blir gjennomgående tatt opp at man ikke skal profesjonalisere meglerrollen, men at man skal beholde lekmannspreget ordningen har. I strategidokumentet pekes det på at meglerrollen skal preges av «*sunn fornuft, frivillighet og at møtene våre skal eies av partene. Mandatet vårt er å hjelpe partene til selv å håndtere lovbrudd og konflikter.*»⁸⁸ Det er også fokus på at alle meglere skal være generalister, og at man skal unngå spesialisering og profesjonalisering.

Når det gjelder rekruttering av *ansatte* til lokalkontorene, er det stor variasjon i hvor lett det er for konfliktrådene å rekruttere personer som er egnet og som har rett kompetanse. Stort sett er det god søkermasse til lokalkontorenes ledige stillinger. Samtidig er det viktig å holde på de ansatt og å unngå for høy gjennomtrekk. Arbeidsmiljøundersøkelsen Konfliktrådet fikk utført i 2011 viser at de ansatte i hovedsak er fornøyde med å arbeide i Konfliktrådet, samtidig som flere er usikre på om de ønsker å ha en lang karriere i der. Det vises til at mange av de som har kommet inn i organisasjonen de siste årene, har høyere krav til utvikling og kompetanseheving enn tidligere.

Svarene i spørreundersøkelsen Deloitte har gjennomført indikerer at det for noen konfliktråd er vanskelig å rekruttere personer som er egnet og har rett kompetanse. Spørsmålet som ble stilt var: «Ta stilling til følgende påstander om Konfliktrådets kapasitet og kompetanse: - Det er vanskelig for vårt konfliktråd å rekruttere personer som er egnet og har rett kompetanse».⁸⁹

Figur 8 Problemer med rekruttering til Konfliktrådet



Evalueringen viser videre at Konfliktrådernes utvidede ansvarsområder og sakenes økende kompleksitet kan gi økt behov for kompetanseheving og eventuelt tilførsel av kompetanse fra eksterne aktører. Sekretariatet for Konfliktrådene etterlyser mer juridisk kompetanse internt. De har behov for en jurist som kan bistå med kompetanse på eget lovverk, forsikring, taushetsplikt, strafferett, taushetsplikt, vergespørsmål med mer. Evalueringen viser til at det med nye oppgaver blir et økt behov for jurister. Sekretariatet har også juridiske behov på personaladministrasjonsområdet, og de har hatt høye utgifter til juridisk bistand i forbindelse med innkjøp.

⁸⁸ «Et konfliktråd for fremtiden» Strategier for konfliktrådernes arbeid 2012-2016. Desember 2011.

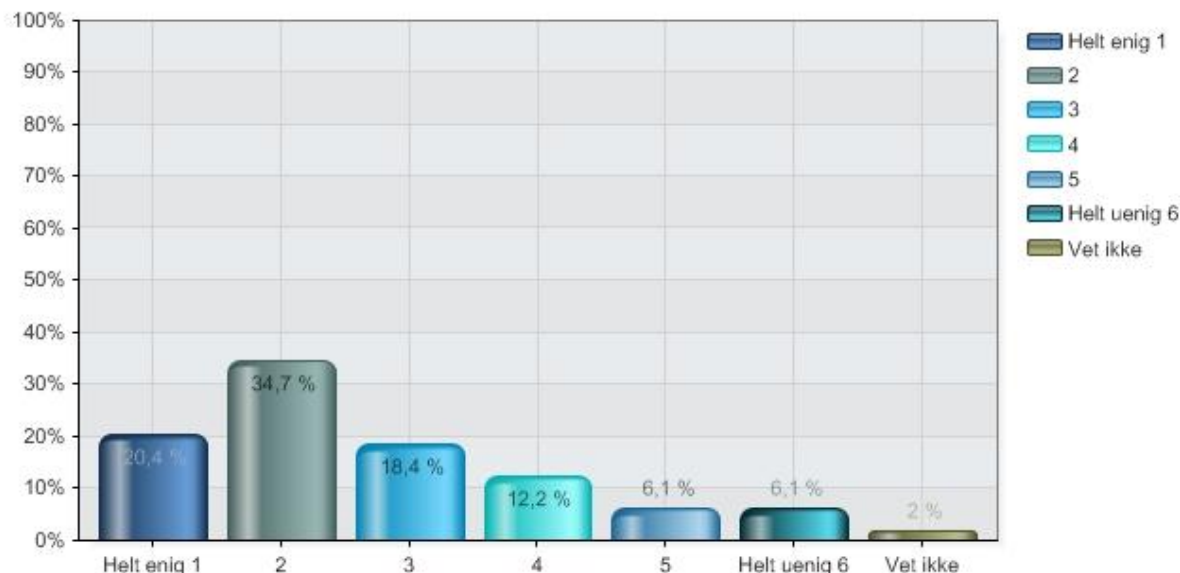
⁸⁹ Det må tas høyde for at det i spørsmålsstillingen ikke er skilt mellom ansatte og meglere, så det kan ligge ytterligere variasjoner bak disse tallene.

9.3.2.3 Metodikk og nye kompetansebehov

Konfliktrådet vil få utvidede ansvarsområder i tiden fremover, selv om det fortsatt er en del usikkerhet når det gjelder hvor mye av de nye saksområdene Konfliktrådet vil få ansvaret for.⁹⁰

I spørreundersøkelsen ble respondentene spurt om organisasjonen er rustet til å ta inn over seg nye oppgaver. Spørsmålet var «Ta stilling til følgende påstand: - Konfliktrådet er godt rustet til å ta inn over seg nye oppgaver», i følgende figur vises svarene til de som er ansatt i Konfliktrådet.

Figur 9 Konfliktrådet rustet ta inn over seg nye oppgaver

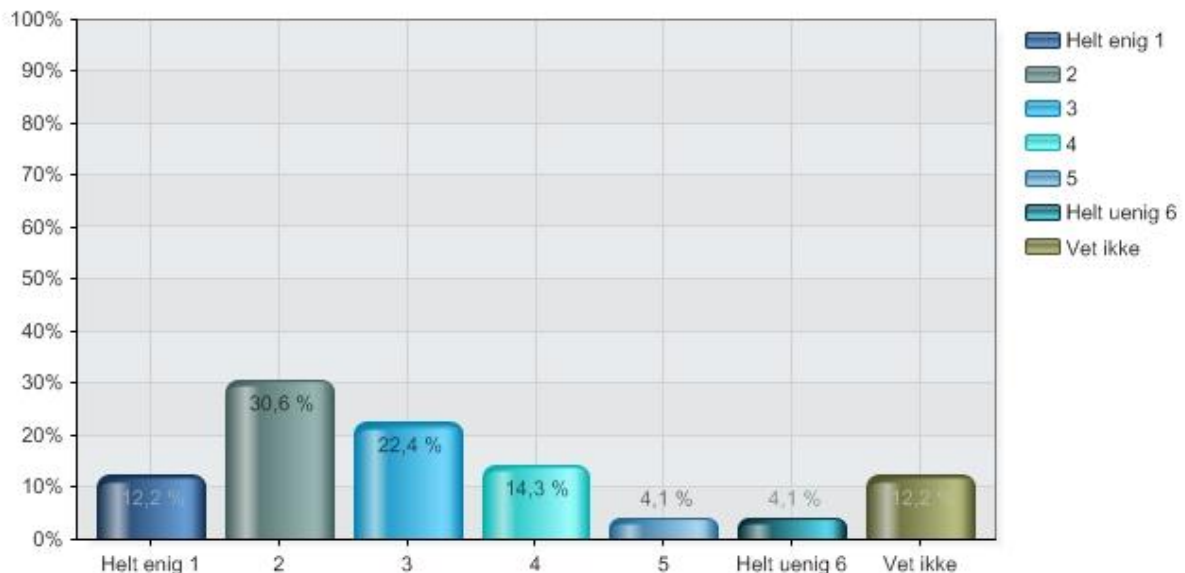


Som vi kan lese av figuren over, er det noe sprikende svar fra Konfliktrådsorganisasjonen når det gjelder hvor godt rustet Konfliktrådet er til å ta inn over seg nye oppgaver. Dette kan skyldes flere forhold. For det første vil svar på dette spørsmålet være avhengig av hvilke nye oppgaver det dreier seg om. For det andre er det fortsatt ikke helt avklart hvilke oppgaver Konfliktrådet vil få i fremtiden. Mange av de nye ansvarsområdene som potensielt vil havne under Konfliktrådets ansvarsområde, er ute på høring, eller har ennå ikke blitt iverksatt. De ulike respondentene i spørreundersøkelsen har også varierende grad av informasjon om de nye oppgavene. Spesielt gjelder dette meglerne tilknyttet lokalkontorene. Kommentarer til spørreundersøkelsen reflekterer flere av disse antakelsene.

Ved innføring av nye oppgaver er det sentralt at organisasjonen på lokalt nivå opplever å ha et Sekretariatet som har mulighet og evne til å bistå, slik at innføringen av de nye oppgavene går så smertefritt som mulig. I spørreundersøkelsen ble det derfor stilt følgende spørsmål: «Ta stilling til følgende påstand: - Konfliktrådssekretariatet er godt rustet til å bistå konfliktrådene ved økte oppgaver»

Figur 10 Sekretariatet rustet bistå konfliktrådene ved økte oppgaver

⁹⁰ Som presentert i kapittel fem er det snakk om vedtatte og potensielt nye arbeidsområder. Områdene inkluderer ungdomsstraff, meglings under soning og konfliktråd som reaksjon ved milde narkotikalovbrudd og tilrettelegging av samtaler ved vold i nære relasjoner. Vold i nære relasjoner har det allerede vært arbeidet med ifm prosjekt 21,22 og 23, og ungdomsstraff er vedtatt innført.



Svarene i figuren over viser bare svarene til ansatte ved lokale konfliktrådskontorer. Av svarfordelingen går det fram at det er en tendens til positive svar, samtidig som det er en del sprikende oppfatninger av hvorvidt Sekretariatet er rustet til å bistå konfliktrådene ved økte oppgaver. Dette kan ha en sammenheng med hvor godt de lokale kontorene kommuniserer med Sekretariatet, og hvilke erfaringer de har når det gjelder støtte fra Sekretariatet. Det kan også ha sammenheng med hvorvidt de lokale konfliktrådslederne opplever det som naturlig at Sekretariatet skal fungere som en støtte ved innføring av nye oppgaver.

Vold i nære relasjoner

De ansatte og meglerne trekker spesielt frem et behov for økt kompetanse og informasjon når det gjelder megling i saker om vold i nære relasjoner.

Det vil være viktig å kjenne til tiltaksapparatet i samfunnet slik at man kan trekke inn de relevante instanser når nødvendig. Det kan være verdt å merke seg hva arbeidsgruppen skrev i sluttrapporten for prosjekt 23; «tilrettelagt dialog i saker som omhandler vold i nære relasjoner».

«Arbeidsgruppen for tiltak 23 er positive til resultatene av tiltaket. Allikevel er det bekymring i forhold til at tiltaket er med på å avdekke volden, motivere partene, skape forventninger til endring – uten at vi har et behandlingstibud som kan ta imot,» (Sluttrapport tiltak 23, s.14)

Det blir foreslått at det utarbeides en opplæringsplan for arbeid med vold i nære relasjoner. Det blir påpekt at flere vegrer seg for at tunge saker med lang historikk skal tas inn i Konfliktrådet, og det blir påpekt at det er viktig å være bevisst risikoen for at man opptrer som «hobbypsykolog».

NTNU Samfunnsforskning har evaluert prosjekt 22 om «Familievold, forsoning og forebygging».⁹¹ I tillegg har Konfliktrådet i Sør-Trøndelag utarbeidet en sluttrapport, der de blant annet legger frem en detaljert mal til hvordan meglere på en god måte kan inkludere barn i samtalene.⁹² Det fremgår av intervju at det er ønskelig med opplæring fra fagpersoner, samarbeid med FoU og frivillige organisasjoner for å få generell innsikt i de nye fagområdene.

Svarene fra spørreundersøkelsen viser at det er store variasjoner i oppfatningene om Konfliktrådet har tilstrekkelig kompetanse til å jobbe med saker som omhandler vold i nære relasjoner. Dette går frem av figuren under.⁹³ Respondentene fikk følgende spørsmål: «Ta stilling

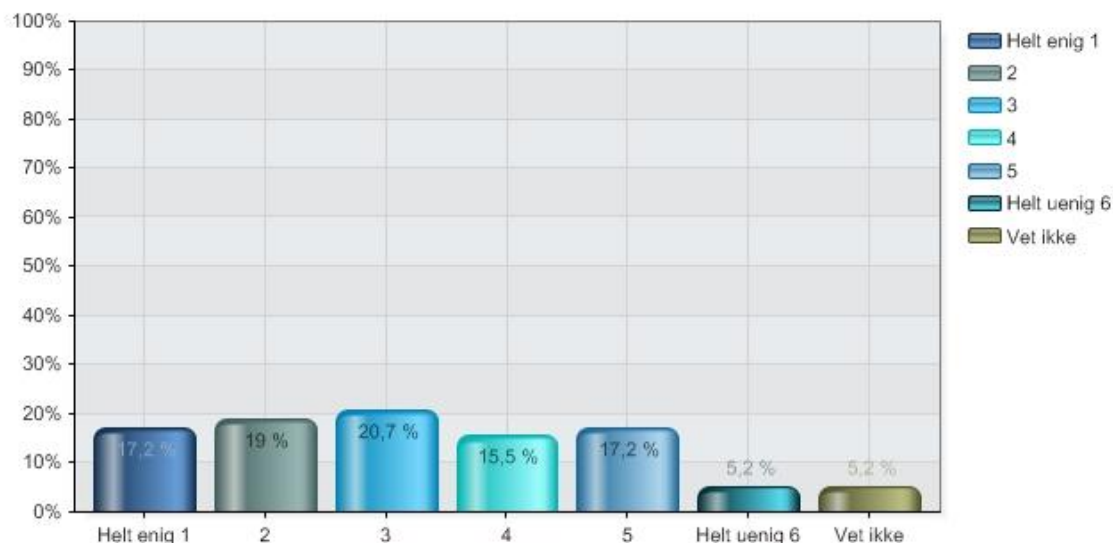
⁹¹ NTNU (2011) Tilrettelagte samtaler ved familievold. Evaluering av familievoldprosjektet til konfliktrådet i Trondheim.

⁹² Sluttrapport Familievold, forsoning og forebygging 2008-2011. Rapport skrevet av Guro Angell Gimse.

⁹³ N=58, spørsmålet er stilt til ansatte ved lokalkontorene og til Sekretariatsmedlemmer.

til følgende påstander om konfliktrådets kapasitet og kompetanse: - Konfliktrådet har tilstrekkelig kompetanse til å jobbe med saker som omhandler vold i nære relasjoner»

Figur 11 Konfliktrådets kompetanse på vold i nære relasjoner



Det er ikke bare de tre aktuelle konfliktrådene for «Vendepunkt»-tiltakene som opplever familievoldtematikken som aktuell. Av Konfliktrådets årsrapport for 2011 fremgår følgende:

«[Vi ser at] flere konfliktråd som ikke har noen spesiell satsing på saker med vold i nære relasjoner har fått tilsendt ganske mange slike saker fra politiet. Konfliktrådene har ikke avvist sakene, men flere har etterspurt mer kompetanse på området.»

En utfordring med saker som omhandler vold i nære relasjoner, er at det ofte er lang historikk og alvorlige hendelser. Flere har stilt spørsmål ved om Konfliktrådet er egnet instans til å ta over disse oppgavene. Sluttrapporteringen for tiltak 23, «tilrettelagt dialog ved vold i nære relasjoner» viser til flere dilemmaer og utfordringer ved meglings i den typen saker. Arbeidsgruppens refleksjoner rundt dette er at:

«Når det gjelder vold i nære relasjoner og konflikthåndtering av dette, kommer også et tredje dilemma opp; Vold i nære relasjoner dreier seg ikke om en konflikt, men en tilstand. Hvordan skal en upartisk megler, uten spesiell kunnskap om vold og uten kunnskap om voldens skader og konsekvenser, ivareta voldsofferet slik at det ikke oppleves som et nytt overgrep å sitte ansikt mot ansikt overfor sin overgriper? Noen av ofrene kan kanskje til og med oppleve det som en krenkelse at politiet sender saken til Konfliktrådet. De kan føle at det ikke ble tatt på alvor. Noe som igjen fører til at det blir vanskeligere å anmelde et nytt forhold.

Det er derfor svært viktig at denne type saker behandles etter en mal, slik at tilbudet blir likt for partene. Tilretteleggerne må ha kompetanse på vold i nære relasjoner og kunne vurdere om et møte skal avbrytes og at saken skal sendes tilbake til politiet med en annen straffereaksjon. (...) Tilretteleggerne trenger nok erfaring og kunnskap rundt temaet som kan gjøre dem til trygge hverdagsmennesker, uten å bli «voldsekspert» som vet bedre enn partene selv.»

Det fremgår av Konfliktrådenes årsrapport for 2011 at Sekretariatet tar fatt i dette ved å utvikle en "opplæringspakke" for medarbeidere og meglere, basert på erfaringer fra de tre Vendepunkt-tiltakene. En slik systematisering av metodikken bidrar ikke bare til raskere opplæring av meglerne, men gjør det også lettere å sikre en viss likhet i saksbehandlingen.

Konfliktrådsmedling ved narkotikalovbrudd

Et annet fagområde som kan komme inn under Konfliktrådets ansvarsområde, er konfliktrådsmedling som alternativ reaksjon ved narkotikalovbrudd. Forslaget er fortsatt på høring. Arbeidsgruppen bak «Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd» foreslår et tosporet samtykkebasert system, som innebærer enten en kortvarig intervensjon i form av motivasjonssamtale, eller et mer langvarig intervensjonsprogram. Sekretariatet for Konfliktråd stiller seg positiv til at intervensjonsprogrammet skal legges til Konfliktrådet, og viser til at oppgaven som koordinator for intervensjonsprogrammet kan ses på som en naturlig følge og utvikling av de gode erfaringene med oppfølgingsteam. I høringsuttalelsen fremgår følgende:

«Vår erfaring og kompetanse i tverrfaglig arbeid og som knutepunkt mellom ulike offentlige etater, mellom parter i konflikt, mellom lek og lærd utgjør en ressurs for lovbrøytter og hans/hennes situasjon og fremtid. (...) Ved å legge oppgaven for å koordinere intervensjonsprogrammet til Konfliktrådet bidrar en også til at reaksjonen får et mest mulig sivilisert preg med færre stigmatiserende konsekvenser.

(...)

Ved å legge koordineringen av intervensjonsprogrammet til Konfliktrådet er det naturlig å ta et gjenopprettende perspektiv innledningsvis i det arbeidet som skal gjøres, der gjenoppretting kan forstås som et bidrag til gjenoppretting av brutte relasjoner, eget selvbilde, skole, arbeid m.m.»⁹⁴

Hvis intervensjonsprogrammet som en reaksjon ved narkotikalovbrudd blir en del av Konfliktrådets ansvarsområder stiller dette nye krav til kompetanse og kapasitet. Det vil følge med ti koordinatorstillinger og 20 millioner kroner årlig, derfor vil Konfliktrådet ressursmessig sett, ifølge Sekretariatet, være robust nok til å ta inn over seg dette nye området. Det fremgår samtidig av høringsuttalelsen at ressursbehovet bør tas opp til ny vurdering når en ser omfanget av denne nye reaksjonen, og hvor arbeidskrevende den vil bli.⁹⁵

I høringsuttalelsen til Sekretariatet vises det til at de ser det som nødvendig å knytte til seg rusfaglig kompetanse. Sekretariatet viser også til at det i likhet med tematikken rundt vold i nære relasjoner vil være nødvendig å øke den generelle innsikten i rusfaglige problemstillinger i hele organisasjonen, inkludert blant de frivillige meglere.

Metodisk sett kan Konfliktrådet bygge på de gode erfaringene med oppfølgingsteam, og det blir vist til at arbeidet i intervensjonsprogram i stor grad kan legges opp etter samme struktur som oppfølgingsteam. Det understrekes at *gjenopprettende rett* må være utgangspunktet for Konfliktrådets bidrag. Følgende fremgår av høringsuttalelsen til Sekretariatet

«SFK er positive til at ansvaret for intervensjonsprogrammet og koordineringsgruppen legges til konfliktrådene med bakgrunn i den positive erfaring vi har med oppfølgingsteam. Målgruppen er til dels den samme som i oppfølgingsteamene der rus også er aktuell problematikk. For denne målgruppen er det svært relevant å bidra til å mobilisere, hele og styrke relasjoner både i de private nettverk og ulike andre som til arbeidsgiver, skole, hjelpeapparatet m.m.»⁹⁶

Samtidig som Sekretariatet i sin høringsuttalelse er positiv til at Konfliktrådet er ansvarlig for intervensjonsavtale, vises det til at det er mest hensiktsmessig å forankre *motivasjonssamtalene* hos helsefaglig personell. Sekretariatet viser til at det i forslaget til høring er uklart hvem som skal ha ansvar for motivasjonssamtalene, men at dette er en viktig avklaring, slik at ikke sakene automatisk sendes til Koordineringsgruppen for vurdering og videre koordinering.

⁹⁴ Høringsuttalelse fra Sekretariatet for Konfliktråd, sendt 13.juni 2012

⁹⁵ Høringsuttalelse fra Sekretariatet for Konfliktråd, sendt 13.juni 2012

⁹⁶ Høringsuttalelse fra Sekretariatet for Konfliktråd, sendt 13.juni 2012

Den eksterne arbeidsgruppen bak «Økt bruk av konfliktråd» viser til at kriminalomsorgen har etablert metoder for å gjennomføre motiverende samtaler og russamtaler, og at det gjøres opplæring og evalueringer i regi av Kriminalomsorgens utdanningssenter. De viser også til at kriminalomsorgen har høy og god formell kompetanse til å gjennomføre gode motiverende samtaler med målgruppen. Arbeidsgruppen mener dette står i motsetning til lekfolksprinsippet som er et viktig fundament for Konfliktrådene.⁹⁷

Det kan være verdt å merke seg at selv om Konfliktrådet har relevant kompetanse og metodikk når det gjelder gjenopprettende prosesser, er det faktorer ved narkotikalovbrudd som utfordrer prinsippene til Konfliktrådets virksomhet. Enkelte av de som er intervjuet stiller spørsmålsteget ved om narkotikabruk er et eksempel på offerløs kriminalitet og om det derfor utfordrer toparts-møtet. I mindre alvorlige narkotikalovbrudd er det en tydelig lovbrøter, men *offeret* er mindre tydelig definert. I hovedsak tas det utgangspunkt i lovbrøters perspektiv og behov, og ikke i et konkret offer. Representanter fra Sekretariatet viser til at rusmisbrukernes berørte parter, som familie, kan benyttes som part i en meglingsprosess.

Den eksterne arbeidsgruppen bak «Økt bruk av konfliktråd» viser til at narkotikalovbrudd er å anse som offerløs kriminalitet. De påpeker at den økte bruken av oppfølgingsteam for ungdom dekker en del av den samme målgruppen som de som gjør mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Arbeidsgruppen bak «Økt bruk av Konfliktråd» konkluderer med at det ved mindre narkotikalovbrudd kan gjøres unntak for prinsippet om partenes personlig oppmøte hos to parter når det gjelder ungdom under 18 år. Vurderingen er imidlertid en annen når det gjelder narkotikalovbrudd for personer over 18 år. Dette begrunnes på følgende måte:

«En ytterligere uthuling av prinsippet om at partene må møte personlig, kan føre til at Konfliktrådets virksomhet beveger seg bort fra prinsippet om gjenopprettende prosess, og Konfliktrådet blir et konkurrerende straffegjennomføringsorgan ved siden av kriminalomsorgen.»⁹⁸

Arbeidsgruppen «Økt bruk av konfliktråd» ønsker dermed ikke at Konfliktrådet skal ha det organisatoriske ansvaret for slike lovbrudd, ettersom det er i strid med grunnleggende prinsipper for Konfliktrådets virksomhet.⁹⁹ Kriminalomsorgen har metoder for å gjennomføre motiverende samtaler og russamtaler, og det gjøres opplæring og evalueringer i regi av Kriminalomsorgens utdanningssenter. Arbeidsgruppen foreslår derfor at kriminalomsorgen skal ha det organisatoriske ansvar for slike oppgaver. De viser også til at kriminalomsorgen har høy og god formell kompetanse til å gjennomføre gode motiverende samtaler med målgruppe. Arbeidsgruppen mener dette står i motsetning til lekmannsprinsippet som er et viktig fundament for Konfliktrådene.¹⁰⁰

Ungdomsstraff

Ved innføring av ungdomsstraff vil Konfliktrådene få en utøvende rolle ved straffegjennomføringen. Dette er langt på vei en ny rolle for Konfliktrådet, og straffegjennomføring krever strammere krav til styring og likhet i organisasjonen for å sikre rettssikkerheten. I tillegg vil ungdomsstraffen kreve god samhandling med kriminalomsorgen på lokalt nivå, spesielt med tanke på hvordan det skal reageres ved brudd på ungdomsplanen.¹⁰¹

I svarene til spørreundersøkelsen Deloitte har gjennomført er det indikasjoner på at ikke alle er sikre på om Konfliktrådet har tilstrekkelig kompetanse til arbeid med ungdom. Vi stilte følgende spørsmål: «Ta stilling til følgende påstand om Konfliktrådets kapasitet og kompetanse: - Konfliktrådet har tilstrekkelig kompetanse til å jobbe med oppfølging av ungdom på en god måte». Svarene fordelte seg som følger:

⁹⁷ Se s. 96 i rapporten «Økt bruk av Konfliktråd»

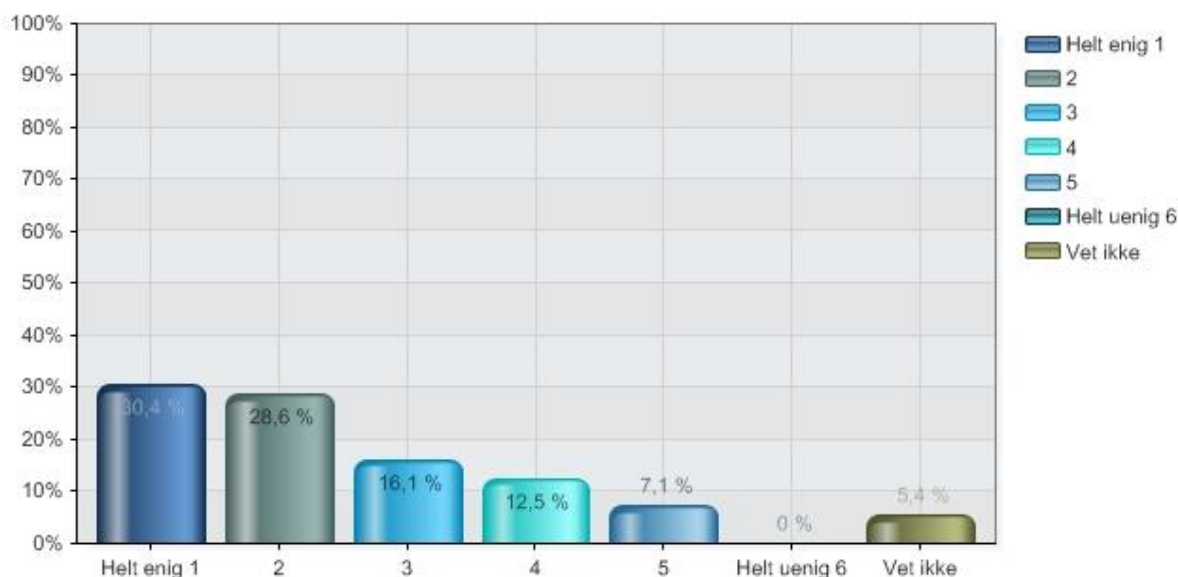
⁹⁸ Se s.96 i rapporten «Økt bruk av Konfliktråd»

⁹⁹ Se s.96 i rapporten «Økt bruk av Konfliktråd»

¹⁰⁰ Se s. 96 i rapporten «Økt bruk av Konfliktråd»

¹⁰¹ Prosjektplan for utprøving av ungdomsstormøte for unge lovbrøtere ved konfliktrådene.

Figur 12 Konfliktrådets kompetanse i forhold til oppfølging av ungdom



Det er mange utfordringer knyttet til at Konfliktrådet skal gå inn på straffegjennomføringsområdet i forbindelse med straff for ungdom. Oppfølgingsteam er langt på vei en utprøvd og robust teknikk som allerede eksisterer i flere konfliktråd. Innføringen av ungdomsstraff stiller imidlertid krav, ikke bare til kompetanse og system internt, men også til kommunikasjon med Kriminalomsorgen på lokalt nivå. Dette er spesielt viktig ved eventuelle brudd på ungdomsplanen i de enkelte tilfellene. I sluttrapporten om oppfølgingsteam, blir det skissert flere fremtidige utfordringer:

«Det er viktig for konfliktrådene som skal implementere oppfølgingsteam at de bruker tid på å finne de riktige fagpersonene i dette samarbeidet som har kompetanse og handlingsevne til å sette det operative arbeidet ut i livet. Konfliktrådets hovedoppgave er å koordinere ressurser og kompetanse som kan bidra i den tverrfaglige oppfølging av unge lovbrøyttere. Det må derfor holdes et utstrakt informasjonsarbeid slik at de lokale samarbeidsaktørene får vite hva dette handler om, og at sentrale nøkkelpersoner kan melde sin interesse. Konfliktrådet må også kunne motivere og legge til rette for at de ulike fagpersoner som involveres utvikler velvilje, kompetanse og holdninger som gir et godt grunnlag for et tverrfaglig samarbeid i oppfølgingsteam.»

Megling i fengsel

Enkelte av konfliktrådene tilrettelegger allerede for megling i fengsel. Det kan bli arrangert megling mellom innsatte og ansatte, og mellom gjerningspersoner og etterlatte eller ofre. Arbeidsgruppen som har utarbeidet rapporten «Økt bruk av konfliktråd» anbefaler at tilbudet om gjenopprettende prosess gis i alle ledd under straffegjennomføringen, dette inkluderer megling i fengselet. Dette innebærer en tettere samhandling mellom Konfliktrådet og kriminalomsorgen. En arbeidsgruppe ble nedsatt for å følge opp St.meld. 37 når det gjelder nettopp gjenopprettende praksis i kriminalomsorgen. I rapporten «Konflikt og Reintegrering. Samarbeid mellom Konfliktrådene og kriminalomsorgen under straffegjennomføring» viser de til følgende konsekvenser for Konfliktrådet ved utvidet oppdragsmengde og ansvarsområder i straffegjennomføringskjeden:

«Et økt fokus på gjennomføring av møter mellom domfelte og ofre vil innebære en økt saksmengde for konfliktrådene. I tillegg vil det være nødvendig at konfliktrådene deltar i koordineringsaktiviteter og informasjonsmøter på enheter. Arbeidsgruppen foreslår derfor at også konfliktrådene oppnevner koordinatorene for samarbeidet med kriminalomsorgen lokalt, og at disse gjennomfører et kort innføringskurs om

kriminalomsorgen ved KRUS. Rapporten legger videre opp til at Konfliktrådet involveres tett når det gjelder gjennomføring av kurs og opplæring av tilsatte i kriminalomsorgen.

Arbeidsgruppen anbefaler at Justisdepartementet som en del av implementeringsfasen sørger for at det blir laget en overordnet avtale mellom KSF og konfliktrådssekretariatet som regulerer ansvarsområder, arbeidsfordeling, utgiftsfordeling mv knyttet til samarbeidet mellom etatene.»¹⁰²

I rapporten, som er utarbeidet sammen med kriminalomsorgen, fremgår det at implementering av gjenopprettende prosesser i kriminalomsorgen innebærer tilføring av et offerperspektiv som i liten grad er til stede i de fleste enheter i kriminalomsorgen per i dag. Arbeidsgruppen viser til følgende utfordringer med dette for kriminalomsorgen:

«Gjennomføring av møter mellom partene i ulike typer konflikter representerer for mange en ny måte å tenke på, og innebærer en endring av etablert praksis og interne kulturer i kriminalomsorgen. Erfaring viser at dette handler om krevende prosesser som fordrer stor oppmerksomhet for å bli vellykket. Det er derfor nødvendig at det settes inn tilstrekkelige ressurser til at den skisserte modellen i denne rapporten blir levedyktig, og at det særlig i oppstartsfasen settes et tydelig fokus for å komme i gang på en ordentlig måte.» (s. 47)¹⁰³

Dette illustrerer at også kriminalomsorgen må gjøre et arbeid for at samarbeidet med Konfliktrådet skal fungere hensiktsmessig.

9.3.3 Refleksjoner om kompetanse og kapasitet

Hovedinntrykket er at man anser meglere og den metodikk som anvendes som robust i forhold til nye oppgavetyper. Det er viktig å ha fokus på de ansattes kompetanse og støtte, samt evne til å trekke inn relevante fagfolk i forberedelser og oppfølging.

Det går frem at de nye saksområdene, som vold i nære relasjoner, utfordrer konfliktrådenes lekmannsideologi ved at det kreves stadig mer metodikk og kompetanse. Datamaterialet peker på at det ikke oppleves å være et nødvendig motsetningsforhold mellom lekmannsprinsippet og økt faglig kompetanse. Men det vil være viktig å sikre at megling fortsatt er kjerneprosessen, og at faglige ressurser er identifiserbare, enten ved lokale konfliktrådskontor, i Sekretariatet eller hos samarbeidende instanser. Prinsippet om ikke å «ta over» konflikten fra partene står fortsatt i sentrum. Ved tilrettelegging av samtaler vises det også til at kulturforskjeller blir stadig viktigere, og at kultur kan påvirke hvilke forventninger partene har til Konfliktrådet.

Når det gjelder støtteapparatet rundt meglingen, blir det med nye oppgaver ekstra viktig å ha nødvendig kompetanse som sikrer tydelige rammer for meglingene. Konfliktrådet får nye utfordringer når nye oppgaver skal overtas. Blant annet innebærer det samhandling med etater som har egne lovverk. For eksempel må kanskje straffeloven i enkeltsaker vurderes opp mot lov om barneverntjenester, ettersom lovverkene kan komme i konflikt med barns rettigheter. Konfliktrådet har hatt noen utfordringer på dette området, og skulle gjerne hatt tilgang til kompetanse på et overordnet nivå.

¹⁰² Konflikt og Reintegrering. Samarbeid mellom Konfliktrådene og Kriminalomsorgen under straffegjennomføring (2011)

¹⁰³ Konflikt og Reintegrering. Samarbeid mellom Konfliktrådene og Kriminalomsorgen under straffegjennomføring (2011)

Utfordringer når det gjelder kompetansebehov:

- De fleste ansatte ved lokale konfliktråd opplever behov for mer kompetanse på temaet vold i nære relasjoner. Noen er usikre på hva denne nye rollen innebærer, og viser til en risiko for at meglere får en rolle som «hobbypsykologer».
- Ved tyngre oppgaver er det behov for mer fagkompetanse i støtteapparatet på lokalkontorene eller Sekretariatet.
- Ved gjennomføring av ungdomsstraff kan konfliktrådene få behov for mer kompetanse på ungdom. Oppfølgingsteam innebærer mer langsiktige prosesser enn ved vanlig meglings.
- Kulturforskjeller blir stadig viktigere, og kan påvirke hvilke forventninger man har til konfliktråd.
- Det er et behov for økt juridisk kompetanse, som gjerne kan komme inn på sekretariatsnivå.

9.3.4 Informasjonsmaterieil

Vi har i flere sammenhenger pekt på et stort informasjonsbehov. Det er viktig å gi god informasjon til partene som skal delta i meglings. Det er samtidig viktig å holde samarbeidspartnere og potensielle samarbeidspartnere tilstrekkelig orientert om Konfliktrådets arbeid. Informasjonsarbeidet oppleves ikke å være tilstrekkelig målrettet fra sentralt hold. Mye lokal kreativitet benyttes på å informere vesentlige samarbeidspartnere.

Det er utarbeidet en god del materieil som kan benyttes i Konfliktrådene, men det blir i intervju vist til at dette materiellet i enda større grad kunne vært samlet og delt, slik at de lokale konfliktrådene kunne slippe å starte på nytt.

Det er behov for å gi informasjon både til aktører som allerede benytter Konfliktrådet, og aktører der det er potensial for økt bruk av Konfliktråd. Et eksempel på dette er meglings i fengsel. Enkelte lokale kontorer tilbyr meglings i fengselet, og går aktivt ut med informasjon om dette. I arbeidsgrupperapporten „Økt bruk av Konfliktråd“ er det også konkrete forslag til hvordan man kan gi god informasjon til fengsel og innsatte om Konfliktrådets virksomhet:

„Tilbudet kan gis på flere måter, blant annet ved brosjyrer eller oppslagstavle i fengselet. Det kan være et element under kartleggingen ved innsettelse, se Verdalsprosjektet under punkt 6.11.2, hvor de innsatte blir spurt om de har konflikter med fornærmede eller andre. Konfliktråd kan også være representert på ”servicetorg” i fengselet, hvor flere samarbeidsrepresentanter til kriminalomsorgen har ”stands” eller gir informasjon på annen måte.“¹⁰⁴

¹⁰⁴ Økt bruk av Konfliktråd (2011, side 98)

Utfordringer når det gjelder informasjon:

- Informasjonsarbeidet oppleves ikke å være tilstrekkelig målrettet fra sentralt hold. Det benyttes mye lokal kreativitet på å informere vesentlige samarbeidspartnere.
- Informasjonsmaterieil kan i enda større grad samles og deles, for å unngå dobbeltarbeid for de lokale konfliktrådene.
- Behov for mer informasjon og kunnskap om Konfliktrådet i kommunene, hos partene, og i samfunnet generelt.

9.3.5 Administrativ støtte og IKT

I dagens arbeidsliv er ulike digitale verktøy en sentral del av hverdagen. Hvis en organisasjon har hensiktsmessige fagsystemer på plass, og kompetansen og viljen blant brukerne er tilstede, innebærer IKT en mulighet for betydelig forbedring av arbeidsprosesser.

Sekretariatet har en IKT-avdeling som arbeider med drift og brukerstøtte. De ansatte har tilgang via Konfliktrådets hjemmeside til et intranett for ansatte. De har også et meglernett som er tilrettelagt for meglerne. På intranett finnes en folderstruktur med aktuelle dokumenter for ansatte. Her finnes tilgang til maler, som for eksempel honorarskjema, og sentrale dokumenter som kvalitetssikringsdokument og meglerhåndboken. Tilsvarende finnes på meglernett for meglerne. Det publiseres også nyheter via blogg på begge sidene. Det meste av kunnskapsdelingen mellom konfliktrådsansatte foregår via e-post.

Det er ikke utarbeidet et overordnet dokument om IKT-strategi, men det finnes retningslinjer for strategiske valg for teknologi og sikkerhet. Det er også laget retningslinjer for bruk av sosiale medier. Konfliktrådet bruker per i dag både Facebook og Twitter.

Det fremgår av evalueringen at det ikke er en tydelig beslutningsstruktur for IKT. Flere påpeker at mange IKT-beslutninger bør tas etter en bredere involvering i organisasjonen, både for å sikre godt beslutningsgrunnlag, gode og tilpassede løsninger og større eierskap til IKT-verktøyene. Beslutninger om bruk av elektroniske hjelpemidler blir av flere ansatte opplevd som utydelig og ugjennomsiktige prosesser. Det er mange ulike hensyn som skal vektas mot hverandre ved beslutninger om IKT og kostnader, slik som behov i hverdagen og teknologisk infrastruktur. Flere ansatte og meglere setter spørsmålstejn ved det de opplever som til dels restriktive retningslinjer for IKT-bruk. Det etterlyses tydelighet og en helhetlig strategi for bruk av IKT i konfliktrådene.

Når det gjelder Sekretariatet blir det påpekt at både de som arbeider med fag og de som arbeider med administrasjon bør ta del i sentrale beslutninger om IKT som angår også deres områder. Det blir tatt opp i intervju at det er viktig å ha tydeligere linjer og koordinerte planer om IKT-bruk i organisasjonen. Mange IKT-relaterte spørsmål er det ikke hensiktsmessig å diskutere i plenum med hele Sekretariatet, men utfordringene og de viktige avgjørelsene må synliggjøres til flere av aktørene som er berørt og ansvarlige. Hvis seksjoneringen blir implementert på en god måte, kan man etablere systemer for bred inkludering i sentrale IKT-beslutninger.

Flere tar opp at det kunne vært bedre bruk av digitale hjelpemidler i Konfliktrådets arbeid. Det blir påpekt at flere prosesser kan være unødvendig tungvinte og ineffektive, og det blir vist til at dette kan skyldes gammel teknologi, retningslinjer om at IKT ikke kan benyttes, eller manglende teknologiske løsninger. I mange tilfeller bunner retningslinjene fra IKT i praktiske og/eller kostnadmessige hensyn.

Informasjonssikkerhet blir også trukket frem som en sentral faktor. Deloitte har fått følgende tilbakemeldinger gjennom evalueringen når det gjelder IKT:

- Regelen er at avtaler i megling må skrives for hånd, på egne avtaleskjema med gjennomslagspapir. Dette oppleves av enkelte som tungvint og tar fokus bort fra saken. Argumentet har vært at en eventuell overgang til PC ved avtaleskriving vil utfordre informasjonssikkerhet, beskyttelse av sensitive data og praktisk gjennomførbarhet. Meglingene foregår spredt i ulike lokaler og avtalene skal uansett signeres på papir.
- Det er satt begrensninger for lokale Konfliktråd for kjøp av bærbare PCer, de skal som hovedregel kun kjøpe stasjonære. Denne retningslinjen trekker flere ansatte frem som lite fleksibel når de skal arbeide utenfor kontoret. Sekretariatet har her vurdert kostnad ved stasjonær og bærbar opp mot hvordan og i hvilke tilfeller ansatte bruker maskiner. Fra Sekretariatet blir det opplyst at hvert kontor får lov til å ha en bærbar maskin i stedet for en stasjonær, så hvis en ansatt må ut i møte, kan man låne en bærbar maskin.
- Det er gitt beskjed til organisasjonen om at videokonferanseutstyr, som Skype, ikke kan benyttes. Det blir oppgitt at årsaken er båndbredden, som i liten grad muliggjør videokonferanser parallelt med ordinært arbeid på lokalkontorene. Det estimeres at det vil medføre store kostnader å øke båndbredden på lokalkontorene tilstrekkelig til at videokonferanse kan brukes. Det finnes per i dag ikke noe alternativt system.¹⁰⁵
- Bekreftelse gis i dag til partene via post, ikke via e-post. Saksdokumenter sendes også via post, systemene til politi/påtale og Konfliktrådet «snakker ikke sammen». Det brukes store summer på porto hvert år.
- Det blir foreslått å innføre nettbasert bookingsystem, elektronisk meglerhåndbok, og generelt økte bruken av digitale hjelpemidler.
- Sakssystemet KRSak er lite brukervennlig. Det har vært en prosess med sikte på utskifting av dette fagsystemet, men denne prosessen er foreløpig «lagt på is» på grunn av kompliserte regler for offentlige anskaffelser, og kostnader ved konsulentstøtte ved utforming av et slikt anbud. Sekretariatet mangler anskaffelseskompetanse.
- Regninger må skrives ut på papir og leveres på konfliktrådskontoret for utbetaling.

En praksis som av flere blir trukket frem som sentral for informasjon utad, er bruk av blogg på Konfliktrådet sine nettsider. Blogginnleggene på nettsiden blir trukket frem som positivt, men det blir tatt opp at nettsiden til konfliktrådene kan utvikles til å bli en enda bedre informasjonsportal for parter, samarbeidsparter og offentligheten for øvrig.

Tidligere har meglere uttrykt at de ønsket et elektronisk forum der de kunne diskutere saker, meglernet ble opprettet og kan benyttes til dette formål, men dette har i liten grad blitt brukt i ettertid.

¹⁰⁵ Det blir i intervju informert om at det skal innføres en ny telefonløsning, som også innebærer muligheter for videotelefoni.

Utfordringer når det gjelder administrativ støtte og IKT:

- Sakssystemet KRSak oppleves som lite brukervennlig. Det har vært en prosess rundt eventuell utskifting av dette.
- Utydelig beslutningsstruktur rundt IKT-spørsmål og bruk av elektroniske hjelpemidler. Det er viktig med tydelige linjer for beslutninger og bredere involvering av sentrale aktører
- Det blir stilt spørsmålsteget om det er mulig å effektivisere sentrale arbeidsprosesser. Dette kan skje via et nettbasert bookingsystem, elektronisk meglerhåndbok, og generelt mer bruk av digitale hjelpemidler.
- Økt satsing på IKT kan i mange tilfeller innebære en til dels stor kostnad, for eksempel ved økning av båndbredde og innkjøp av nye fagsystemer.
- Det er ikke utarbeidet et overordnet dokument om IKT-strategi, selv om det finnes retningslinjer for strategiske valg for teknologi og sikkerhet.

9.4 Møteplasser og grensesnitt

Å kunne møtes er viktig for å dele kunnskap og å rydde misforståelser av veien. Dette er selve kjernekunnskapen til konfliktrådene. Likevel er det en stor etterspørsel etter mer intern dialog og læring. Det legges også til rette for dette ved flere anledninger.

Konfliktrådet har blant annet følgende møteplasser:

- Erfaringskonferanse
- Regionkonferanse
- Ledermøter
- Styringsdialogmøter
- Meglersamlinger

På ledersamlingene får lederne på de enkelte kontorene mulighet til å møtes. Noen opplever at ledersamlingene har en koordinerende effekt. Nå er det også gjort forsøk med møteplasser der bare rådgivere på de enkelte kontorene møtes.

Når det gjelder fysisk nærhet mellom de lokale konfliktrådene og for eksempel påtale varierer denne noe. På enkelte steder er det en fysisk samlokalisering eller nærhet som sikrer bortimot daglig kontakt. Andre steder er den fysiske kontakten liten. Det oppleves som en fordel å være fysisk nære, men dette oppveies noe av utstrakt informasjonsvirksomhet, og av at personlige relasjoner er gode.

10. Konfliktrådetets evne til å møte nye krav og oppgaver

I vurderingene som følger legger vi vekt på mulige områder for forbedring. Konfliktrådet er en organisasjon som er preget av et spesielt sterkt engasjement, både for oppgavene, formålet og hensikten med virksomheten. Dette engasjementet er gjennomgående fra den lokale megler og opp til sentrale aktører i departementet. Mange av konfliktrådenes samarbeidspartnere er også preget av det samme engasjementet. Selv om vi vurderer virksomheten som moden for justeringer, vil vi understreke betydningen av at endringer gjennomføres på en måte som sikrer at engasjementet og den verdien som det representerer ivaretas.

Våre vurderinger knyttet til hovedproblemstillingene

Ved hjelp av en organiserende teori og ulike datainnsamlingsteknikker har vi belyst sentrale forhold ved virksomheten i konfliktrådsorganisasjonen. Under går vi gjennom hovedproblemstillingene og knytter våre funn og vurderinger til disse. Vi drøfter:

1. Hvilke tiltak anbefales for at konfliktrådene, gitt dagens mål, økonomiske rammer og oppgaveportefølje, skal ha best mulig måloppnåelse?
2. Hvilke tiltak anbefales for at konfliktrådene, gitt beslutning om tilføring av ovennevnte nye oppgaver, skal bli en bærekraftig organisasjon som når de nye utvidede målene på best mulig måte?

10.1 Konfliktrådenes målsettinger og intensjoner

- *Hvor konkrete og tydelige er konfliktrådenes målsetninger per i dag?*

Målsetningene på nasjonalt nivå oppleves i hovedsak som konkrete og tydelige. Men det overordnede målet og visjonen for Konfliktrådet som helhet kan tydeliggjøres for å gi klarere retning på virksomheten. Det er også varierende i hvilken grad målene blir operasjonalisert av det enkelte konfliktråd, noe som kan skape en opplevelse av distanse.

Målenes tydelighet er forskjellig når det handler om kvantitative mål (antall saker, saksbehandlingstid) og kravene til kvalitet i arbeidet, som i mindre grad er tydeliggjort i styringsdokumentene.

- *Hvordan fungerer styringsdialogen mellom Justisdepartementet og Sekretariatet for konfliktrådene?*

Styringsdialogen mellom Sivilavdelingen og Sekretariatet for konfliktrådet fungerer godt. Dialogen foregår først og fremst i formelle sammenhenger, og begge parter aksepterer etatsstyringsmodellen. Det blir lagt vekt på å finne en hensiktsmessig balanse der man unngår detaljstyring fra departementet samtidig som man sikrer tilstrekkelig tett dialog og kommunikasjon.

Det er likevel et potensial for å bedre kommunikasjonen mellom Sivilavdelingen og Sekretariatet, særlig om faglig utfordrende tema som om overordnede strategier og sentrale politiske føringer som har konsekvenser for konfliktrådene. Departementet kan på den måten få økt innsikt både i de hverdagslige og de mer strategiske og langsiktige utfordringene i konfliktrådene, og Sekretariatet kan få en større forståelse for departementets posisjon. Dialogen vil med dette stille større krav til begge parter, men både departement og sekretariat tror at det kan være nødvendig med en mer intensiv dialog for å gi området mer samlet kraft, fokus og retning.

En aktuell arena for slik intensiv dialog vil kunne være fagmøtene, som kan benyttes til for eksempel å drøfte nye oppgaver for Konfliktrådet. Det vil også kunne være hensiktsmessig å bruke denne arenaen til å ta opp en del av de generelle organisatoriske utfordringene og dilemmaene i konfliktrådsorganisasjonen knyttet til ledelse, ressurser eller organisering. Vår vurdering er at også aktører som ikke er en del av styringsdialogen kan inviteres inn i fagmøtene ved behov, for eksempel kan leder av meglerforum ha møterett.

Dialogen mellom Sivilavdelingen og Sekretariatet blir i stor grad påvirket av eksterne faktorer, slik som politiske føringer fra statsråder og samspillet innad i Justisdepartementet. Sivilavdelingens område utgjør en relativt sett liten del i departementets portefølje. Det er viktig å forstå betydningen av et godt samspill internt i Justisdepartementet. God koordinering og samhandling mellom de ulike avdelingene når det gjelder mål, krav og føringer knyttet til konfliktrådets arbeid er også sentralt. Samtidig bør Sivilavdelingen ta føring i styringsdialogen og legge til rette for god kvalitet og riktig fokus i dialogen uavhengig av oppmerksomhet og fokus fra andre områder.

- *Hvordan fungerer dialogen mellom Sekretariatet og de 22 konfliktrådene?*

Sekretariatet er organisert som et bindeledd mellom departementet og de 22 lokale konfliktrådskontorene. Oppgaven er både å arbeide ovenfra og ned, det vil si å videreformidle styringssignaler fra departement til lokale kontorer, og å arbeide nedenfra og opp, det vil si å tilrettelegge og støtte lokalkontorene slik at disse kan få utnyttet sitt potensial lokalt. Sekretariatet skal finne et hensiktsmessig balansepunkt mellom disse kommunikasjonsformene.

Driften av de lokale konfliktrådene innebærer både faglige og administrative oppgaver, som Sekretariatet også skal balansere. Vi konstaterer at Sekretariatet har en utfordring når det gjelder å involvere og ansvarliggjøre de lokale konfliktrådene på temaer som målstyring, administrasjon og budsjettprosesser. Når det gjelder faglige spørsmål, viser lokalkontorene derimot stor interesse, og de ønsker økt innflytelse og bedre muligheter til å delta i diskusjoner om strategiske mål for Konfliktrådet.

Det er en vesentlig lederoppgave, både sentralt og lokalt, å sikre aksept for styringsbehovet for vedtatte mål og for krav til rapportering av resultater. Vi mener det er lettere å få til slik aksept hvis målene operasjonaliseres og følges opp i form av handlingsplaner lokalt.

For de små lokalkontorene har Sekretariatet primært kontakt med leder. Dette kan være en utfordring dersom det oppstår vanskelige situasjoner på arbeidsplassen, slik som arbeidsmiljøkonflikter. Hvis det skulle oppstå en konflikt mellom leder og ansatt på et lite konfliktrådskontor, er det per i dag ikke tydelig kjent for ansatte hvordan man kan gå frem for å få en løsning på situasjonen. Avtalen med en ekstern varslings tjeneste om rådgivning på telefon ser ut til å være for lite kjent, eller ikke tilstrekkelig formålstjenlig. På denne måten øker risikoen for at konflikten eskalerer.

Det er blitt satt fokus på arbeidsmiljøproblematikken, og Sekretariatet ber i disposisjonsskriv 2012 om at de lokale konfliktrådene rapporterer tilbake på punktene „medarbeidersamtale“, „vernerunde“ og „mobbefritt arbeidsmiljø“. På lengre sikt bør det gjøres et større og mer samlet grep for å bygge ut og kvalitetssikre personal-/ HR-funksjonen i Konfliktrådet.

Sekretariatet skal ivareta mange ulike roller, både som koordineringsorgan, støttefunksjon, utvikler og tilrettelegger. Sekretariatet må balansere mellom å standardisere og å tillate variasjon og lokal praksis. Det kan ligge en egenverdi for konfliktrådene i det å ha lokal handlefrihet og mulighet for lokale tilpasninger, men mange av de ulikhetene som eksisterer mellom lokalkontorer idag er begrunnet i historiske forhold og lokale ildsjeler. Dette gjør at sider ved organisasjonens måte å fungere på, blir personavhengig og litt tilfeldig. Dette taler for større grad av struktur og en viss standardisering av forholdet mellom Sekretariatet og de lokale kontorene.

Flere kontorer opplever at det kan være en lang avstand mellom Sekretariatet og konfliktrådene, både geografisk sett og ved at det oppleves som en nokså høy terskel for kontakt, spesielt i vanskelige situasjoner. Store geografiske avstander medfører en del kommunikasjonsutfordringer, samt høy ressursbruk i form av reisetid og reisekostnader. Det fremgår av evalueringen at flere lokale konfliktråd verdsetter personlig oppmøte fra Sekretariatet på de lokale kontorene heller enn telefonkonferanser.

Sekretariatet har nokså regelmessig dialog med lokalkontorene via ledersamlingene. Det finnes imidlertid flere arenaer som kunne blitt brukt for å styrke relasjonen og kommunikasjonen mellom lokalkontorer og Sekretariat. For eksempel er ikke regionkonferansene per i dag lagt opp med et tydelig mandat fra Sekretariatet. Sekretariatet bør bli mer bevisste på muligheten til å kunne ta regi på, styre og bruke de ulike arenaene for styringsdialog med lokalkontorene.

Samlet sett bør Sekretariatet bestemme et generelt ambisjonsnivå for styringsdialogen med kontorene, og holde på det. For små kontorer eller kontorer langt borte vil det kunne være nødvendig å yte bistand og avhjelpe ressurs situasjonen slik at kontoret er i stand til å levere nødvendig informasjon eller møtes som planlagt.

- *Hvilke endringer anbefales gjennomført i styringsdialogen mellom henholdsvis Justisdepartementet og Sekretariatet for konfliktrådene, og Sekretariatet og de 22 konfliktrådene?*

Deloitte mener det kan være nyttig å videreutvikle dialogen mellom Justisdepartementet og Sekretariatet på to områder. Det første området er de overordnede og langsiktige spørsmålene som gjelder konfliktrådets videre utvikling. Justisdepartementet og Sekretariatet kan i større grad være sparringspartnere for hverandre i diskusjoner om konfliktrådets strategi og retning.

Det andre området er tettere involvering av konfliktrådsorganisasjonen i utarbeiding av måleparameter og resultatindikatorer på konfliktrådets område. Deloitte mener det kan være nyttig å trekke inn større deler av konfliktrådsorganisasjonen for å gi tilbakemeldinger til dagens målingssystem, og åpne for innspill til styringsparameter som i størst mulig grad treffer det som er konfliktrådenes kjernevirksomhet. Ved å åpne opp en kanal for tilbakemelding kan måleindikatorene bli bedre og mer treffsikre, i tillegg til at de kan bli bedre forankret i konfliktrådsorganisasjonen.

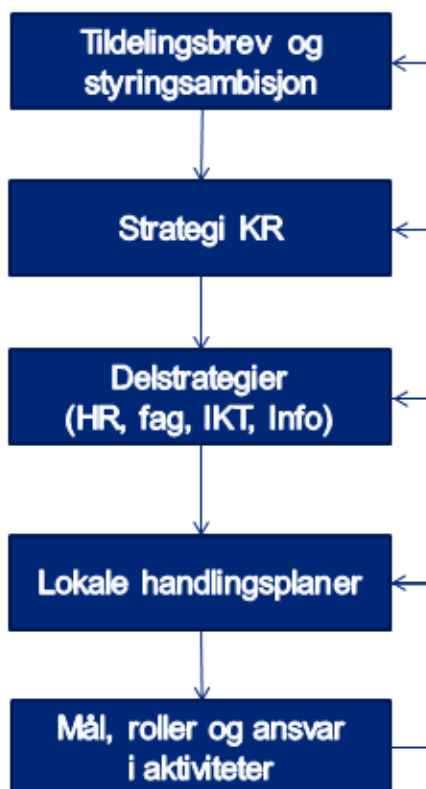
- *Bør det gjøres endringer i konfliktrådenes målsettinger og styringsdialogen for at virksomheten skal kunne realisere de grunnleggende intensjonene med konfliktrådet?*

Sivilavdelingen tar utgangspunkt i en del overordnede mål for sektoren som er faste og som bestemmes på politisk nivå. Handlingsrommet ligger innenfor rammene av disse overordnede målene.

Når det gjelder styringsdialogen mellom Justisdepartement og Sekretariat, kan det settes flere og mer ambisiøse mål på nivået mellom de langsiktige og ytre effektene av virksomheten og årlige produksjonsmål. Det kan f.eks. være en del å hente dersom Justisdepartementet blir tydeligere på sine forventninger ovenfor Sekretariatet, i form av kvalitative mål for deres rolle og opptreden. Disse forventningene kan utarbeides parallelt med at dialogen i de faglige møtene videreutvikles.

Det er viktig at det er tilstrekkelig dialog og faglig diskusjon mellom departementet og Sekretariatet i forbindelse med den mulige innføringen av nye oppgaver i konfliktrådsorganisasjonen. Sekretariatet bør vite hvilke rammer de må forholde seg til, hvilke oppgaver de har og hvilke mål det forventes at de skal oppnå. Dette vil gi bedre forutsigbarhet.

Strategi og lærende styringsdialog



Evalueringen viser at det eksisterer en viss motstand mot at konfliktløsning skal måles ved indikatorer som saksbehandlingstid og antall saker. Det kan sies å eksistere et spenningsfelt mellom fagtradisjonen og denne type resultatmåling.

Figuren viser en anbefalt prosess for utnytting av styringsdialogen til både å etablere klarere forventninger fra departementets side, et tydeligere oppdrag for Sekretariatet og økt aksept for styringsbehovet lokalt.

Ved å gjøre styringsdialogen til en mer lærende prosess vil man kunne oppnå at målene er gjenkjennbare helt ned på lokalt nivå, og at man får tydeliggjort ansvaret på ulike nivåer.

Alle stegene fra tildelingsbrev og ned til aktiviteter og aktivitetsmål utgjør en prosess for konkretisering og involvering. Dersom denne prosessen legges opp på riktig måte, behøver det ikke å være et motsetningsforhold mellom det å formulere mål for og bruke kvantitative måleindikatorer på virksomheten og mene at det er de kvalitative egenskapene ved sakstypene som er det viktige.

Justisdepartementet kan være tydeligere i målstyringen av konfliktrådene, og med fordel inkludere også målstyring som en del av de

sekretariatsinterne prosessene. Aktuelle områder for en slik styring kan være organisasjon og ledelse, resultater av arbeidsmiljøundersøkelsen, brukertilfredshet og grad av systematisk kontakt mellom Sekretariatet og de lokale konfliktrådskontorene. Det kan være tillitvekkende for lokale konfliktråd å se at også Sekretariatet på denne måten blir stilt krav til.

Samtidig mener Deloitte at man ikke bør ha for mange mål av denne typen¹⁰⁶. Én indikator for sekretariatsintern kvalitet bør være tilstrekkelig dersom meningsinnholdet og betydningen av indikatoren er drøftet og forstått. Tilsvarende burde det være tilstrekkelig med én kvalitetsindikator for å fange opp Sekretariatets bidrag til suksess i de lokale kontorene.

Sekretariatet kan også måles mer på resultatene av samhandling overfor aktører utenfor Konfliktrådsorganisasjonen. Det blir vist til at det er avstand mellom overordnede mål i tildelingsbrev, slik som «kriminalitetsforebygging», og de konkrete måleindikatorer som antall konfliktrådsmedling. De langsiktige årsaks-virkningsforholdene fanges ikke nødvendigvis opp ved å telle aktiviteter. Det blir vist til et ønske om mer systematisk kunnskap om hva som er gode, virkningsfulle samarbeidsprosesser mellom ulike bidragende aktører, som over tid gir varige positive effekter av konfliktrådsvirksomhet, for eksempel i form av redusert tilbakefallsprosent.

¹⁰⁶ Forskere som har sett på balansert målstyring advarer mot målfloraen. Et samlet mål bilde med mer enn 10 mål er uheldig.

Måloppfyllelsen til konfliktrådene avhenger i stor grad av at eksterne aktører har kunnskap om, vilje til og i praksis benytter Konfliktrådets tjenester. Det er derfor viktig at man fra sentralt hold sikrer god kommunikasjon med tilstøtende virksomheter, og at man sender koordinerte signaler om bruk av konfliktråd. Konfliktrådets virke må også systematisk ses i sammenheng med hvordan det passer inn med de andre avdelingenes arbeid ut mot sektoren og de overordnede politiske signalene.

Etablering av mål og bruk av disse har liten verdi med mindre resultatene av målingen brukes i styring, for utvikling og i organisasjonslæringsammenheng. Sekretariatet vil her være den viktigste aktøren, med ansvar både for å utvikle egne strategier, som møter departementets krav, samt sørge for at strategiene omsettes i lokale handlingsplaner med tilhørende ansvar og roller.

- *Hvordan fungerer kontakten mellom konfliktrådene og politidistriktene?*

Kontakten mellom lokale konfliktråd og politi og påtale er varierende og i stor grad personavhengig. Samtidig blir en god relasjon til politi og påtale fremhevet som en sentral suksessfaktor, ettersom disse er hovedleverandør av saker til konfliktrådsmegling.

Evalueringen viser at konfliktrådene opplever å stadig være på «tilbudssiden» ovenfor politi og påtale, og at det må brukes mye tid og ressurser på å opprettholde kontakten og bevisstheten hos andre aktører om konfliktrådenes arbeid.

I tillegg er antall saker som oversendes påvirket av interne ulikheter mellom politikontorene. Det er ingen etablert enighet om hvilke saker som egner seg for konfliktråd, hvilket gir stor plass for skjønnsmessige vurderinger hos den enkelte ansatte i politi/ påtale, selv om Riksadvokatens retningslinjer ligger der som et ytre rammeverk. Skjønnsmessige vurderinger kan få konsekvenser for prinsippet om likebehandling av saker av lik karakter og for rettssikkerheten til partene.

Konfliktrådene er avhengig av at politi og påtale kontinuerlig opprettholder prosessene for å oversende saker til konfliktråd, og møter i den sammenheng utfordringen med frekvente utskiftninger av politijurister.

Alt dette taler for å bygge opp og sikre flere jevnlig møtepunkter mellom de lokale konfliktrådene og politi og påtale. Sekretariatet kan gjerne gi de lokale konfliktrådene drahjelp på dette området. Samtidig kan det være hensiktsmessig å vurdere hvordan man fra sentralt hold kan få konfliktrådene sterkere prioritert innad i politiet.

Konfliktrådet har kontakt med kriminalomsorgen på sentralt og lokalt nivå. Kriminalomsorgen hevder at de kunne brukt Konfliktrådet mer i forhold til samfunnsstraff enn de gjør i dag. Statistikken viser at tallet på slike saker har vært synkende mellom 2007 og 2010. I intervju vises det til at det ikke nødvendigvis er mangel på informasjon eller holdninger som fører til underforbruk av Konfliktrådet, men heller tidspress og mangel på ressurser. Deloitte tror likevel at det å sikre en god dialog på lokalt nivå er en mulig vei å gå for å få økt antall saker fra Kriminalomsorgen til konfliktrådene.

10.2 Styringsform og organisering

- *Er konfliktrådet hensiktsmessig organisert for å ivareta dagens ulike funksjoner og oppgaver?*

Konfliktrådene har ulik historie og bakgrunn og har kunnet utvikle delvis ulike praksiser og kulturer. Det blir tydelig fremhevet i intervju og i spørreundersøkelse at dagens organisering med nærhet til lokalsamfunnet er et suksesskriterium for de lokale kontorene.

Konfliktrådsorganisasjonen har vært svært opptatt av å beholde dugnadsånden i virksomheten og de er opptatt av ikke å bli for byråkratiske.

Samtidig har statliggjøringen i 2004 gjort at en del av de sentrale prosedyrene, styringssystem og arbeidsmåte, er blitt felles. Det statlige styringsregimet stiller også økende krav til standardiserte prosedyrer og arbeidsmåter.

Deloittes vurdering er at konfliktrådene fremdeles har en uformell og i tillegg nokså personavhengig organisasjon. Risikoen for overdrevet byråkratisering er etter vår vurdering ikke overhengende. Etter vårt syn har konfliktrådsorganisasjonen et potensial for å utvikle profesjonaliteten i organisasjonen, forstått som utvikling av en mer robust organisasjon. Organisasjonen bør gjøres mer robust mot endringer i personellsammensetning, og roller og ansvar bør tydeliggjøres. Det bør settes mer fokus på ledelse og lederrollen, og på betydningen av deling av informasjon, kunnskap og læring. Det er viktig å skape mer forutsigbare styringslinjer, gjennomsluttelige prosesser og klarere ansvarsdeling mellom ansatte. Det bør utvikles aksept for en mer balansert type av målstyring, hvor ikke bare det lett kvantifiserbare gis oppmerksomhet, men hvor det er mulig å ivareta både en tydelig målstruktur og et lokalt handlingsrom.

Etter Deloittes vurdering er det behov for å tydeliggjøre og avklare ansvarsdelingen mellom de enkelte ansatte i Sekretariatet. Dette vil være viktig for å hindre dobbeltarbeid, skape forutsigbarhet og tydelighet, både internt og eksternt. En tydeliggjøring av forventninger til den enkelte, og delegering av ansvar, kan bidra til at personalressursene i Sekretariatet blir benyttet enda bedre. Sekretariatet kan med fordel også tydeliggjøre lederrollen og rollen som arbeidsgiver, og sikre et godt system innenfor personalledelse/HR.¹⁰⁷

En tydeliggjøring internt i Sekretariatet vil øke tydeligheten for de lokale kontorene, slik at det blir enklere å ta kontakt med riktig instans, også for personer som er nye i konfliktrådsystemet. Det kan også være fornuftig at lokalkontorene får oppnevnt en fast kontaktperson i Sekretariatet, som har hovedansvar for oppfølging av dette kontoret.

Det er satt i gang en prosess for å seksjonere Sekretariatet i enhetene Administrasjon, IKT, Fag og Informasjon, som skal ledes av seksjonssjefer på avdelingsdirektørnivå. Etter Deloittes vurdering bør også personalfunksjonen diskuteres i forbindelse med omorganiseringen og tydeliggjøres i seksjonsstrukturen. Sekretariatet er klar over at en slik seksjonering må skje varsomt og gradvis, og at man må unngå å skape en unødvendig topptung organisasjon. Det skal være rom for fleksibilitet. Samtidig etterlyses tydelighet og klare ansvarsområder, som tilsier at det er på tide med denne type fast struktur og organisering.

Deloitte vurderer det slik at man også bør se på muligheter for en ny arbeidsdeling mellom nivåene i konfliktrådsorganisasjonen. Noen oppgaver kan løftes opp fra lokale konfliktråd til sekretariat for å dra nytte av stordriftsfordeler. Sekretariatet kan på sin side i større grad gi drahjelp til de lokale konfliktrådene samhandling og kontakt med andre eksterne aktører. Sekretariatet bør også ta ansvar for å systematisere og samle inn informasjon og materiell fra gode lokale initiativ, og utarbeide informasjonsmateriell slik at de lokale konfliktrådene får gode og lett tilgjengelige verktøy til sitt arbeid.

Det kan være en ide å se også på muligheten for å løfte oppgaver fra Sekretariatet til departement eller endre/ justere oppgaver som Sekretariatet har når det gjelder styring av

¹⁰⁷ En tydeliggjøring av ansvarsfordeling trenger ikke nødvendigvis å gå utover det å ha en viss fleksibilitet i systemet. En tydelighet kan også innebære at man tydeliggjør på hvilke områder Sekretariatet har behov for forutsigbarhet og klar ansvarsfordeling, og på hvilke områder det kan være nyttig at man i større grad fordeler oppgavene underveis. Det er for eksempel forskjell mellom fordeling av løpende oppgaver og langsiktig strategisk arbeid. Sekretariatet for konfliktråd har langsiktige oppgaver der det er ekstra viktig å legge en tydelig plan med ansvarsfordeling mellom de ulike ansatte, for å sikre at prosjektene har eierskap og blir gjennomført.

Konfliktrådet. Et eksempel på en oppgave som man kan vurdere å i større grad legge til departementet er arbeidet knyttet til offentlige anskaffelser.

Det synes som at Sekretariatet som organisasjon ikke har en helt avklart rolle mellom et typisk direktorat og en mer frittstående organisasjon. Deloitte mener at en drøfting og avklaring av rådets status som «direktorat light» bør gjøres i forbindelse med strategidebatten. Vi tror at en slik avklaring vil ha betydning for oppfatningen av og forventningene i den øvrige organisasjonen til målstyring og andre styringsforhold i staten.

Noen nasjonale oppgaver kan også vurderes delegert til lokale konfliktrådskontorer som har kompetanse på konkrete fagområder og tilstrekkelig med ressurser til å ta på seg en nasjonal oppgave. Per i dag er både informasjonsansvarlig og oppfølgingsteamansvarlig plassert på lokalkontor utenfor Oslo, og det blir gitt tilbakemelding om at dette fungerer greit. Det kan være en ide å tildele enkelte konfliktrådskontor en rolle som „Center of Expertise“, dvs nasjonale eksperisenter på konkrete fagområder. Når det gjelder Vendepunktsarbeidet har Konfliktrådet allerede tre lokalkontorer som blir en slags „spydspissorgan“, og også på andre fagområder kan man tenke seg slike ekspertroller på lokalnivå.

- *Gitt dagens mål, økonomiske rammer og oppgaveportefølje, hvordan utnytter konfliktrådene handlings- og mulighetsrommet for å sikre en best mulig måloppnåelse?*

Det blir pekt på at det er flere forbedrings- og effektiviseringsmuligheter når det gjelder IKT. Saksbehandlingssystemet KRSak blir vist til som lite brukervennlig, og det er lett å gjøre feil i systemet. Per i dag sendes også saksdokumenter i stor grad med post. Datasystemene til Konfliktrådet og politiets fagsystemer kan ikke kommunisere med hverandre, og dette gjør prosessen mer tungvint. Det blir generelt sett uttrykt et ønske om å bruke flere digitale verktøy i arbeid og samhandling i organisasjonen. Erfaringsutveksling og kompetansedeling trenger ikke alltid å foregå via møter. Virtuelle møteplasser og praksisfellesskap kan benyttes både av meglere for å utveksle erfaringer og av ansatte for å utveksle gode ideer og nyttig materiell. I første omgang foreslår Deloitte at Konfliktrådet gjør en samlet gjennomgang og vurdering av hvilke forbedringer som kan gjøres innenfor nåværende budsjett og med lett tilgjengelig teknologi.

På lengre sikt kreves en tydeliggjøring av konfliktrådernes strategi og beslutningsstruktur når det gjelder IT. Sekretariatet for konfliktrådene bør vurdere å utarbeide en IT-strategi, som også tydeliggjør beslutningsstruktur for IT-relaterte spørsmål. Strategien bør være godt forankret ute i lokalkontorene.

- *Hvor godt rustet står konfliktrådene ved tilføring av nye oppgaveområder?*

Det er ennå noe usikkerhet i organisasjonen om hvilke områder som vil tilfalle konfliktrådsorganisasjonen i fremtiden, og hva dette vil bety for oppdragsmengden. Det er også flere politiske prosesser som ennå ikke er avsluttet. Hvorvidt konfliktrådene står tilstrekkelig rustet for tilføring av nye områder, er langt på vei avhengig av hvor mange nye saker og hvilke arbeidsoppgaver de nye oppgavene medfører, og hvorvidt det kreves ny kompetanse eller økte ressurser for å klare å absorbere disse endringene på en god måte. Hvis oppdragsmengden eller kravene til økt kompetanse øker betraktelig, bør det følge med tilstrekkelig med friske ressurser.

Vi har sett at det gjennomgående oppfattes at Konfliktrådet har en robust organisasjon for meglingsarbeid, og en robust meglingsmetodikk. Det er ikke et mål at meglerne skal bli eksperter innenfor bestemte områder. Lekmannsordningen har godt fotfeste i organisasjonen, og den forventes og ønskes å fortsette uavhengig av hvilke saker som kommer til meglingsarbeid. Likevel har meglerne behov for en viss kompetanse i sin rolle. Ved tilførsel av nye områder er det viktigste for meglerne å ha tilstrekkelig og riktig kompetanse til å kunne skape *tydelige og gode rammer* for meglingsarbeidet mellom partene som er i konflikt. I dette inngår det også å kjenne til hva det øvrige hjelpeapparatet kan tilby og gjøre dersom Konfliktråd ikke er rette instans.

For de ansatte ved konfliktrådskontorene er den viktigste kompetansen knyttet til nye oppgaver at man kan fungere som et godt støtteapparat for meglerne og meglingssituasjonen. Dette krever en del kunnskap om de nye temaene, spesielt de juridiske aspektene og rammene. Ved utvidelse av sakskomplekset og sterkere involvering i straffegjennomføring vil særlig den juridiske kompetansen knyttet til forståelse av straffesakssystemet være viktig. Det må vurderes hvor mye av denne kompetansen som behøver være tilstede på hvert enkelt lokalkontor. Deloitte mener slik kompetanse kan sentraliseres til Sekretariatet.

Noen lokale konfliktråd har allerede erfaring fra meglingsarbeid på nye områder, slik som meglingsarbeid i fengsel og i forbindelse med vold i nære relasjoner. De allerede etablerte møtepunktene kan benyttes for å sikre overføring av erfaringer som disse kontorene har gjort seg, til andre kontorer og på den måten øke læringen i organisasjonen.

I forbindelse med etablering av oppfølgingsteam er det nasjonalisert en struktur for faglig samarbeid, blant annet gjennom møter mellom alle ansatte som arbeider med fagområdet. Mange av de nye oppgavene som kommer, forutsetter at det finnes oppfølgingsteam, og modellen for oppfølgingsteam kan brukes til nye oppgaver. Dette gjelder for eksempel alternativ reaksjon for mindre alvorlige narkotikalovbrudd i form av motivasjonssamtale eller kortvarig intervensjon i regi av Konfliktrådet. Sekretariatet for konfliktråd stiller seg positiv til at intervensjonsprogrammet skal legges til Konfliktrådet, og viser til at Konfliktrådet som koordinator for intervensjonsprogrammet kan dra nytte av de gode erfaringene med oppfølgingsteam.

Hvis reaksjon ved narkotikalovbrudd blir en del av Konfliktrådets ansvarsområde, vil det følge ressurser med koordinatorstillingene. Vurderingen fra Sekretariatet er at det ressursmessig sett vil gå greit å ta inn meglingsarbeid knyttet til *intervensjonsprogram*. Sekretariatet ønsker derimot at *motivasjonssamtalene* skal forankres hos helsefaglig personell og ikke i Konfliktrådet. Sekretariatet viser til at det i forslaget til høring er uklart hvem som skal ha ansvar for motivasjonssamtalene, men at dette er en viktig avklaring som må gjøres.

Det er viktig å drøfte og avklare om innlemmelsen av intervensjonsprogram ved narkotikalovbrudd vil bidra til å utydeliggjøre Konfliktrådets profil på en uheldig måte. Det kan hevdes at narkotikalovbrudd er «offerløs» kriminalitet og dette utfordrer derfor toparts-møtet som utgjør kjernen i meglingsprosessen. Noen aktører har uttrykt bekymringer for hvorvidt Konfliktrådets rolle blir utydelig dersom offerløse meglingsarbeid tas inn i virksomheten, og om det til sammen blir for mange oppgaver til at «skuta bærer». Deloitte mener det er viktig å stille spørsmålsteget ved om Konfliktrådet er egnet instans til å organisatorisk sett overta oppgaver som kan defineres som «offerløse». Samtidig har Konfliktrådet mye god kompetanse på å tilrettelegge for løsning av konflikter mellom mennesker og å tilrettelegge for gjenopprettende prosesser som kan brukes på flere områder.

Det er viktig at det åpnes opp for reelle drøftinger rundt denne type dilemmaer i Konfliktrådet.

- *Hvordan kvalitetssikres konfliktrådenes arbeid per i dag? Bør det settes i verk ytterligere tiltak for å kvalitetssikre konfliktrådenes arbeid i alle ledd?*

Per i dag kvalitetssikres meglingsarbeidet til konfliktrådene ved hjelp av kvalitetssikringsdokumentet og meglershåndboken, opplæring i meglingsmetodikk og observasjon av meglingsarbeid. Bruk av to meglere er en sentral kvalitetssikringsmekanisme der man overfører erfaring og kunnskap fra en megler til en annen.

Det er rom for forbedring når det gjelder innhenting av reelt samtykke, ikke minst avklaring av ansvaret og prosessen for innhenting. Det er viktig å sikre god informasjon om Konfliktrådet til de som skal samtykke, og å etablere tydelige rammer for møtet. For å hjelpe til med dette bør det utarbeides informasjonsmaterieell (brosjyrer m.m.) spesielt med dette for øye. Det bør også ses nærmere på om man kan utvikle informasjonen som gis til personer som arbeider i politi/ påtale som skal informere om hva konfliktråd innebærer.

Vedlikehold og utvikling av kvalitetssystem, inklusive oppdatering av håndboken, kan ikke videreføres uten en klar organisasjonsmessig ansvars plassering. Det er naturlig at ansvaret for dette legges til en ny seksjon for administrasjon og HR i et seksjonert sekretariat.

Departementet kan også utvikle og sikre kvaliteten i virksomheten gjennom å etablere gode mål i styringsdialogen inkludert mål som adresserer behovet for og nivået på administrativ støtte fra Sekretariatet til de lokale konfliktrådene.

- *Er det per i dag tilstrekkelig med rutiner og regler for å oppnå kvalitet og effektivitet i arbeidsprosessene?*

Det er vanlig at en organisasjon i rask vekst møter spørsmålet om hvilke prosesser i virksomheten som skal reguleres, standardiseres og formaliseres ved hjelp av rutiner og regler, og hvilke prosesser som kan overlates til skjønnsmessige vurderinger i de enkelte tilfeller. En god måte å møte dette på er å vurdere *vesentlighet* og *risiko* ved etablering av nye rutiner og rapporteringer, slik at organisasjonen får god systematikk og forutsigbarhet i arbeidet uten at den blir unødvendig detaljstyrt. Det er viktig å bevare kreativiteten og muligheter for tilpasning lokalt.

I hovedsak opplever de ansatte og meglere at det i dag er tilstrekkelig med rutiner og regler i konfliktrådsorganisasjonen, spesielt når det gjelder arbeidsprosessene rundt meglinger. Det ble gjort et arbeid i forbindelse med statliggjøringen av ordningen i 2004, der man harmoniserte og skriftliggjorde sentrale prosedyrer og prosesser for konfliktrådsmedling. Ettersom tilrettelegging for møter i konfliktrådet i stor grad bygger på erfaringsbasert og til dels taus kunnskap, blir det tatt opp at det er viktig at meglere får tilstrekkelig med saker til å holde seg oppdatert på metodikken.

Når det gjelder henvisning av saker til Konfliktrådet, bør det ses på om dagens rutiner for innhenting av samtykke er tilstrekkelig tydelige, hensiktsmessige og sikrer god informasjon til partene, samt at samtykket er reelt. Det er i denne sammenhengen mulig også å hente inn og vurdere ulike eksempler på måter å hente inn samtykke på, for å identifisere og spre de gode eksemplene.

Det er i dag ingen tydelige kriterier for tildeling av saker til meglere. Det blir fremholdt at alle skal være generalister og kunne ta alle typer saker, samtidig som saker også fordeles basert på oppfatning om den enkeltes egnethet. Konfliktrådet bør gjøre en vurdering av eventuelle negative konsekvenser av at det foretas skjønnsmessige vurderinger ved tildeling av meglere til saker, for eksempel om det bidrar til mangfold.

- *Hvilke tiltak anbefales gjennomført i arbeidsprosessene, herunder rutiner og regler, for å oppnå best mulig kvalitet og effektivitet?*

Konfliktrådet vil etter Deloitte vurdering tjene på å digitalisere flere av de interne administrative prosessene. Flere IKT-effektiviseringsmuligheter har blitt tatt opp i evalueringen, slik som saksbehandlingssystem, bruk av videokonferanse, elektroniske skjema for timeliste og møteromsbooking.

Deloitte anbefaler å nedsette en bredt sammensatt arbeidsgruppe som kan utarbeide en IKT-strategi som beskriver konfliktrådene behov, og retningslinjer for bruk av digitale hjelpemidler. Det vil være viktig å involvere lokalkontorene i en slik prosess. Strategien må være forankret og i samsvar med en overordnet strategi, og være del av en samlet mål- og resultatstyringsprosess. Den bør også ta hensyn til ulike forhold som kostnader, praktisk bruk, kompetanse teknologiske muligheter, informasjonssikkerhet m.m.

Deloitte vurderer det også som hensiktsmessig å etablere en tydelig beslutningsstruktur når det gjelder IT-relaterte spørsmål.

Vi foreslår at Konfliktrådet vurderer behovet for å gjennomføre en prosesskartlegging av saksbehandlingen ved konfliktrådskontorene, for å vurdere om det også her finnes effektiviseringspotensial.

- *Hvilke tiltak anbefales gjennomført for at konfliktrådene skal sikres tillit blant aktørene i rettspleien og publikum for øvrig?*

Det er vesentlig at opinionen og politikere oppfatter Konfliktrådet som et rettferdig tilbud for alle og en tjeneste som behandler like saker likt. Derfor er det viktig at Konfliktrådet fremstår som en robust og transparent organisasjon. Det er også viktig å bygge opp og kunne formidle mer systematisert kunnskap om effekter av ulike virkemidler i rettspleien, og hvordan megling fungerer i den sammenheng. Ansvar for å gjøre denne type studier kan ikke ligge på en enkelt virksomhet som Konfliktrådet, men bør løftes opp som et spørsmål for departementet.

I tillegg til at de lokale konfliktrådskontorene informerer bredt i sine lokalsamfunn, kan mer informasjon gå ut også på et høyere nivå. Det kan for eksempel etableres formaliserte møtepunkt mellom de ulike avdelingene i departementet der konfliktråd står på agendaen, og hvor Sekretariatet for konfliktråd deltar.

Det bør jobbes aktivt med å synliggjøre og tydeliggjøre verdien av konfliktråd i andre avdelinger og på andre områder i departementet og på tilgrensede sektorer. Det bør også gjøres et arbeid for å synliggjøre konfliktråd som tema i høyere utdanning.

Internt i Sekretariatet bør det vurderes hvordan ansvaret for å drive ekstern informasjon skal organiseres og knyttes til lederrollen. Vi mener å se at det finnes flere arenaer hvor Konfliktrådet burde vært tilstede på systematisk basis, men hvor tilstedeværelsen i dag baseres mer på tilfeldig kjennskap til at viktige møter avholdes.

10.3 Kompetansebehov, kunnskapsdeling og ledelse

For at Konfliktrådet skal kunne møte framtidige oppgaver på en god måte, vil tilstrekkelig og riktig kompetanse og kapasitet være vesentlig. Hovedspørsmålet for Deloitte har vært hvorvidt konfliktrådene har tilstrekkelig kompetanse til å ivareta sine arbeidsoppgaver på en forsvarlig måte, både dagens oppgaver og en utvidet oppgaveportefølje. Følgende spørsmål har vært stilt:

- *Har konfliktrådene utfordringer med å få tilsatt folk med rett kompetanse?*

Når det gjelder de ansatte, er det noe uklart hvilke forutsetninger som legges til grunn utover egnethet for stillingen. Konfliktrådet har ansatt personer med bred og variert bakgrunn, og ved kunngjøring etter nye medarbeidere, blir det stilt krav om 3-årig høgskole. Så vidt Deloitte har blitt informert, har Konfliktrådet i liten grad gått strategisk til verks i rekrutteringen og søkt etter personer med en bestemt formalkompetanse, slik som juristbakgrunn. Dette begrunnes med at Konfliktrådet er en lekmannsorganisasjon, og at det ligger en risiko i for sterk profesjonalisering. Deloitte mener egnethet og faglig interesse for Konfliktråd er viktige kriterier i en organisasjon med de særpreg som Konfliktrådet har.

Samtidig vil vi understreke betydningen av at Konfliktrådet sikrer seg strategisk riktig kompetanse i tiden fremover, spesielt når sakskomplekset øker og meglerne får større behov for et velutrustet støtteapparat. Ungdomsstraff er eksempel på et område der det kreves økt kunnskap om kriminalomsorgsvirksomhet og strafferettssystemet. Det er etter Deloittes vurdering mulig å beholde lekmannspreget i meglerkjernen, mens apparatet rundt gjøres mer strategisk innrettet og hvor de ansattes kompetanse spisses mot nye oppgaver.

Det er ikke gitt at hvert lokalkontor trenger å ha spesialkompetanse på de nye feltene, men det er viktig at Konfliktrådet sikrer at meglerne uansett geografisk bosted har tilgang på den støtten de

trenger. Nåværende og fremtidige kompetansebehov hos ansatte må defineres og planlegges slik at det kan ligge til grunn for rekrutteringsprosessene til Konfliktrådet.

Når det gjelder rekruttering av meglere, er det store variasjoner mellom de ulike geografiske områdene, men i hovedsak god søkermasse. Lekmannsidealet står sterkt. Det vises samtidig til at det skjer en økning i formalkompetansen både hos nye meglere og nye ansatte i Konfliktrådet. Dette stiller særskilte krav til det administrative støtteapparatet, og øker behovet for at organisasjonen har et uttalt system for kompetanseheving, veiledning og støtte.

- *Er det sikret tilstrekkelig med kompetansehevingstiltak, opplæring og oppfølging for meglerne og ansatte som arbeider med konfliktråd?*

For meglerne vurderes dagens kompetansehevingstiltak i hovedsak som tilstrekkelige, spesielt når det gjelder meglingsfunksjonen. De fleste meglerne opplever at de har tilstrekkelig kompetanse, og at de får god støtte og oppfølging i jobben. Noen av meglerne savner oppfriskningskurs, og noen ønsker mer kontakt med sine lokale kontorer.

Når det gjelder de ansatte på lokalkontorene får de en del opplæring på faglig metodikk, men mindre opplæring på administrering og organisering. Det er viktig å tilpasse opplæringen til behovene som de ansatte trenger i sine respektive roller. Det er ikke foretatt en systematisk kartlegging av de enkelte ansattes kompetanse i konfliktrådsorganisasjonen.

Konfliktrådsorganisasjonen har lagt godt til rette for erfaringsutveksling mellom enkeltpersoner. Det kan i større grad gjøres systematiske innsamlinger av erfaringer til meglere og fra meglinger. Det kan også i større grad bli viderefremmet forskning og vitenskapelig basert kunnskap til meglere, men da rettet mot de kompetansebehovene meglerne har. Det bør sikres at meglerne ikke utvikler en type profesjonalitet som tenderer til å overta konflikten fra partene eller bygge opp forventninger om at meglerne er eksperter på spesifikke fagfelt.

For de ansatte kan det være nyttig å definere behov og lage en plan for opplæring og kompetansehevingstiltak på hhv lokalkontorene og hos Sekretariatet, slik at disse til sammen sikrer et godt støtteapparat til meglerne som skal megle i et vidt spekter av saker. Det må også gjøres en vurdering av hvilken kompetanse man har behov for på hvert enkelt lokalkontor, og hvilken kompetanse som kan spesialiseres og sentraliseres til enten Sekretariatet eller til et «Center of Excellence».

Deloitte vil understreke at forslagene om profesjonalisering av organisasjonen og tilføring av ny kompetanse ikke skal føre til en profesjonalisering av meglerrollen. Et viktig poeng ved kompetansehevingen vil være at lekmannskjernen beholdes, og at man utvikler en mer kunnskapsbasert organisasjon som er et godt støtteapparat og som setter tydelige rammer.

- *Er det etablert tilstrekkelig med arenaer for kompetansedeling og erfaringsutveksling for personer som driver med konfliktrådsarbeid?*

En utfordring for konfliktrådsorganisasjonen er å kontinuerlig sikre at møtestrukturane er hensiktsmessige, det vil si at de riktige og relevante personene deltar, at de mest vesentlige temaene og problemstillingene tas opp, og at man vurderer hvilke møteformer som er mest effektive sett i forhold til ressurs hensyn.

Det kan finnes et potensial for bedre deling av kompetanse via teknologiske verktøy. Sekretariatet kan her ha en rolle ved å gjøre «beste praksis»-kunnskap tilgjengelig for andre lokale konfliktråd. Mer generelt bør det hele tiden gjøres en vurdering av hvilke arenaer for dialog og kompetansedeling, både virtuelle og fysiske, som det er behov for.

Sekretariatet bør i større grad ta ansvar for å systematisere og formidle kunnskap som produseres på ulike steder i konfliktrådsorganisasjonen. Her kan de ulike arenaene eller kanalene brukes.

- *Hva slags kompetanse har konfliktrådene behov for i fremtiden, og hvordan kan de opparbeide denne?*

Når det gjelder meglere bør disse, i Konfliktrådets ånd, være lekmenn, generalister og tilretteleggere, som ikke skal spesialiseres på en bestemt type saker. Fagkompetansen og den juridiske kompetansen kan imidlertid komme tydeligere inn i støtteapparatet rundt meglingene. Her kan kompetansen heves både på lokalkontorene og hos de ansatte i Sekretariatet. Spesielt juridisk kompetanse bør komme på Sekretariatsnivå og man bør sikre at den kommer hele organisasjonen til gode.

Det er viktig å sikre at konfliktrådsorganisasjonen har nok kunnskap til å på en god måte kunne være støtte for meglere som skal tilrettelegge for samtaler i temaer som for eksempel vold i nære relasjoner, rus og ungdom. Meglerne må få veiledning slik at de kan bidra til tydelige og forutsigbare rammer for partene.

Både meglere og de ansatte på lokalkontorene kan også utvikle mer systematisk kunnskap om hvor man eventuelt skal henvise parter hvis det viser seg at Konfliktrådet ikke er rette instans.

For enkelte konfliktråd oppleves det som viktig å ha kompetanse knyttet til kulturforskjeller og personer med minoritetsbakgrunn. Disse kan ha andre forventninger til Konfliktrådet, og med noe kompetanse på feltet blir det lettere å tilrettelegge for megling på en god måte.

- *Hvilke arenaer har meglere og ansatte i konfliktrådene for kompetansedeling og erfaringsutveksling?*

De viktigste arenaene for erfaringsutveksling mellom ansatte i Konfliktrådet er erfaringskonferansene, regionsamlinger, ledersamlinger, møter for oppfølgingskoordinatorene og meglersamlinger. For meglere er meglersamlingene den viktigste fellesarenaen, både for erfaringsutveksling og faglig påfyll. I tillegg har noen av de ansatte ved lokale kontorer jevnlig kontakt med hverandre på telefon.

- *Finnes det noen utfordringer og forbedringspunkter relatert til kompetansedeling per i dag?*

Det kommer frem i evalueringen at man i liten grad fremhever kontorer som er særlig initiativrike eller innovative, og at det i liten grad skjer en systematisk innhenting og deling av ulike erfaringer. Dette er en oppgave og et mulig forbedringspunkt for Sekretariatet.

- *Hvordan kan meglere og ansatte i konfliktrådene dele kompetanse og utveksle erfaringer på best mulig måte?*

Det er rom for forbedringer både med hensyn til utvikling og bruk av møtearenaer og digitale løsninger. Deloitte mener at en fagseksjon i Sekretariatet må få tydelig ansvar for å være et nav i kompetansehjulet, som har både kunnskap om gode løsninger for utveksling av erfaring og deling av kompetanse internt og for bruk av ulike typer eksterne fagmiljøer.

- *Hvilke ledelsesmessige forhold fremstår som viktige i Konfliktrådet?*

Konfliktrådene opererer i skjæringsfeltet mellom frivillighet og statlig administrasjon. Organisasjonen må forholde seg til et system med målstyring og rapportering opp til departementet, samtidig som det er en organisasjon med en kultur som langt på vei er preget av

engasjement og ildsjeler. Konfliktrådsorganisasjonen har vokst en god del de siste årene, og er fremdeles på mange måter i en konsolideringsfase.

Ettersom mange av de lokale konfliktrådskontorene er små, med 1-3 ansatte, blir de langt på vei avhengige av enkeltpersoner, og svært sårbare ved utskifting av ledelse, sykefravær eller arbeidsmiljøproblemer. Det er en utfordring for Sekretariatet å finne en optimal måte å lede disse kontorene på.

Flere av utviklingsområdene i konfliktrådsorganisasjonen krever en klargjøring av roller og ansvarsområder både mellom nivåer og internt i Sekretariatet. Oppgaven er et lederansvar. Hvilke strukturer som kommer ut av en slik prosess, må være omforent, og tilretteleggingen av prosessen er tilsvarende et lederansvar. Vi mener å se en viss tilbakeholdenhet her hos Sekretariatet. Det er sikkert flere gode grunner for å ikke skynde for raskt med en ny organisasjonsstruktur, men det finnes et klart behov for struktur på det lokale nivået, et ønske i Sekretariatet om tydeligere roller, og en forventning fra departementet om økt målrettethet i Sekretariatets arbeid og styringsdialog. Ansvaret for å møte disse kravene ligger hos direktør i Sekretariatet.

Deloitte vurderer at det også kan ligge et uutnyttet potensiale i den interne dialogen om ledelse, krav og forventninger til lederrollen og utøvelse av ledelse i Konfliktrådet.

- *Hva vil kunne være Konfliktrådets framtidige rolle og funksjon?*

Vårt inntrykk er at Konfliktrådet samlet sett har en trygg og viktig posisjon i rettspleien. Som vist er det rom for en rekke forbedringer, som ikke er dramatiske eller medfører betydelig merbelastning for ansatte. Ved å gjennomføre en del organisatoriske, styrings- og ledelsesmessige grep for større tydelighet i relasjoner, plassering av ansvar og forbedring av støttesystemer, vil Konfliktrådet fortsette å være en sentral aktør i tidlig reaksjon og alternativ håndtering av kriminell atferd og sivile tvister.

Vi mener at en tydeligere intern arbeidsdeling i Sekretariatet, med tydelige beskrivelser av hvem som gir faglig og administrativ støtte til lokale konfliktråd må på plass. Sekretariatet har i dag et uforløst potensiale for økt innsats innover mot departementet og utover i organisasjonen. Tiden for ad-hoc-løsninger i administrasjonen er over. Å systematisere og profesjonalisere administrasjonen er den eneste veien å gå for å opprettholde fleksibilitet og kvalitet på det nivået hvor publikum opplever det, nemlig i meglingen.

11. Avsluttende anbefalinger

Basert på undersøkelsen og våre vurderinger av funn, vil Deloitte komme med følgende anbefalinger for det videre arbeidet med å utvikle konfliktrådernes organisasjon:

Mer relevant og forankret styringsdialog og målstyring

- Deloitte anbefaler at fagmøtene mellom Sivilavdelingen og Sekretariatet for konfliktråd videreutvikles som en arena for å drøfte overordnede strategier for Konfliktrådet og aktuelle politiske saker som omhandler Konfliktrådets arbeid.
- Det må sikres at Sekretariatet som organisasjon har en avklart rolle, og tydelig definerte oppgaver og ansvarsområder, slik at både Sekretariatet og Justisdepartementet ser og forstår hvor organisasjonen befinner seg i spennet mellom direktorat og en mer frittstående organisasjon. Deloitte mener at drøftingen av status som «direktorat light» bør avklares i forbindelse med strategidebatten.
- Deloitte anbefaler at Justisdepartementet involveres i større grad i det langsiktige strategiarbeidet til Konfliktrådet, og at det sikres god kommunikasjon og informasjonsflyt mellom Justisdepartementet og Sekretariatet i den sammenheng.
- Prosessen rundt utforming av måleparameter bør utvikles for å få måleparameter som bedre treffer virksomheten og for å sikre økt forankring av målstyringen. Alle stegene fra tildelingsbrev og ned til aktiviteter og aktivitetsmål er viktige deler av en felles prosess. Sterkere involvering av ansatte og meglere i denne prosessen kan bidra til tydeligere, relevante, meningsfulle og godt forankrede mål.
- Sekretariatet bør vurdere å ha jevnlig gjennomgang eller «tilsyn» med de lokale konfliktrådskontorene. Formålet med dette kan være å sikre overholdelse av lover og forskrifter, men også at Sekretariatet sammen med de lokale kontorene finner forbedringsområder og mulige tiltak man kan iverksette. Tilsynet kan også bli brukt som drahjelp for å etablere tettere kontakt med de eksterne aktørene i kommunen. Hele organisasjonen bør involveres i diskusjonen om hvordan et slikt tiltak kan utformes slik at det ikke oppleves som unødvendig kontrollerende. Hensikten er å få til en konstruktiv gjennomgang av status på lokalkontorene, med sikte på å identifisere konkrete forbedringer.
- Det bør utvikles måleparameter på Sekretariatets arbeid, spesielt det som omhandler organisasjon og ledelse. Justisdepartementet og Sekretariatet bør i fellesskap jobbe med hvordan denne type mål og indikatorer kan utformes, og knytte måleparameterne til det som oppfattes som viktigst for en god ledelse av Konfliktrådet. Det kan rapporteres på hvordan lokale kontor og ledere er fulgt opp.

Deloitte mener det er viktig at det sikres tilstrekkelig med møtepunkt på sentralt nivå i Justissektoren, for å koordinere og tydeliggjøre føringer fra sentralt hold om bruk av Konfliktråd. For eksempel bør Sivilavdelingen ha en grundig årlig avsjekk mot

Politiavdelingen og mot Kriminalomsorgsavdelingen. Det foreslås også å oppfordre de andre avdelingene til å utforme måltall for bruk av konfliktråd i sine respektive styringsdokumenter.

Tydligere organisering og ansvarsdeling

- Deloitte mener Sekretariatet bør sikre en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling internt. Det kan m.a.o. være hensiktsmessig å utarbeide en tydeligere oversikt over roller, oppgaver og ansvar til de enkelte sekretariatsmedlemmene. Sekretariatet kan på denne måten få utnyttet de menneskelige ressursene på en annen måte, og tydeliggjøring og strukturering av arbeidet kan oppleves både betryggende, motiverende og stimulerende. En tydelig ansvarsfordeling trenger ikke å gå utover fleksibiliteten i systemet. Tvert om er det gjerne lettere å appellere til fleksibilitet og omstilling i forhold til arbeidsoppgaver i situasjoner der man har en felles trygg grunn av kunnskap om hverandres roller, ansvar, kompetanse og ekspertise.
- Det er viktig å sikre gode interne rutiner for håndtering av personalsaker og varsling fra lokalkontorene. De etablerte prosedyrene bør formuleres slik at de blir oppfattet å være til støtte. Ikke alle lokale ledere opplever den eksterne varslingstjenesten som hensiktsmessig.
- Etter Deloitte's vurdering er det viktig at seksjoneringsprosessen skjer på en hensiktsmessig og varsom måte, og at det ikke skapes en unødvendig topptung organisasjon. Personalfunksjonen bør tydeliggjøres i den overordnede strukturen i forbindelse med seksjoneringen av Sekretariatet.
- Deloitte anser at noen oppgaver bør kunne løftes fra lokale konfliktrådskontor og opp til Sekretariatsnivå, for å sikre kompetanse til å løse oppgavene, stordriftsfordeler og forhindre dobbeltarbeid. Eksempelvis er det fortsatt nyttig å se på mer sentral utarbeiding av støtte- og presentasjonsmaterieell som de lokale konfliktrådene kan bruke i sitt arbeid ut mot politi og påtalemyndighet, og utvikling av en del av det generelle innholdet og tema til konferanser og møteplasser.
- Deloitte vil samtidig anbefale at Konfliktrådene vurderer å flytte en del av de fremtidige nasjonale ressursene ut til distriktene. Det vil for eksempel være mulig å etablere enkelte „Center of Expertise“, der større kontorer fungerer som nasjonale ekspertsenter på konkrete fagområder. Sekretariatets oppfølgingskoordinator er allerede plassert utenfor Oslo, og det samme er informasjonsansvarlig i Konfliktrådet. De lokale konfliktrådskontorene som har tilstrekkelig ledige ressurser, evne og ønske til å ta et nasjonalt ansvar på bestemte fagområder, bør etter Deloitte's vurdering få mulighet til dette. Det er viktig at det er en god og gjensidig kommunikasjon mellom sentralt og lokalt nivå før en eventuell flytting av slikt ansvar. Det er blant annet viktig at man ikke overbelaster lokalkontor som allerede har begrenset kapasitet. Samtidig bør en i denne vurderingen se på om flyttingen er en „stabsfunksjon“ til støtte for sekretariatsledelsen, eller om den er en „fagfunksjon“. Stabsfunksjoner har ikke nødvendigvis fordel av å være lokalisert utenfor Sekretariatets lokaler.
- Regionkonferansene bør i større grad gis et mandat fra, og bli styrt av Sekretariatet. Ved å ha en selvvalgt del og en sentralt bestemt del i programmet, kan Sekretariatet få drøftet aktuelle tema med samtlige regioner og samordne tiltak med regionene i tilfeller der dette vil være hensiktsmessig. Et slikt mandat kan utarbeides i samråd med konfliktrådslederne.
- Det bør gjøres en gjennomgang av møtestrukturen internt og samarbeidsstrukturene eksternt; både sentralt og ved de enkelte konfliktrådskontor. Sentrale spørsmål er: Deltar

vi på de rette arenaene? Finnes det nye arena vi med fordel kan utnytte? Konfliktrådet lokalt kan se på hvilke relevante møteplasser som eksisterer, og om de kan delta på disse. Eksempelvis inviterer lokale Sorenskrivere til samarbeidsmøter der påtalemyndighet, kriminalomsorgen og fast oppnevnte forsvarere deltar. Konfliktrådsledere er sjelden invitert til disse møtene.

Bevisstgjør behovet for økt kompetanse og kapasitet

- Konfliktrådet bør utvikle en mer langsiktig tenkning og strategi når det gjelder å sikre fremtidig kompetanse på ulike nivåer i organisasjonen. Det bør gjøres et skille mellom meglere og ansatte, og den strategiske tenkningen bør dreie seg om behov, styrker og svakheter ved dagens kompetanse og fremtidige muligheter for å rekruttere og utvikle kompetanse hos henholdsvis ledere, ansatte og meglere.
- Det vil være viktig at støtteapparatet i konfliktrådsorganisasjonen får tilstrekkelig kompetanse på fagområdene, samtidig som man skjermer lekmannsmeglingen. De ansatte på lokalkontorene og i Sekretariatet skal fungere som et støtteapparat for meglerne som skal megle på nye områder. Det anbefales å øke den juridiske kompetansen, for eksempel ved å ansette en jurist som arbeider for Sekretariatet, enten plassert i Oslo, eller ved et av de lokale konfliktrådskontorene.
- Deloitte anbefaler at Konfliktrådet vurderer i større grad å systematisere informasjon rundt årsaker til megler-turnover, slik at det eventuelt kan settes inn tiltak for at meglerne ønsker å være lenger i sine stillinger.
- Det er mange arenaer og muligheter for individuell erfaringsutveksling i Konfliktrådet både for meglere og ansatte. Deloitte vil understreke viktigheten av at man tenker bredde og relevans ved kompetanseheving i organisasjonen. Det er viktig å sikre god balanse mellom vitenskapelig og erfaringsbasert kompetanse. Det vil kreves kompetanseheving, spesielt av konfliktrådslederne, på en del administrative og organisatoriske områder.
- Meglerne og de ansatte på lokalkontorene kan med fordel få mer systematisert kunnskap om det offentlige tiltaksapparatet, dvs. hvor man eventuelt skal henvise parter hvis det viser seg at Konfliktråd ikke er rette instans, dette gjelder for eksempel i saker som omhandler vold i nære relasjoner. Sekretariatet kan muligens ha en rolle som tilrettelegger i slikt arbeid.
- Sekretariatet og de lokale konfliktrådene bør vurdere å sette søkelys på lederrollene og prinsipper for ledelse i Konfliktrådet. Det er viktig å sikre tilstrekkelig fokus på kompetanseheving innen temaene organisasjon og ledelse.

Mer samlet og «selgende» informasjon om rådets arbeid og rolle

- For å sikre reelt samtykke og god informasjon til partene, bør det sikres god tilgang til oppdatert informasjonsmateriell (brosjyrer m.m.) som kan gis til parter som samtykker til Konfliktråd.
- Det bør også gis målrettede informasjonspakker til aktører som er involvert eller som med fordel kan involveres i Konfliktrådets arbeid, slik som tingretten, kriminalomsorgen og politi og påtale. Eksempelvis kan det sikres at det er lett tilgjengelig informasjonsmateriell til politi/ påtale.
- Deloitte foreslår at Konfliktrådet går i dialog med politi og påtale om hvilke konkrete tiltak som vil kunne øke informasjonsflyten og bevisstheten om Konfliktråd internt i politiet. Det

kan for eksempel undersøkes om det er mulig å legge inn informasjon i politiets datasystem som benyttes ved avhør, slik at de ansatte i politiet enkelt kan få sentral informasjon om konfliktråd og kunne videreformidle informasjonen direkte til den det gjelder.

- Konfliktrådet må sikre at politiet har tilstrekkelig informasjon om Konfliktrådernes arbeid. Dette kan foregå ved at Konfliktrådet tar initiativ til å bistå politiet med å utarbeide sjekklister og guide til politijuristene til bruk der politi skal vurdere om en sak er egnet for konfliktråd. En slik sjekklister bør forholde seg til både Riksadvokatens retningslinjer og en oppnådd enhetlig praksis, og den må fortsatt gi noe rom for skjønn.
- Som et ledd i tydeliggjøringen av informasjon om virksomheten, kan det overordnede målet og visjonen for Konfliktrådet som helhet med fordel beskrives og tydeliggjøres på nye måter. Dette for å gi en god og retningsgivende informasjon til bruk for de enkelte kontorene, både internt og eksternt.

Et IKT-løft

- Departement og Konfliktråd bør sammen ta et initiativ for å vurdere konkrete behov innen IKT-området, inkludert å se på mulighetene for å bruke IKT til å effektivisere arbeidsprosessene, øke dialog og samhandling. Man bør anslå og vurdere kostnader ved ulike løsninger.
- Departementet bør avklare hvorvidt det er rom for å igangsette et arbeid med en overordnet IKT-strategi. En slik IKT-strategi kan med fordel inkludere også en kartlegging av informasjonssikkerhet knyttet til eksisterende prosedyrer. En IKT-strategi bør ha flere formål; både tydeliggjøre utviklingsstrategien og IKT-driften, og sette mål for bruk av IKT i fremtiden.
- Sekretariatet bør også gjøre et arbeid for å tydeliggjøre beslutningsstrukturene rundt IKT-relaterte spørsmål. Det bør fastsettes hvilke spørsmål som skal behandles av hvem og på hvilket nivå, og avklares hvem som er henholdsvis faginstans, rådgivende instans og beslutende instans når det gjelder IKT.

12. Referanser

Styringsdialog, rapportering og statistikk

- Årsrapporter for Sekretariatet for konfliktrådene fra 2008, 2009, 2010 og 2011
- Fordelingsbrev fra Sekretariatet for Konfliktråd til lokale Konfliktråd for 2012, to eksemplarer
- Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til Sekretariatet for Konfliktråd for 2008, 2009, 2010, 2011 og 2012
- Referat styringsdialogmøter fra følgende datoer: mars 2008, 20.10.2008, 19.03.2009, 12.10.2009, 13.04.2010, 12.10.2010, 17.03.2011, 11.10.2011
- Riksadvokatens rundskriv for bruk av Konfliktråd nr. 4 2008
- Saksbehandlingsstatistikk for 2011, som vedlegg til årsrapport
- Oppsummerte resultater, brukerundersøkelse for konfliktrådene 2011.

Nettsider med sentral informasjon

- Konfliktrådets hjemmeside, www.konfliktraadet.no
- Justis- og beredskapsdepartementets nettsider. Informasjon om Sivilavdelingen. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/org/avdelinger/Sivilavdelingen.html?id=1471>
- Justis- og beredskapsdepartementets nettsider. Informasjon om Politiavdelingen. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dep/org/avdelinger/politiavdelingen.html?id=1469>
- Justisdepartementet sin hjemmeside, informasjon om Kriminalomsorgen <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/kriminalomsorg/om-kriminalomsorgen.html?id=446221>.
- Forvaltningsdatabasen. Sekretariatet for konfliktrådene. Endringshistorie. <http://www.nsd.uib.no/polsys/data/forvaltning/enhet/13669/endringshistorie>

Interne dokumenter

- *Et konfliktråd for fremtiden*. Strategier for konfliktrådenes arbeid 2012-2016. Rapport levert av en intern arbeidsgruppe i desember 2011.
- *Kvalitetssikring av Konfliktrådenes saksarbeid*. Utarbeidet av Konfliktrådet, sist oppdatert mai 2009.
- *Håndbok for meglere*. Sekretariatet for konfliktrådene og Opplæringsrådet har redaksjonelt ansvar. Foreliggende versjon ble sist oppdatert desember 2007.

- Arbeidsmiljøundersøkelse for Konfliktrådene 2011 og 2007. Elektronisk spørreundersøkelse som gikk ut til samtlige ansatte. I samarbeid med Statens arbeidsmiljøinstitutt og IRIS. Rapporter:
 - *Den nye arbeidsplassen. Arbeid, helse og deltagelse i det nye arbeidslivet.* Konfliktrådene 2011.
 - *Arbeidsmiljøkartlegging.* Rapport Statens arbeidsmiljøinstitutt 2011
- Referat fra regionsamlinger i 2012, Region Nord, Regionsamling Østfold, Regionsamling i Kristiansand

Internt planarbeid og rapportering

- Oppfølgingsteam og ungdomsstraff:
 - *Sluttrapport 2010-2011. Etablering av Oppfølgingsteam for unge lovbyggere i Troms, Sør-Trøndelag, Hedmark, Telemark, Haugaland og Sunnhordaland.* Sekretariatet for Konfliktrådene. Rapport utarbeidet av nasjonal koordinator for oppfølgingsteam.
 - *Prosjektplan 2010-2011 – Oppfølgingsteam.* Plan for etablering av oppfølgingsteam for unge lovbyggere i konfliktrådene 2010-2011. Sekretariatet for konfliktrådene.
 - *Oppfølgingsteam for unge lovbyggere. Håndbok. Etablering og drift.* Politi, Barnevern, Skole, Lokalsamfunn og Nettverk.
 - Prosjektplan for utprøving av ungdomsstormøte for unge lovbyggere ved konfliktrådene. Prosjektplan 2011-2012 – Ungdomsstormøte.
 - Vedlegg til Prosjektplan ungdomsstormøte. Sekretariatet for konfliktrådene
- Vold i nære relasjoner
 - *Sluttrapport tiltak 23 Vendepunkt 2010-2011.* Prosjektrapport 2010-2011. Tilrettelagt dialog, i saker som omhandler vold i nære relasjoner.
 - *Sluttrapport Familievold, forsoning og forebygging 2008-2011.* Rapport skrevet av Guro Angell Gimse.
 - Sluttrapportering tiltak 21, 22 og 23 i Vendepunkt – handlingsplan mot vold i nære relasjoner (2008-2011). Brev sendt fra Konfliktrådet til Justisdepartementet 20.februar 2012

Eksterne evalueringer og forskning på konfliktråd

- NTNU Samfunnsforskning AS (2011) *Tilrettelagte samtaler ved familievold. Evaluering av familievoldprosjektet til Konfliktrådet i Trondheim.* Rapport 2011.
- NTNU Samfunnsforskning AS (2009) *Prosessevaluering av det treårige prosjektet Oppfølgingsteam for unge lovbyggere i Kristiansand, Oslo, Stavanger og Trondheim.* Rapport 2009.
- Nordlandsforskning (2009) *Med ! eller ? Virkninger av, og utfordringer ved, gjenopprettende rett som alternativ eller supplement til straff.* Rapport nr.14/2009.
- Rambøll Management. Mars 2006. *Det kriminalpræventive Råd. Evaluering af organiseringen af konfliktråd i Danmark.*
- Christie, Nils (1977) «Conflict as Property» i *The British Journal of Criminology* 17 (1), s.1-15.

Offentlig utredning og analyse, arbeidsgrupperapporter

- *Økt bruk av konfliktråd*. 2011. Rapport fra arbeidsgruppe som har vurdert rettslige og praktiske tiltak for mer bruk av gjenopprettende prosess.
http://www.regjeringen.no/upload/JD/Vedlegg/Rapporter/konfliktraad_30092011.pdf
- *NOU 2008:15 Barn og straff – utviklingsstøtte og kontroll*. Kan hentes fra:
<http://www.regjeringen.no/pages/2108811/PDFS/NOU200820080015000DDDPDFS.pdf>
- *St.meld. nr. 37 (2007-2008) Straff som virker – mindre kriminalitet – tryggere samfunn* (kriminalomsorgsmelding). Kan hentes fra:
<http://www.krus.no/upload/PDF-dokumenter/STM200720080037000DDDPDFS.pdf>
- *Konflikt og Reintegrering. Samarbeid mellom Konfliktrådene og Kriminalomsorgen under straffegjennomføring*. Rapport fra arbeidsgruppen Gjenopprettende praksis i Kriminalomsorgen. Oversendt til høring 20.02.2012. Kan hentes fra:
<http://www.kriminalomsorgen.no/rapport-konflikt-og-reintegrering-horing.5023550-237925.html>
- *Høringsbrev – alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd*. Høringsbrev datert 19.01.2012, utarbeidet av Justis og beredskapsdepartementet. Kan hentes fra:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2012/horing---alternative-reaksjoner-for-mind/horingsbrev.html?id=668954>
- *Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Intervensjonsprogram og motivasjonssamtale*. Rapport levert i 2012. Arbeidsgrupperapport skrevet etter oppdrag fra Justis- og politidepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Kan hentes fra:
<http://www.regjeringen.no/pages/36772912/Rapport.pdf>
- *Prop. 135 L (2010-2011) Endringer i straffeloven, straffeprosessloven, straffegjennomføringsloven, konfliktrådsloven m.fl. (barn og straff)*. Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak). Kan hentes fra:
<http://www.jus.uio.no/smr/om/nasjonal-institusjon/overvakning/horinger/2011/docs/prop135l-barnogstraff.pdf>
- Rapport om narkotika. Stoltenbergutvalget. Rapport avgitt 16. juni 2010. Kan hentes fra:
http://www.regjeringen.no/upload/HOD/RappOmNarkotika_nettersjon.pdf
- *Stortingsmelding nr.20 (2005 – 2006) Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbrøytarar*. Kan hentes fra:
<http://www.regjeringen.no/Rpub/STM/20052006/020/PDFS/STM200520060020000DDDPDFS.pdf>
- Høringsuttalelse fra Sekretariatet for konfliktråd – Alternative reaksjoner for mindre alvorlige narkotikalovbrudd. Sendt 13.juni 2012

Lov og forskrift

- Lov om meging i konfliktråd av 15.mars 1991 nr.3
<http://www.lovdatab.no/all/hl-19910315-003.html>
- Forskrift til Konfliktrådsloven
<http://www.lovdatab.no/for/sf/jd/td-19920813-0620-001.html>