

Rapport 2007-075

**Budsjettmodell for
Kriminalomsorgen**

Budsjettmodell for Kriminalomsorgen

Utarbeidet for
Justis- og
politidepartementet

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 BAKGRUNN OG PROBLEMSTILLING.....	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Problemstilling	8
1.3 Metode og gjennomføring	8
2 BESKRIVELSE AV NÅVÆRENDE BUDSJETTMODELL.....	10
2.1 Krav som ble satt til ny modell	10
2.2 Kriterier i modellen	11
2.3 Modellens virkemåte	15
2.4 Arbeid med videreutvikling av modellen	16
2.5 ECON hovedforståelse av budsjettmodellen	19
3 SYNSPUNKTER PÅ BRUK AV MODELLEN VED FORDELING AV BUDSJETTMIDLER	20
3.1 Intervju med ansatte i kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet	20
3.2 Intervju med regionene	22
3.3 Intervju med tillitsvalgte	24
4 ECONS VURDERINGER OG ANBEFALINGER.....	26
4.1 Vurdering av modellen egenskaper	26
4.1.1 Ønskede egenskaper for modellen	26
4.1.2 Har modellen de ønskede egenskapene?	26
4.2 Vurdering av kriteriene i modellen	28
4.2.1 Krav til kriteriene	28
4.2.2 Har kriteriene de ønskede egenskapene?	29
4.2.3 Kriterier som mangler i modellen	31
4.2.4 Høyere resultatkriterier?	31
4.3 Bruk av rettede midler	32
4.4 Håndtering av utvidelse av kapasitet og lønnsoppgjør	32
4.4.1 Utvidelse av kapasitet	32
4.4.2 Lønnsoppgjør	36
4.5 Oppsummering av ECONs anbefalinger	37
4.5.1 Hovedanbefalinger	37
4.5.2 Forslag til revisjon av modellen	38

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

Kriminalomsorgens sentralforvaltning (KSF) har utviklet en budsjettmodell som fordeler budsjettmidler på kriminalomsorgens seks regioner. Modellen fordeler midlene til regionene på basis av et sett med tilstands- og resultatkriterier. ECON mener KSF bør beholde modellen i stor grad med nåværende struktur. Men vi anbefaler at det gjennomføres en årlig oppdatering av modellen, slik at strukturelle endringer i kapasitet og aktivitet i budsjettåret løpende fanges opp i modellens grunnstruktur.

ECON vil også anbefale at det gjennomføres analyser for å bedre det empiriske grunnlaget for geografikriteriet. Også grunnlaget for kriteriet for bygningsmasse bør en vurdere å endre, slik at modellen reflekterer strukturen i bygningsmassen bedre enn i dagens versjon. Dersom KSF mener at det er behov for å sette mer trykk for å øke kapasitetsutnyttelsen i soningsinstitusjonene, bør det gis sterkere økonomiske incentiver via kriteriet for soningsdøgn i modellen.

Bakgrunn

Kriminalomsorgen Sentrale Forvaltning (KSF) har i 2007 et totalbudsjett på i underkant av 2,1 mrd. kr, hvorav knapt 1,9 mrd kr fordeles gjennom budsjettmodellen. I tillegg kommer rettede midler og tilbakeholdte midler som fordeles til regionene i løpet av året.

I 2002 ble det innført ny budsjettfordelingsmodell for fordeling av midler til regionene. Bakgrunnen for den nye modellen var et ønske om å:

- tydeliggjøre hvilke kriterier KSF benytter i budsjettfordelingen (fra KSF til regionene)
- etablere en klarere kobling mellom faglig virksomhet og ressursinnsats
- skape en enhetlig kriminalomsorg ved å innføre felles prinsipper for tildelinger.

Modellen fordeler budsjettmidlene via fem tilstandsbaserte og to resultatbaserte kriterier. De tilstandsbaserte kriteriene er utformet slik at regionene i liten eller ingen grad kan påvirke disse, mens resultatkriteriene er utformet med mål om å påvirke aktiviteten i regionene. Kriteriene er gitt ulike vekt i modellen. Vektene er dels fastsatt på grunnlag av historiske regnskapsdata og dels på grunnlag av skjønn.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) engasjerte ECON til å gjennomføre en evaluering og revisjon av budsjettfordelingsmodellen.

Problemstilling og metode

KSF ønsket en evaluering følgende forhold skulle vurderes:

- *Hvordan oppfylles de formål, prinsipper og forutsetninger som ble fastsatt slik modellen fungerer i praksis?*
- *Modellens utforming; modellvalg, kriterier og målemetoder.*
- *Vurdering av antallet kriterier; de enkelte kriteriene og målemetodene (mht. relevans nøyaktighet, målbarhet, etc.).*

KSF ønsket egen vurdering av modellens robusthet for endringer, herunder anvendbarhet ved nye satsninger og prioriteringer og ved tekniske justeringer av budsjetttrammen. Videre ønsket KSF en vurdering av hvorvidt modellen er anvendbar også for regionene eller virksomheter der andre modeller anvendes. KSF ba også om en vurdering av praksis med tildeling av rettede midler til regionene utenom budsjettfordelingsmodellen.

Basert på vurderingene ble ECON bedt om å komme med forslag til hvordan modellen kan revideres for å utbedre eventuelle svakheter.

ECON har gjennomgått ulike dokumenter som beskriver modellen, og dessuten analyser som er gjort av datagrunnlaget. Den viktigste empiriske datakilden i prosjektet er intervjuer med sentrale aktører på ulike nivåer i kriminalomsorgen; KSF sentralt, representanter for regionene samt for tjenestemannsorganisasjonene. Dessuten har ECON foretatt simuleringer med modellen.

ECONs vurderingskriterier av modellen

På basis av KSFs mål og prinsipper for modellen og ECONs egne faglige vurderinger har ECON lagt følgende vurderingskriterier til grunn for våre vurderinger og anbefalinger av budsjettmodellen:

- Tydeliggjør modellen hvilke kriterier som benyttes i budsjettfordelingen?
- Ivaretar modellen bedre regionenes ressursbehov?
- Bidra den til å skape en mer enhetlig kriminalomsorg?
- Gir modellen styringssignaler til regionene?
- Bidrar den til kostnadseffektiv ressursbruk?
- Er modellen enkel og robust for endringer
- Er den lett å forstå?

Regionenes synspunkter på modellen

Intervjuer med regionene viser at det er forholdsvis bred oppslutning om bruk av modellen. Men det var også talsmenn for at modellen ikke er et hensiktsmessig styringsverktøy. Selv om modellen fremstår som relativ enkel, er det indikasjoner på at modellen ikke helt ut forstås av alle involverte. Dette kan i noen grad skyldes motstand mot modellen.

Synspunktene fra regionene viser at det er svært ulike syn på fordelingsvirkningene modellen gir og hvordan midlene fordeles i forhold til regionenes ressursbehov. Særlig to forhold skaper problemer ifølge våre informanter; utvidelse av soningskapasitet og geografikriteriet. En rekke av våre informanter i regionene trakk frem utformingen av geografikriteriet som problematisk. Mange mener at kriteriet bidrar til at ressursene feilfordeles. Også kriteriet for bygningsmasse mente flere burde endres, blant annet i tråd med analyser av dette kriteriet, som ble gjennomført i 2004.

Styringssignalene i modellen er i første rekke ment å bli gitt gjennom resultatkriteriene, soningsdøgn og programvirksomhet. For soningsdøgn er målet å stimulere til høy utnyttelse av soningskapasiteten, mens for programvirksomheten er målet å stimulere til å gjennomføre ulike programmer for de som er inne til soning. Representanter for regionene mener at kapasitetsutnyttingen i liten eller ingen grad påvirkes av incentivene

i modellen. For det første understreker informantene at høy kapasitetsutnyttning prioriteres uansett, som følge av de sterke signalene som er gitt både fra politisk og administrativt hold. For det andre mener de at incentivene i modellen er for svake. Døgnprisen dekker ikke de marginale kostnadene som påløper ved økt kapasitetsutnyttning ifølge våre informanter. Det innebærer i så fall at de økonomiske incentivene kan virke motsatt, nemlig at regionene vil tape økonomisk på å øke kapasitetsutnyttningen.

Intervju med tillitsvalgte

Vi har hatt samtaler med to representanter for tillitsmannsapparatet, en sentralt tillitsvalgt og en lokalt tillitsvalgt. Det ble påpekt at tillitsmannsapparatet ikke nødvendigvis har et omforent syn på modellen.

En hovedutfordring med modellen er at de få kriteriene som inngår, på en god nok måte skal klare å fange opp hele kriminalomsorgens aktiviteter. Selv om datagrunnlaget som benyttes for måloppnåelse under kriteriene er objektive og gode, er antall kriterier for få. Eksempelvis har modellen for lite fokus på innhold og kvalitet. Det blir derfor viktig å få på plass en oppdragsformulering med resultatindikatorer som omfatter innhold og kvalitet.

Når det gjelder svakheter ved kriteriene fremheves svakheter ved kriteriene for geografi og soningskapasitet. Det har ligget en forventning i regionene om at reisevirksomhet knyttet til kurs og opplæring skal dekkes opp av kriteriet for geografi. Spørsmålet er om disse midlene ivaretar det faktiske behovet. Modellen skaper problemer ved at økte bevilgninger til å dekke opp utbygging av ny kapasitet i en region lekker ut til de øvrige regionene.

ECONs vurderinger

ECON mener at bruk av budsjettfordelingsmodell i kriminalomsorgen kan bidra til en ryddig og forutsigbar budsjettprosess. ECON mener derfor at KSF også i fremtiden bør basere fordelingen av budsjettmidler på en revidert versjon av modellen. ECON deler KSFs vurdering at modellen bør være enkel og at antall kriterier bør begrenses. Etter ECONs syn er kriteriene i modellen i all hovedsak relevante og nødvendige, men enkelte av dem kan vurderes nærmere i en prosess med revisjon av modellen.

Bruk av modellen har så vidt ECON har oppfattet i noen grad bidratt til å oppfylle de målene KSF hadde ved innføring av modellen, men etter ECONs syn har modellen svakheter som bidrar til at budsjettprosessen er preget av gjentatte diskusjoner om modellens struktur og om bruken av modellen.

En hovedutfordring er at regionene mener at kriterieverdiene for noen av kriteriene ikke fanger opp de reelle utgiftene på en tilfredsstillende måte. ECON er enig i dette synspunktet. Etter vårt syn er det derfor nødvendig å gjennomføre analyser som kan gi et bedre empirisk grunnlag for fastsetting av kriterieverdiene. Det er i første rekke geografikriteriet og kriteriet for bygningsmasse som er kandidater for nærmere analyser. Etter ECONs syn er det meget viktig for å styrke tilliten til budsjettmodellen at kostnadene knyttet til kriteriet for geografi dokumenteres bedre enn i dag.

En annen utfordring er at modellen ikke løpende oppdateres til strukturelle endringer i kriminalomsorgen. KSF har hittil løst dette ved at tildeling av midler knyttet til

strukturelle endringer, som for eksempel etablering av nye soningsplasser, er holdt utenfor budsjettmodellen på kort sikt, men tatt inn på lang sikt. Modellen er således ikke utformet slik at den på en god måte kan fange opp endringer i kapasitet, aktivitet eller kostnader. Ved utvidelse av soningskapasitet i én region, vil deler av budsjettmidlene via modellen lekke ut til andre regioner. Det innebærer at regioner der utvidelsene skjer, ikke får fullfinansiert driftskostnadene som følger av kapasitetsutvidelsene. Etter ECONs syn er dette ikke en tilfredsstillende løsning. Det fører blant annet til gjentatte diskusjoner om fordelingen av midler på regionene. ECON anbefaler på denne bakgrunn at strukturelle endringer i budsjettåret innarbeides i modellens struktur, dvs. i kriterievektene og i kriterieverdiene, jf. vårt konkrete forslag nedenfor og i kapittel 4.4.

Etter ECONs syn bør KSF vurdere å forsterke incentivene i modellen via kriteriet for soningsdøgn, dersom KSF mener at kapasitetsnyttningen er for lav, og dessuten dersom KSF mener at det er grunn til å tro at forsterkede incentiver vil bidra til høyere kapasitetsutnytting. Det synes i så fall hensiktsmessig å be regionene dokumentere hva som er de marginale kostnadene ved å øke kapasitetsutnyttningen.

ECON mener at modellen er anvendbar selv om regionene bruker andre fordelingsmetoder i sine regioner. På basis av hovedinntrykkene fra intervjuene med representanter for regionene er tiden ikke moden for bruk av tilsvarende fordelingsmodeller regionalt. ECON mener at KSF i første omgang må gjøre forbedringer i den eksisterende budsjettfordelingsmodellen. Når det er gjennomført, kan en vurdere om det er hensiktsmessig med tilsvarende modeller i regionene.

Etter ECONs syn er modellen relativt enkel i sin struktur og i bruk. Imidlertid viser våre intervjuer at man i regionene ikke har tilstrekkelig kunnskap om modellens virkemåte og forståelse av bruken av den. Det kan derfor være grunn til å prioritere å gi bedre informasjon om modellen til regionene fremover.

Bruk av rettede midler

En god del midler tilføres regionene utenfor modellen for gi budsjettmidler til prioriterte formål. ECON innser at KSF har behov for å bruke rettede midler for å styre midler til prioriterte formål, som ikke fanges opp via budsjettmodellen. Men ECON vil anbefale at bruk av rettede midler begrenses så langt det er mulig. Bruk av rettede midler kan undergrave modellens logikk og eventuelt gi uønskede virkninger i budsjettprosessen, som innføringen av modellen blant annet var ment å motvirke. Dersom KSF gjennomfører ECONs anbefaling om å tilpasse modellens grunnstruktur løpende til strukturelle endringer som skjer i kriminalomsorgen, vil behovet for bruk av rettede midler bli redusert.

Kriteriene i modellen

ECON har vurdert kriteriene i modellen i forhold til de krav som er satt til kriteriene, jf. kapittel 2.2 og 4.2.1.

Som nevnt over mener ECON at analyser for å forbedre det empiriske grunnlaget for kriteriet for geografi og innføre vektorer for ulike arealer i kriteriet for bygningsmasse bør prioriteres. En forbedring for disse to kriteriene vil trolig føre til at budsjettmodellen får styrket sin troverdighet i regionene.

Nedenfor gis ECONs anbefalinger for hvert kriterium i modellen.

Soningsdøgn

Kriteriet skal dekke driftsutgiftene til soningsdøgn marginalt, dvs. ekstra driftsutgifter som påløper ved å øke kapasitetsutnyttingen, og dessuten gi regionene incentiver til høy beleggsprosent. ECON mener at dette kriteriet er hensiktsmessig. Men en innvending er at døgnprisen som gis som kompensasjon for produksjon av soningsdøgn, synes å være for lav. ECON mener at departementet må vurdere å forsterke de økonomiske incentivene for å øke utnyttelsen av soningskapasiteten, jf diskusjonen ovenfor.

Programvirksomhet

Regionene kompenseres etter antall programmer som gjennomføres. Dette avtales før budsjettåret og vekten til kriteriet blir løpende tilpasset i modellen til budsjettårets bevilgning knyttet til programvirksomheten. Midlene øremerkes ikke til dette formålet, og KSF følger ikke løpende opp hva budsjettmidlene brukes til. ECON mener at dette er et relevant kriterium og at vekten for kriteriet og fordelingen til regionene bygger på god informasjon om budsjetterte utgifter. ECON mener derfor at dette kriteriet bør beholdes.

Soningskapasitet

Dette kriteriet skal ivareta driftsutgiftene som følger av en gitt soningskapasitet. Med kriteriets høye vekt (62,7 prosent i 2007) er kriteriet det viktigste i fordelingen av budsjettmidler. ECON mener at kriteriet oppfyller alle krav som er satt til kriteriet. Det er imidlertid en viss diskusjon om det ivaretar den faktiske strukturen i soningskapasiteten, i første rekke driftsutgiftene knyttet til ulike typer sikkerhetsklasser. Imidlertid vil det etter ECONs syn ikke være hensiktsmessig å innføre flere typer sikkerhetsklasser, både hensynet til at modellen skal være enkel og hensynet til ønske om en mer enhetlig kriminalomsorg taler mot å innføre flere klasser.

Enhetsstruktur

Kriteriet enhetsstruktur skal ivareta at det er en kostnadmessig ulempe å ha plassene fordelt på mange enheter i stedet for å ha plassene samlet på få enheter. Kriteriet har en lav vekt (2 prosent i 2007) og betyr således lite for fordeling av budsjettmidlene. Imidlertid gir det kompensasjon til de regioner som har en struktur med mange enheter. Kriteriet vil i noen grad kunne bidra til å motvirke at det gjennomføres hensiktsmessige strukturelle endringer i soningskapasiteten, men ifølge våre informanter er det ikke tilfelle. ECON mener at dette kriteriet ivaretar en ressursfordeling som er relevant og derfor bør beholdes.

Bygningsmasse

Kriteriet skal fange opp forskjeller mellom regionene for driftsutgifter knyttet til bygningsmassen. Kartleggingen av kriminalomsorgens arealer i 2004 viste at bygningene spenner fra soningsareal som celle og fellesrom med døgnkontinuerlig drift og kontinuerlig bruk, til garasjer enkle lagerbygg uten varme og ventilasjon. Driftsutgiftene for de ulike typene bygningsarealer vil variere betydelig. ECON anbefaler at departementet på ny gjennomfører en kartlegging av bygningsmassen. Deretter bør det gis ulike vekter for de forskjellige typene areal.

Geografi

Kriteriet skal belyse forskjeller i ressursbehov knyttet til transport av innsatte og tjenestereiser for ansatte. Det empiriske grunnlaget for dette kriteriet og for kriterieverdiene er, som nevnt, for svakt. ECON mener at KSF bør gjennomføre analyser for å forbedre det empiriske grunnlaget for dette kriteriet.

Kriterier som mangler i modellen

I oppdragsbrevet fra KSF til regionene fremgår det at skal skapes rammebetingelse for bedre samhandling mellom andre etater og kriminalomsorgen, slik at løslatte som har behov for det kan tilbys arbeid/skole og bolig. Fra KSF og noen av regionene har det gjennom intervjuene blitt fremhevet at det bør vurderes å inkludere et resultatbasert kriterium for forvaltningssamarbeid. ECON mener at et slikt kriterium for forvaltnings-samarbeid kan være fornuftig, men at det blir veldig vanskelig å utforme en indikator som fanger opp forskjeller mellom regionene mht. hvor flinke de er å samarbeide med andre etater. Dersom KSF ønsker et slikt kriterium i modellen, må det settes i gang et arbeid med å utforme en slik indikator. Dette bør i så gjøres i samarbeid med regionene.

Håndtering endringer i soningskapasitet

Ved en endring av soningskapasiteten i en region vil budsjettmidler normalt lekke til andre regioner når midlene fordeles ved modellen. ECON mener, som nevnt over, at dette er en svakhet ved modellen og at modellen bør endres slik at den bedre skal kunne ivareta en rettferdig fordeling av budsjettmidler når det skjer endringer i strukturen mellom regionene. Etter ECONs syn er det to hovedalternativer som er aktuelle¹:

- 1) Innarbeide en overgangsordning i modellen på for eksempel 3 - 5 år
- 2) Endre kriterievektene løpende, slik at nye budsjettmidler (knyttet til utvidelse av soningskapasiteten) bare tilføres regioner der kapasiteten utvides.

ECON mener at endring av kriterievektene løpende er den endringen som vil gi den mest rettferdige fordelingen over tid og som derfor vil kunne få bredest oppslutning i regionene. Metoden innebærer at kriterievektene beregnes endogent hvert år før en gjennomfører beregninger av budsjettfordelingen med nye kriterievekter. I tillegg endres kriteriverdiene for de regioner der utvidelser av soningskapasiteten utvides. Dette krever at en har anslag på driftsutgiftene som utvidelse av soningskapasiteten medfører. I tillegg til å endre kriteriet for soningskapasitet, må også kriteriet for soningsdøgn endres, slik at dette bli konsistent med endringer i soningskapasitet. Metoden for beregning av nye kriterievekter er nærmere omtal i kapittel 4.4.1.

Også øvrige endringer i strukturen bør håndteres tilsvarende. Det innebærer at en får to trinn i beregningene av budsjettfordeling i et nytt budsjettår:

1. Beregninger av nye kriterievekter basert på endringer i strukturen. Beregningene gjennomføres ved at det utarbeides anslag på endringer i driftsutgifter som følger av endringer i strukturen og medfølgende nye kriteriverdier for regioner der de strukturelle endringer er skjedd.
2. Beregninger av budsjettfordeling med nye kriterievekter og nye kriteriverdier.

¹ ECON har også vurdert to andre alternativer. Det vises til diskusjonen i kapittel 4.4.1.

Håndtering av lønnsoppgjør

Budsjettmidler som tilføres Kriminalomsorgen etter gjennomførte lønnsoppgjør har blitt fordelt på regionene utenfor modellen i det året lønnsoppgjøret gjennomføres, mens midlene tilføres via budsjettmodellen året etter lønnsoppgjøret. Dette gir en ulik fordeling av disse midlene på regionene i budsjettåret sammenlignet med årene deretter.

Som en generell tilnærming vil ECON bemerke at mest mulig av budsjettmidlene bør tilføres via modellen. Modellen bør være utformet slik at den fanger opp forskjeller i driftsutgifter herunder forskjeller i lønnsutgifter. Bruk av modellen innebærer at budsjettmidler som dekker lønnsoppgjør gitt før budsjettåret, fordeles gjennom modellen. Det innebærer at disse midlene fordeles på en annen måte midlene som dekker lønnsoppgjøret i budsjettåret. ECON innser at det kan være forskjeller i lønnsstrukturen mellom regionene, som ikke fullt ut samsvarer med modellens struktur. Dagens metode innebærer at en tar hensyn til dette på kort sikt, men lar modellens struktur fordele lønnsmidlene på lang sikt. Dette gir regionene tid til å tilpasse til endringer i budsjettet som følge av lønnsoppgjør.

ECON mener at nåværende praksis bør videreføres, altså at fordeling av ekstra lønnsmidler gjøres utenfor modellen i budsjettåret, mens midlene fordeles via modellen deretter.

1 Bakgrunn og problemstilling

1.1 Bakgrunn

Kriminalomsorgen har i 2007 et totalbudsjett på om lag 2,2 mrd. kr, hvorav i underkant 1,9 mrd kr fordeles mellom de seks regionene. I 2002 ble det innført ny budsjettfordelingsmodell for fordeling av midler til regionene. Bakgrunnen for den nye modellen var et ønske om å:

- tydeliggjøre hvilke kriterier KSF benytter i budsjettfordelingen (fra KSF til regionene)
- etablere en klarere kobling mellom faglig virksomhet og ressursinnsats
- skape en enhetlig kriminalomsorg ved å innføre felles prinsipper for tildelinger.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) ønsker nå å få gjennomført en evaluering og revisjon av denne budsjettfordelingsmodellen.

1.2 Problemstilling

KSF ønsker en evaluering av budsjettfordelingsmodellen for regionene med hensyn på følgende forhold:

- Hvordan oppfylles de formål, prinsipper og forutsetninger som ble fastsatt slik modellen fungerer i praksis?
- Modellens utforming; modellvalg, kriterier og målemetoder.
- Vurdering av antallet kriterier; de enkelte kriteriene og målemetodene (mht. relevans nøyaktighet, målbarhet, etc.).

KSF ønsker en særlig vurdering av modellens anvendelse og av prinsippet om at den skal være robust for endringer, herunder en vurdering av modellens anvendbarhet ved nye satsninger og prioriteringer og ved tekniske justeringer av budsjetttrammen. Videre ønsker KSF en vurdering av hvorvidt modellen er anvendbar også for regionene eller virksomheter der andre modeller anvendes. KSF ber også om en vurdering av praksis med tildeling av rettede midler til regionene utenom budsjettfordelingsmodellen.

Basert på vurderingen av modellen skal evalueringen komme med forslag på hvordan modellen kan revideres for å utbedre eventuelle svakheter. De formål, prinsipper og forutsetninger som ble lagt til grunn i 2001 skal også gjelde for en revidert budsjettfordelingsmodell.

1.3 Metode og gjennomføring

Oppdraget er strukturert oppdraget i følgende delanalyser:

1. Er de ønskede egenskaper ved budsjettfordelingsmodellen oppfylt?
2. Er de valgte kriterier og målemetoder hensiktsmessig utformet?
3. Forslag til revidert budsjettfordelingsmodell.

Gjennomføringen av delanalysene vil i hovedsak basere seg på dokumentanalyser og intervjuer med berørte aktører.

Dokumentanalyser

ECON har gjennom gått relevante dokumenter, som dokumentasjon av modellen, dokumentasjon og korrespondanse om bruk av modellen i budsjettprosessen.

Intervjuer

Den viktigste empiriske datakilden i prosjektet er intervjuer med sentrale aktører på ulike nivåer i kriminalomsorgen. Dette omfatter informanter fra regionene, KSF og tjenestemannsorganisasjonene. Gjennom intervjuene har vi kartlagt *erfaringer* med hvordan systemet med fordeling av midler via modellen fungerer ECON vil foreslå at det gjennomføres intervjuer med 4-6 personer på sentralt nivå, i KSF og tjenestemannsorganisasjonene. Disse intervjuene gjennomføres i stor grad før intervjuer gjennomføres i regionene (se nedenfor). Men ECON vil vurdere om det også bør gjennomføres intervjuer sentralt også etter intervjuene regionalt er fullført.

Dernest har gjennomført dybdeintervjuer med tre representanter for to av regionene og telefonintervjuer med én representant for de andre regionene. Intervjuene var basert på en grundig intervjuguide, men med utstrakt bruk av åpne spørsmål.

Modellsimuleringer

ECON har gjennomført simuleringer av modellen for å teste ut modellen virkemåte og egenskaper. ECON har testet hvordan resultatene påvirkes av endringer i modellens sentrale koeffisienter, ved endringer i kapasiteten i enkeltregioner og andre endringer i modelleksterne variable.

2 Beskrivelse av nåværende budsjettmodell

Driftsbevilgningen til kriminalomsorgens regioner ble før 2002 basert på videreføring av fjorårets rammer justert for lønns- og prisøkninger. I tillegg var tildelingene basert på budsjettforslag, spesielle behov og satsningsområder og departementets kjennskap til virksomheten. Fordelingen av midler ble således basert på et stort antall beslutninger fattet over lengre tid. Følgelig var det krevende å oppnå en fordeling av budsjettet i forhold til aktiviteter og ressursbruk i de ulike regionene.

2.1 Krav som ble satt til ny modell

Våren 2001 satte Justisdepartementet derfor ned en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utvikle en ny budsjettfordelingsmodell til bruk i departementet for fordeling av midler til regionene, som ivaretar følgende hensyn:

1. Tydeliggjør hvilke kriterier departementet benytter i budsjetttildelingen
2. Etablerer en klarere kobling mellom faglig virksomhet og ressursinnsats
3. Skape en mer enhetlig kriminalomsorg ved å innføre felles prinsipper for tildelinger

Det ble lagt en rekke forutsetninger og overordnede krav til grunn for arbeidet med utarbeidelse av ny budsjettmodell. Disse ble fastsatt av departementets ledelse i samarbeid med arbeidsgruppen og omfattet følgende:

- Budsjettfordelingsmodellen er departementets fordelingsverktøy og er ikke tenkt brukt av regionene ved deres interne budsjettfordeling til underliggende driftsenheter.
- Budsjettmodellen skal fungere som et styrings- og fordelingsverktøy for departementet og den skal være robust for endringer i budsjetttrammene. Modellen tar utgangspunkt i et "ovenfra – og – ned perspektiv" hvor hensikten er å fordele en fastsatt budsjetttramme til regionene i kriminalomsorgen med basis i kriterier som grunngir forskjeller i ressursbehov mellom regionene.
- Formålet med modellen er å viderefordre Stortingets bevilgning til kriminalomsorgen på en mest mulig rettferdig måte. Arbeidsgruppen har ikke hatt som mandat å beregne hvor stor bevilgning kriminalomsorgen ideelt sett burde hatt.
- Selv om konkrete utgiftsarter og aktiviteter synliggjøres i modellen, innebærer dette ikke en øremerking av midler. Regiondirektørene har fullmakt til å disponere og omprioritere innenfor budsjetttrammen for å nå de mål- og resultatkrav som stilles.
- Modellen har ikke til hensikt å synliggjøre "alle" forhold som bidrar til ulikt ressursbehov i regionene.
- Budsjettmodellen skal ikke innehold kriterier som gjelder en enkelt driftsenhet og har ikke til hensikt å ivareta millimeterrettferdighet. Modellen skal ivareta rettferdighet i den forstand at relevante forhold for ulikheter i ressursbehov vektlegges.

- Fordelingskriterier skal kunne måles (tallfestes) slik at de kan benyttes i en matematisk beregning. Grunnlagsdata for modellen må være lett tilgjengelige enten fra etatsinterne eller offentlige datakilder
- Datagrunnlaget som inngår i målemetodene på den tilstandsbaserte delen av modellen skal minst mulig kunne påvirkes av egne disposisjoner i regionene. Målemetodene bør gi måltall som reflekterer en gitt tilstand i regionen.
- Budsjettmodellen skal være så enkel som mulig og det er et mål at modellen skal være lett å forstå.
- Innfasing av modellen skal skje over tid. Avhengig av hvor store omfordelinger modellen gir for hver region vil departementet i samråd med regionene legge opp til overgangsordninger som gir regionene tid til omstilling

Arbeidsgruppens valgte en kriteriebasert modell, der utgangspunktet er at mest mulig av den totale rammen fordeles på bakgrunn av kriterier. Arbeidsgruppen påpeker i sin rapport at det i noen tilfeller vil være nødvendig å gi rettede tildelinger utenfor modellen til dekning av spesielle utgifter som utelukkende gjelder en eller flere regioner.

Arbeidsgruppen foreslo to typer kriterier:

- *Tilstandskriteriene* som reflekterer forhold som regionene i liten eller ingen grad kan påvirke selv. Tilstandskriterier er i stor grad konstante størrelser over tid, i motsetning til resultatkriterier som i større grad kan styres.
- *Resultatkriteriene* som kobler tildeling til produksjonsnivå og oppnådde resultater og vil dermed bidra til å gi økonomiske styringssignaler

2.2 Kriterier i modellen

Følgende forhold ble vektlagt ved vurdering og valg av kriterier

1. Relevans, det vil si om kriteriet belyser forhold som påvirker ressursbruk
2. Aggregert nok, det vil si om kriteriet hensiktsmessig kan benyttes på regionnivå
3. Nødvendig, det vil si om kriteriet har selvstendig forklaringskraft og ikke dekkes av andre kriterier
4. Styringssignal, det vil si om kriteriet er egnet til prioriteringer og ønsket utvikling sett fra departementledelsen side.

Dagens budsjettfordelingsmodell består av fem tilstandsbaserte kriterier og to resultatbaserte kriterier. Det er gjort enkelte endringer i modellen siden første utkast ble utarbeidet i 2002. I det første utkastet ble det foreslått tre resultatbaserte kriterier. Tabellen nedenfor viser gir en oversikt over de ulike kriteriene som inngår i modellen som brukes i dag.

Tabell 2.1 Kriterier i budsjettfordelingsmodellen

<i>Kriterier</i>	<i>Definisjon</i>
Tilstandsbaserte kriterier	
Kapasitet	Soningskapasitet (fengselsplasser og sikkerhetsnivå)
Frirmsorgen	Oppgavetyper i frirmsorgen vektet for ressursinnsats
Geografiske avtander	Fengslenes geografiske plassering
Enhetsstruktur	Antall fengsler og frirmsorgskontorer
Bygningsmasse	Antall kvm bygningsmasse (fengslene)
Resultatbaserte kriterier	
Soningdøgn	Antall gjennomførte fengselsdøgn kompensert med fastsatt beløp per døgn
Programvirksomhet	En pris pr program som gjennomføres for innsatte og domfelte i fengsel og frirmsorgskontorene

Nedenfor gjennomgås hvordan hvert enkelt kriterium er operasjonalisert.

Kapasitet

Kriteriet skal kompensere for at regionene i kriminalomsorgen har ulikt antall tilgjengelige soningsplasser. Kapasiteten i regionene varierer fra i underkant av tre hundre soningsplasser til over seks hundre. Soningsplassene varierer med hensyn til sikkerhetsnivå og sikkerhetsnivået på den enkelte soningsplass påvirker ressursbehovet. Det er en rekke indirekte og direkte kostnader knyttet til soningskapasitet. Soningsplasser med høy sikkerhet krever større ressursinnsats enn soningsplasser med lav sikkerhet og tillegges derfor større vekt i modellen.

Kriteriet soningskapasitet inngår i modellen med følgende målemetode og vekting:

$$\begin{aligned} & \text{Sum soningsplasser forvaring} * 2,90 \\ & + \text{sum soningsplasser høyt sikkerhetsnivå (HS)} * 1,60 \\ & + \text{sum soningsplasser lavere sikkerhetsnivå (LS)} * 1,00 \\ & + \text{sum soningsplasser begrenset sikkerhetsnivå} * 0,80 \\ & = \text{Måleverdi soningskapasitet} \end{aligned}$$

Beregning av måleverdier for soningskapasitet per region baseres på ordinær kapasitet (normalkapasiteten) fratrukket soningsplasser som er godkjent stengt av departementet grunnet vedlikehold/rehabilitering. Fratrukket gjøres for å reflektere at regionene oppnår innsparinger ved stengninger. Modellen gjør fratrekk for 50 prosent av midlene for stengte plasser, dvs. at 100 plasser som er stengt i et kvartal skal redusere regionene tall med 12,5 plasser på årsbasis.

For soningsplasser med "særskilt høyt sikkerhetsnivå" (SHS) justeres budsjettmodellen for å ta høyde for dette. Videre justeres modellen når frigangshjem og hybelhus er etablert som "Overgangsboliger".

Grunnlagsdata for ordinær kapasitet hentes fra de offisielle oversiktene for ordinær kapasitet som utarbeides av departementet.

Friomsorgen

Kriteriet skal kompensere for utgifter knyttet til omfanget av virksomheten til friomsorgen er forskjellig. Friomsorgen omfatter både tilsyn og samfunnstjeneste. Følgende målemetode er valgt for friomsorgen

Gjennomsnittlig antall aktive saker i friomsorgen de siste tre år

Grunnlagsdata for friomsorgens aktivitet hentes fra departementets offisielle oversikter over aktive saker i friomsorgen.

Geografiske avstander

Kriteriet skal kompensere for at ulike regioner vil ha ulikt ressursbehov knyttet til transport av innsatte og tjenestereiser for ansatte. Videre skal kriteriet kompensere for utgifter knyttet til at driftsenhetenes geografiske plassering i regionen fører til at det blir ulik gjennomsnittskostnad per transport/reise i regionene. Følgende målemetode er valgt for geografi

Summen av antall kilometer vegstrekning mellom det største fengselet i regionen og hvert av de andre fengslene i regionen + summen av antall kilometer mellom det største fengslet i regionen og det største fengselet i hver av de andre regionene

Grunnlagsdata for å beregne avstander mellom det største fengslet i regionen og hver av de andre fengslene i regionen er beregnet av økonomikonsulentene i regionene. Avstandene mellom de største fengslene i landet er funnet ved hjelp av ruteplanleggeren VISVEG.

Enhetsstruktur

Dette kriteriet ønsker å synliggjøre at det er en kostnadmessig ulempe å ha plassene fordelt på mange enheter i stedet for å ha plassene samlet på få enheter. I regioner med mange (og små) enheter er det mindre muligheter for å oppnå stordriftsfordeler enn i regioner med få (og store) enheter. Alle enheter har grunnleggende funksjoner som må dekkes. Dette er administrative oppgaver og fellesfunksjoner som arkiv, post og økonomi. Kriteriet skal fange opp og kompensere for at det er kostnadsdrivende å måtte bygge opp disse funksjonene på mange enheter i stedet for å bygge dette opp på få. Følgende målemetode er valgt for enhetsstruktur

Summen av (antall fengsler + antall friomsorgskontorer + regionsadministrasjonen)

Grunnlagsdata for enhetsstruktur hentes fra det offisielle enhetsregisteret som utarbeides i departementet. En enhet er definert som "en organisatorisk enhet som har innflytelse på behandling av en straffesak"

Bygningsmasse

Kriteriet skal fange opp at det er forskjeller mellom regionene når det gjelder omfang på bygningsmassen. Dette medfører forskjeller i ressursbehov knyttet til vedlikehold og drift av bygninger. Følgende målemetode er valgt for bygningsmasse

Sum brutto kvadratmeter eide og leide fengsler

Grunnlagsdata for bygningsmasse er hovedsakelig innhentet fra eiendomsdatabasen til Justisdepartementet, men også på bakgrunn av leiekontrakter og henvendelser ut til regionene.

Soningsdøgn

Kriteriet skal stimulere til og kompensere for utgifter knyttet til høy utnyttelse av soningskapasiteten. Høy kapasitetsutnyttelse medfører merkostnader og kan kompenseres økonomisk i perioder med soningskø. Følgende målemetode er valgt

$$\begin{aligned} & \text{Antall planlagt produserte soningsdøgn} * \text{døgnpris} \\ & = \text{Tildeling i henhold til kriteriet soningsdøgn} \end{aligned}$$

Programvirksomhet

Programvirksomheten skal bidra til å legge forholdene til rette for at lovbrystere skal kunne gjøre en egen innsats for å motvirke et kriminelt handlingsmønster. Kriteriet kan kompensere for utgifter knyttet til at det er variasjoner i omfang på programvirksomheten som drives i regionene. Følgende målemetode er valgt:

$$\text{Midler tildeles etter antall planlagte programmer gjennomført kommende budsjettår multiplisert med anslått ressursbruk per år.}$$

Anslått ressursbruk vil hovedsakelig bestå av lønnsutgifter til programbetjenter eller deres vikar, samt noe til dekning av veiledning, erfaringsseminar, oppfriskingskurs for betjentene etc.

Hver region oppnår under hvert tilstandskriterium et måltall som bestemmer hvor stor andel den enkelte region skal ha av midler fordelt over dette kriteriet. Tabellen nedenfor viser måltall per region, per kriterium for 2007-budsjettet.

Tabell 2.2 Beregning av måltall per region fordelt på kriterier

Kriterier	Totalt	Fordeling per region					
		Øst	Nordøst	Sør	Sørvest	Vest	Nord
Tilstandsbaserte kriterier		86902	90423	95548	72435	48230	62465
Kapasitet	4707	961	959	970	713	507	597
Frirmsorgen	70637	14114	12178	9594	10250	9909	14592
Geografiske avtander	21176	1920	2157	2677	3400	3296	7726
Enhetsstruktur	71	14	11	16	10	8	12
Bygningsmasse	359412	69893	75118	82291	58062	34510	39538
Resultatbaserte kriterier		227538	222917	249524	180542	124588	151047
Soningdøgn	1155732	227475	222843	249434	180471	124545	150964
Programvirksomhet	424	63	74	90	71	43	83
SUM per region		541979	536258	594596	433518	297406	364559

Kilde: KSF

2.3 Modellens virkemåte

Den nye budsjettmodellen ble tatt i bruk fra og med budsjettåret 2002. Fordelingen av midler til regionene skjer med basis i kriterier som representerer forskjeller i ressursbehov ved regionene. To hovedkriterier er valgt:

- Tilstandsbaserte kriterier som reflekterer forhold regionene i liten grad kan påvirke
- Resultatbaserte kriterier som kopler tildelingen til faktisk aktivitet og oppnådde resultater.

Hvert kriterium i modellen er gitt en vekt. Vektene gir uttrykk for hvor stor andel av den totale budsjetttrammen som skal fordeles gjennom hvert enkelt kriterium. Hvis et kriterium har en vekt på 5 prosent, innebærer dette at 5 prosent av den totale budsjetttrammen skal fordeles gjennom dette kriteriet.

For budsjettåret 2007 ble det fordelt 1,896 mrd kroner gjennom modellen på ulike kriterier basert på vektene. Tabellen under viser denne fordelingen til de ulike. Denne andelen blir deretter fordelt mellom regionene etter en fastsatt målemetode eller tildelingsmetode. Hver region oppnår under hvert tilstandskriterium et måltall som bestemmer hvor stor andel den enkelte region skal ha av midler fordelt over dette kriteriet. Region øst sin uttelling for kriteriet *kapasitet* blir følgende

$$tot.bev * vekt(kapasitet) * \left(\frac{måltall(kap.reg.øst)}{måltall(kap)} \right)$$

Av tabell 2 og 3 gir dette:

$$1,896mrd * 0,627 * \left(\frac{961}{4704} \right) = 242,7mill$$

En regions samlede tildeling fremkommer ved å summere regionens andel av tildelingen under hvert av kriteriene i modellen. Dette fremkommer av tabellen under:

Tabell 2.3 *Fordeling av 2007-midler til regionene per kriterium*

Kriterier	Vekt i %	Tot. mill kr	Fordeling per region (mill kr.)					
			Øst	Nordøst	Sør	Sørvest	Vest	Nord
Tilstandsbaserte kriterier	86,5	1 640,0	322,4	320,3	326,6	249,8	183,2	237,8
Kapasitet	62,70	1188,8	242,7	242,3	245,0	180,0	128,0	150,8
Frirmsorgen	7,3	138,4	27,7	23,9	18,8	20,1	19,4	28,6
Geografiske avtander	4,5	85,3	7,7	8,7	10,8	13,7	13,3	31,1
Enhetsstruktur	2,0	37,9	7,5	5,9	8,5	5,3	4,3	6,4
Bygningsmasse	10,0	189,2	36,9	39,6	43,4	30,6	18,2	20,9
Resultatbaserte kriterier	13,5	256,0	49,4	47,7	54,7	39,6	28,0	36,5
Soningdøgn	11,9	226,2	44,5	43,6	48,8	35,3	24,4	29,5
Programvirksomhet	1,6	29,8	4,9	4,1	5,9	4,3	3,6	6,9
SUM	100	1896,0	371,9	368,1	381,3	289,4	211,2	274,2

Kilde: KSF

Regionene Sør, Øst og Nordøst mottok over 2007-budsjettet mest midler. Av tabellen ser vi at de regionene som mottar mest midler er Sør, Øst og Nordøst. Kriteriet er klart det viktigste fordelingskriteriet med en vekt på 62,7 prosent. Kriteriene enhetsstruktur og bygningsmasse har lavest vekter på hhv. 2,0 prosent. og 10 prosent.

Ser vi på de enkelte kriteriene se vi at det er spesielt store forskjeller mellom regionene når det gjelder kriteriet geografiske avstander. Her mottar region Nord om lag 36 prosent. av midlene som bevilges over kriteriet.

2.4 Arbeid med videreutvikling av modellen

I 2004 tok KSF sentralt et initiativ mot regionene for å gjennomgå budsjettmodellen og iverksette en prosess med å videreutvikle modellen. Det ble nedsatt en arbeidsgruppe bestående av personer fra sentral forvaltning og representanter fra regionene. Mandatet for arbeidsgruppen var å vurdere tre kriterier i modellen (geografi, bygningsmasse og programvirksomhet) samt vurdere å integrere arbeidsdrift i budsjettfordelingsmodellen.

Det ble utarbeidet fire arbeidsnotater, et for hvert av kriteriene og et for arbeidsdrift. Nedenfor gjennomgås hovedinnholdet i de fire notatene. Lite revisjon av modellen er blitt foretatt i etterkant av dette arbeidet.

Geografikriteriet

Formålet med arbeidet var å gjøre en kostnadsanalyse av geografikriteriet i budsjettfordelingsmodellen.

Måltallet for geografi blir bestemt av summen av antall kilometer vegstrekning mellom det største fengselet i regionen og hvert av de andre fengslene i regionen pluss summen av antall kilometer mellom det største fengselet i regionen og det største fengselet i hver av de andre regionene.

Utgangspunktet for analysen var å gjennom og vurdere åtte ulike poster i regnskapet for 2003 som både direkte og indirekte kan knyttes til geografikriteriet. I tillegg ble analysen bygget på tre øvrige parametere: antall årsverk, antall fengselsplasser og arealfordeling som igjen ble relatert til de ulike kostnader.

Funnene fra kostnadsanalysen viste at de faktiske kostnadene knyttet til geografikriteriet kun utgjorde 50 prosent i forhold til den samlede fordelingen over kriteriet. Analysen hadde imidlertid ikke tatt hensyn til indirekte kostnader knyttet til eksempelvis lønn ved fremstillinger og overføringer av innsatte mellom fengsler, domstoler mv.

Det ble konkludert med at det er hevet over tvil at geografikriteriet i budsjettfordelingsmodellen bidrar til en utjevning som fordeler etter store geografisk avstander. Det ble likevel påpekt at vektingen av geografikriteriet er for høy i forhold til hva de faktiske utgiftene er. Som eksempel ble det fremhevet at region nord fikk tildelt 27,6 mill kr. over geografikriteriet, mens de direkte kostnadene i regionen er 7,9 mill. kr.

Det ble konkludert med at en eventuell justering av kriteriet etter all sannsynlighet vil ramme region nord. Videre ble det konkludert med at det parallelt også må vurderes hvordan region nord skal få kompensert for store geografiske avstander.

Bygningsmasse

Bakgrunnen for å se nærmere på bygningsmassekriteriet var å se om ulikt areal har ulike FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) kostnader. I samarbeid med Eiendomsforum. Det ble gjennomført en arealkartlegging i regionene 2003. Det ble operert med fem kategorier arealer.

- Soningsareal
- Serviceareal
- Produksjonsareal
- Enkle bygg
- Boliger.

Kartleggingen viste at kriminalomsorgens arealer består av svært ulike arealer, som spenner fra soningsareal som celle og fellesrom med døgnkontinuerlig drift og hard bruk, til garasjer enkle lagerbygg uten varme og ventilasjon. Det ble påpekt at FDV kostnadene vil være svært ulike ved de to ytterpunktene.

Konklusjonene fra møtet med Eiendomsforum var at det var delte erfaringer både om areal bør vektes og hvordan det bør vektes. Det var også delte meninger om den kategoriseringen som ble skissert ovenfor er den mest hensiktsmessige i forhold til en eventuell vekting.

Det ble lagt frem tre alternative vektinger av arealene. Vektingen ble fastsatt ut fra en antakelse om fordeling av FDV-kostnadene gitt kategoriinndelingen.

Programvirksomhet

Programvirksomhetskriteriet fordeler midler til regionene basert på antall programmer som planlegges gjennomført og prisen på det enkelte program. Målet for analysen av kriteriet programvirksomhet var å utarbeide en prisliste som er dokumentert og kan etterprøves.

Det ble laget en kostnadsberegning som tok utgangspunkt i både antall undervisningstimer, gjennomføringstid totalt, for-/etterarbeid, veiledning og materiell.

Også andre temaer for å få til en mest mulig effektiv utnyttelse av programvirksomheten ble behandlet. Noen av disse var:

- *Bytting av programmer*, det ble foreslått at regionene bør ha mulighet til å velge andre programmet i løpet av året enn det som er innmeldt i resultatkravprosessen høsten før. Det ble påpekt at dette kan blir løst ved at KSF avregner antall programmer gjennomført i løpet av året med antall innmeldte programmer.
- *Oppstartsmidler* ved at prissettingen av programmer forsøkes gjort ved å beregne prisene i forhold til faktiske kostnader. Dette betyr at regionen kun vil tjene på at gjennomføringen av programmene effektiviseres.
- *Motivasjon til satsningsområder*, ved at det noen tilfeller vil være ønskelig å gi driftsenhetene/regionene en viss motivasjon/styringssignal til å gjennomføre programmer som inngår i bestemte satsningsområder. Dette ble foreslått gjort ved å gi disse programmene en høyere pris.

Det ble konkludert med at det var vanskelig å finne en standardisert metode å beregne kostnader for ulike aktiviteter i friomsorgen. Den viktigste årsaken er at de aller fleste håndbøkene for programmer åpner opp for en viss fleksibilitet i gjennomføringen. Dette innebærer at alle programmene har et tilnærmet fastsatt antall timer med undervisning, gruppevirksomhet og/eller individuelle samtaler, mens det åpnes opp for å fastsette gjennomføringstiden på lokalt nivå. Det påpekes at ved å ta utgangspunkt i gjennomføringstiden for programmer i fengslene og faktisk timetall i friomsorgen gir man fengslene en viss motivasjon til å effektivisere, mens friomsorgen får tildelt penger til lønn som de til en viss grad allerede har fått gjennom andre kriterier i budsjettfordelingsmodellen

Ulike alternativ for å inkludere arbeidsdriften i budsjettfordelingsmodellen

I forbindelse med innføringen av budsjettfordelingsmodellen i 2002 ble arbeidsdriftskriterier vurdert, men ikke tatt med. Bakgrunnen var at det var vanskelig å komme frem til en egnet målemetode og at omfanget av arbeidsdrift i stor grad varierer med soningskapasiteten.

Utgangspunktet for dette arbeidet var ikke å vurdere hvorvidt en burde ta med arbeidsdrift som kriterium i modellen men vurdere ulike alternativ for fordeling av arbeidsdriften. Følgende alternativ for inkludering av arbeidsdrift ble vurdert

- Kapasitet
- Dagsverk
- Inaktivitet
- Antall lærlinge- og lærekontrakter
- Antall arbeidsplasser av ”spesielt god kvalitet”.

Det ble stilt spørsmålsteget ved om *kapasitet* i arbeidsdriften er et egnet statistisk kriterium til at det kan brukes som tilstandskriterium. Kapasiteten i arbeidsdriften kan til en viss grad påvirkes i regionene. Videre ble det påpekt at verken KSF eller øvrige regioner har god mulighet for å kontrollere kapasitetstallene hos en region. Når det gjaldt kriteriet *antall dagsverk* ble det påpekt at dette kan bidra til å redusere inaktivitet ved at det kan stimulere enhetene til å produsere årsverk. Samtidig kan årsverk endres gjennom året og dette taler mot å bruke dette som tilstandskriterium. *Inaktivitet* som kriterium kan bidra til at aktiviteten og fokuset på arbeidsdriften øker. Ulempen med å bruke dette som kriterium var at dette ikke lener vil være noe rent arbeidsdriftskriterium, fordi aktivitet også innbefatter undervisning og programvirksomhet. Det ble påpekt at enheter som har stor aktivitet gjennom skole eller aetat vil belønnes uten at dette medfører større utgifter for den enkelte enheten. Videre vil det føre til dobbel belønning av programvirksomhet. *Antall lærlinge- og lærekontrakter* som kriterium er vanskelig å bruke på grunn av lavt antall kontrakter. *Antall arbeidsplasser av ”spesielt god kvalitet”* som kriterium vil måtte medføre en grundig gjennomgang av arbeidsplassene i kriminalomsorgen og en gradering disse. Det påpekes at dette ville være en arbeidskrevende prosess som måtte gjentas med noen års mellomrom.

Det ble konkludert med at dersom en skal innføre arbeidsdrift som et tilstandskriterium burde dette gjøres ved å bruke veid gjennomsnittlig dagsverk, og eventuelt at antall lærlinge- og lærekontrakter prises og legges inn under programvirksomhetskriteriet.

2.5 ECON hovedforståelse av budsjettmodellen

I beskrivelsen av modellen skilles det mellom objektive tilstandskriterier og resultatkriterier. Modellen kan alternativt oppfattes å være inndelt i tre hovedelementer i forhold til kriteriene i modellen:

1. Objektive tilstandskriterier, som regionene ikke kan påvirke
2. Ett resultatkriterium - antall soningsdøgn, som via budsjettmodellen er ment å stimulere til økt kapasitetsutnyttning i fengslene
3. En refusjonsordning for planlagt aktivitet for programvirksomheten.

Refusjonsordningen for programvirksomheten vil også stimulere til å prioritere denne aktiviteten, kun planlagte aktiviteter refunderes. Vekten justeres årlig i forhold til planlagt aktivitet.

En annen måte å tolke modellen på er at den kan deles i tre i forhold til strukturen og kostnadsdrivere i kriminalomsorgen, på følgende måte:

1. Kapasitet; soningsplasser
2. Aktiviteter; soningsdøgn, aktivitet i friomsorg og programvirksomhet
3. Kostnadsdrivere; geografi, enhetsstruktur og bygningsmasse.

I modellen inngår kriteriene for kapasitet, aktivitet og kostnadsdrivere additivt. Det innebærer at endringer i budsjettet totalt sett vil slå ut i økte budsjettmidler som tilordnes alle de ulike kriterier i modellen, uavhengig av hva som er den bakenforliggende årsaken til budsjettforhøyelsen. Denne egenskapen gir utfordringer ved bruk av modellen, som er krevende å løse slik modellen nå er utformet, jf. blant annet diskusjonen nedenfor om utvidelser av soningskapasiteten.

3 Synspunkter på bruk av modellen ved fordeling av budsjettmidler

Modellen som fordeler ressursene mellom de seks regionene har vært i bruk siden 2002. Det finnes derfor betydelig erfaring både hos Justisdepartementet, som er ansvarlig for modellen, og hos regionene som har fått tildelt ressurser etter modellens fordeling. Personer i departementet og i regionene med ansvar for budsjettspørsmål har derfor betydelig kunnskap og synspunkter på modellens virkemåte samt dens styrker og svakheter. En sentral del av arbeidet i dette prosjektet har vært å gjennomføre intervjuer med disse personene.

Vi har gjennomført intervjuer med alle regionene. For å begrense tidsbruken ved transport har vi gjennomført telefonintervjuer med fire av regionene. Region Øst og region Vest har vi vært fysisk til stede hos. Det samme gjaldt møtet med departementet.

I tillegg til intervjuer av personer med budsjettansvar har vi hatt samtaler med representanter for tillitsvalgte.

I dette kapittelet skal vi gjengi innspillene fra intervjuene. Vi har delt gjengivelsen i tre deler. Først redegjør vi for synspunktene fra kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet, deretter synspunkter fra regionene og til slutt innspill fra de tillitsvalgte.

3.1 Intervju med ansatte i kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet

Vi hadde samtale med to representanter for Kriminalomsorgsavdelingen i Justisdepartementet. Disse ga uttrykk for følgende:

Utgangspunktet var at modellen skulle gi forutsigbarhet, ikke millimeterrettferdighet. Videre skulle modellen bidra til å gi uttelling for regionene i forhold til resultater og ikke bare objektive kriterier.

I 2004 ble det gjennomført et arbeid med videreutvikling av modellen. Det ble utarbeidet notater med analyser og vurderinger av fire kriterier; geografi, bygningsmasse, programvirksomhet og arbeidsdrift. Departementet påpeker at det er minimalt som er blitt endret siden notatene ble utarbeidet. Videre har vektene til de ulike kriteriene som inngår i modellen endret seg lite siden 2002. Noen vektorer er justert litt ned (geografi og enhetsstruktur og frihetsomsorgen) ønsket å dempe dette.

I dag tildeles noe av budsjettmidlene som rettede midler utenom modellen. Begrunnelsen for å tildele midler utenfor modellen er i det vesentlig tiltak som gjelder spesielt for en eller noen for regioner. Eksempelvis kan nevnes tildeling av rettede midler til fengslene Bjørgvin og Bruvoll, knyttet til spesielle kjøavviklingssatsninger. Videre tildeles rettede midler eksempelvis til etablering av rusmestringsenheter i 3 regioner eller for eksempel direkte finansiering av merutgifter som Region øst har i forbindelse med etablering av Halden fengsel.

Departementet begynner nå å få god erfaring med bruk av modellen og påpeker at den har bidratt til en bedre ressursfordeling i forhold til aktivitetene i regionene. Modellen har medført en betydelig omfordeling av midler mellom regionene, blant annet en

overføring av midler fra region Øst til region Sørvest. Det har og vært en omfordeling til region Nord som følge av geografikriteriet. Videre gir modellen riktige incentiver til å ha fullt belegg, da regionene blir kompensert ved en fastsatt pris per soningsdøgn. Satsen per soningsdøgn for budsjettåret 2007 var kr 195. Modellen gir også incentiver for utveksling av fanger til regioner som har ledig kapasitet.

Et mål med innføringen av modellen var at den skulle være enkel å forstå. Erfaringer viser at regionene i all hovedsak forstår modellen, men kan være uenige i fordelingskriteriene. Regionene som har fått relativt god uttelling sammenlignet med før, synes modellen er grei. Det er en del motstand mot modellen spesielt blant de regionene som har fått dårligere uttelling. Motstanden gjelder fra sak til sak, knyttet til kriterier og vekter. Videre er regionene opptatt av at kvalitetsmessige effekter ikke fanges opp i modellen. Ifølge departementet påpeker regionene at modellen ikke gir belønning til fengsler som har fokusert betydelig på innhold og kvalitet, på kvalitet. Informantene påpek at det er vanskelig å finne kriterier som tar høyde for kvalitet i budsjettfordelingsmodellen. Enkelte regioner har i denne sammenheng påpekt at det er satt i verk tiltak for å heve kvaliteten på straffegjennomføringen i fengslene uten at dette blir kompensert i modellen.

Kapasitet er det enkeltkriteriet som har tyngst vekt i modellen. Beslutning om utbygging av fengselskapasitet skjer sentralt og med midler fra en sentral investeringspott.. Første året med kapasitetsutvidelse gis det øremerkede midler utenom modellen, deretter gis bevilgningen gjennom budsjettmodellen. En økt driftsbevilgning i forbindelse med kapasitetsøkning i en region, vil i størst grad tilfalle den bestemte regionen gjennom økt måltall, men vil også tilfalle de andre regionene fordi bevilgningen til dette kriteriet har økt. I tillegg kan kapasitetsutvidelser påvirke kriteriene enhetsstruktur, bygningsmasse samt geografikriteriet. Utbygging av ny kapasitet vil således gi noe økt driftsbevilgning også over disse kriteriene. Regionene som har fått utvidet kapasitet påpeker imidlertid at de får for lite for lave driftsbevilgninger. Departementet påpeker at modellen forutsetter at kapasitetsutbygginger over tid vil skje noenlunde likt i alle regioner.

Når det gjelder kriteriet "geografi" får østlandsregionene lav uttelling og region Nord bra. Alle erkjenner at region Nord har høyere transportutgifter. Det store strids-spørsmålet er hva transport egentlig koster. Informantene påpeker at for å dempe diskusjonen kan man enten nedskalere betydningen av kriteriet eller gjøre en grundig analyse av transportutgiftene.

Når det gjelder kriteriet "enhetsstruktur" som er summen av (antall fengsler + antall friomsorgskontorer + regionsadministrasjonen), har noen regioner påpekt at modellen stimulerer til å opprettholde en uhensiktsmessig enhetsstruktur (modellen stimulerer til å opprettholde mange fengsler).

På spørsmål om svakheter ved dagens kriterier, svarer informantene at resultatkriteriene kanskje bør justeres slik at det blir et reelt kriterium. Programvirksomhet kan for eksempel byttes ut siden det ikke er stilt resultatkrav til denne virksomheten. Programvirksomhet kunne vært erstattet med et kriterium knyttet til samfunnsstraff. Videre kunne man innført et kriterium for gjennomstrømning. Dette fordi kortidsfanger trolig koster mye mer enn langtidsfanger. Det påpekes at gjennomstrømning ble vurdert i 2002 som kriterium, og det ble gjort kostnadsberegninger. Det kunne ikke ut fra dette entydig konkluderes med at gjennomstrømning hadde en vesentlig budsjettmessig effekt som skulle tas med i modellen og kriteriet ble dermed forkastet. Videre kunne det etableres et resultatmål knyttet til samarbeid i forvaltningen. I tillegg kunne det vært

etablert en resultatindeks der deler av tildelingen var knyttet til måloppnåelse på en del sentrale indikatorer. Endelig kunne kriteriet bygningsmasse endres, slik at man foretar en vekting av type areal. Dette forutsetter at man får til en god vekting mellom de ulike arealtypene.

3.2 Intervju med regionene

Vi har hatt samtaler med samtlige regioner der vi har stilt spørsmål om hvordan den enkelte region opplever budsjettmodellen. Innspillene vi fikk viste at regionene har tildels svært ulike oppfatninger av modellen. Noen er svært kritiske til modellens virkemåte, mens andre er svært fornøyde. De sprikende tilbakemeldingene gjør at det er vanskelig å trekke entydige konklusjoner om modellen på bakgrunn av intervjuene. I dette avsnittet skal vi først gjengi hovederfaringene som regionene har hatt med budsjettmodellen. Deretter skal vi gjengi synspunkter på enkeltdeler av modellen.

Regionene er enige om at budsjettmodellen har gitt økt forutsigbarhet. Regionene kan nå relativt enkelt forutse fremtidige budsjetttildelinger. Når det gjelder fordelingen av ressurser som modellen gir, er regionene ikke enige. Et mindretall av regionene har gitt uttrykk for at modellen fungerer godt i dag, mens flertallet mener modellen har betydelige svakheter. Ikke overraskende samsvarer innspillene med hvordan den enkelte region kom ut da modellen ble innført. De som fikk en relativ økning i overføringene er stort sett fornøyd med modellen, mens de som kom dårligere ut er misfornøyd.

Enkelte av regionene ga uttrykk for at de prinsipielt mente en modell, i hvert fall slik den er utformet i dag, ikke er egnet til å fordele budsjettmidlene. Noen mente at det tidligere systemet der budsjettene ble fastsatt ut fra historiske kostnader pluss påslag for lønns- og prisutvikling var bedre. Forskjellene mellom regionen er for store til at en modell kan fange opp alle nyansene mente noen. Andre mente at modellen var for komplisert og burde forenkles.

Regionene mente stort sett at modellen i liten grad fungerte som styringsverktøy. At regionene har høy kapasitetsutnyttelse skyldes først og fremst soningskøer, ikke incitamentene i modellen. Noen regioner mente modellen bør endres i retning av sterkere vekt på incitamentene, mens andre mente en slik dreining ikke vil fungere. De som mente sterkere incitamentene ikke vil fungere begrunnet dette i manglende frihetsgrader for regionene. Det er vanskelig å vri ressursbruken i en region, fordi en så stor del av midlene er bundet opp. Det er betydelige begrensninger i mulighetene til å flytte ansatte tidsmessig og geografisk, blant annet på grunn av bestemmelser i tariffavtalen.

Videre pekte noen på at modellen ikke alltid er i overensstemmelse med styringssignaler som blir gitt i tildelingsbrev. For eksempel stilles det krav til regioner når det gjelder oppfyllelse av samfunnsstraff, som ikke samsvarer med tildelingen av ressurser etter friomsorgskriteriet.

Et problem flere av regionene påpekte som en svakhet ved modellen, var hvordan ressurser knyttet til økningen i kapasitet blir håndtert. Dersom en region øker kapasiteten vil driftsutgiftene øke. Første året blir regionen kompensert for denne økningen gjennom ekstrabevilgninger. Senere blir imidlertid økningen kanalisert gjennom modellen og fordelt i tråd med modellens prinsipper. Dette innebærer at også regionene som ikke har endret kapasiteten får økte overføringer. Hadde alle regionene

over tid hatt samme kapasitetsutvikling, ville skjevheten jevnet seg ut. Mange regioner mener imidlertid at dette ikke er tilfelle.

Ingen av regionene mente det var praktisk mulig å fordele ressursene internt i regionen etter samme prinsipper som i den eksisterende budsjettmodellen.

Enkelte etterlyste større besluttsomhet fra departementet i spørsmål tilknyttet budsjettmodellen. Noen ga uttrykk for at departementet var for opptatt av konsensus i regionene, noe som har hindret forbedringer av modellen.

Regionene hadde også en rekke synspunkter knyttet til enkeltkriteriene i modellen. Nedenfor skal vi oppsummere innspillene til hvert enkelt av kriteriene som inngår i modellen.

Kriteriet "*soningskapasitet*" mente alle regionene hørte hjemme i en modell. De fleste mente også at dette kriteriet var vektet på en rimelig måte. Det en del hadde innvendinger mot var inndelingen av fengselsplasser i sikkerhetsnivå samt vektingen av de ulike sikkerhetsklassene. Mange mente at dagens inndeling av plasser i de fire sikkerhetsklassene var mangelfull. Definisjonen av de ulike klassene er upresise, mente noen, og enkelte regioner følte plasser i noen fengsler var kategorisert i gale sikkerhetsklasser. Det ble etterlyst en ny gjennomgang av inndelingen av soningsplasser i de fire sikkerhetsklassene. Enkelte mente dessuten at antall sikkerhetsklasser kan økes.

Kriteriet "*friomsorgen*" mente de fleste også hørte hjemme i en budsjettmodell. Mange mente imidlertid at vektingen av kriteriet er for komplisert. I tillegg er det en svakhet mente mange at kriteriet bygger på historisk gjennomføring av friomsorgstjenester som ofte ikke samsvarer med fremtidig gjennomføring.

Kriteriet "*geografi*" hadde regionene svært ulik oppfatning om. Noen hevdet kriteriet ikke hørte hjemme i modellen, fordi transport ikke er en sentral kostnadsdriver. Andre mente fordelingen som skjedde gjennom geografikriteriet er større enn de reelle kostnadene regionene har ved transport og at vektingen av dette kriteriet bør nedskaleres. På den andre ytterkanten mente noen regioner at geografikriteriet må vektlegges tyngre, fordi transportkostnadene er større enn tildelingen som skjer i modellen.

Flere regionene påpekte at kriteriet "*enhetsstruktur*" kan gi uheldige tilpasninger. Slik dette kriteriet fungerer "straffes" regioner som slår sammen enheter, selv om sammenlåingen er fornuftig kriminalfaglig og økonomisk. Mange mente derfor dette kriteriet burde sløyfes.

De fleste regionene mente det er riktig å ha et kriterium i modellen som fanger opp forskjeller i *bygningssmassen*. I dag måles bygningsmasse kun i størrelse og ikke kvalitet. Mange påpekte at dette var en stor mangel ved dette kriteriet. Regioner som har store bygninger som krever lite vedlikehold kommer forholdsmessig godt ut, noe som oppleves som urettferdig. For et par år siden ble det gjennomført et arbeid for å klassifisere bygningsmassen i regionene på en mer meningsfull måte. Enkelte regioner mente det var synd at dette arbeidet ikke ble implementert i modellen.

Når det gjelder kriteriet "*soningsdøgn*", som er et resultatkriterium, mente alle at dette kriteriet hører hjemme i modellen. Mange mente imidlertid at gevinsten ved å ha en høy beleggsprosent ikke står i samsvar med kostnaden. Det ble derfor tatt til orde for at den såkalte døgnprisen ble hevet betydelig. Noen mente også at dette kriteriet burde deles

inn i sikkerhetsklasser med tilhørende døgnpriser, slik at kostnadsforskjellen mellom soning innenfor de ulike sikkerhetsklassene ble fanget opp.

Det siste kriteiret ”programvirksomhet”, mente mange var uklart utformet. Det fungerte i liten grad som et incitament til å gjennomføre program med høy kvalitet til en lavest mulig pris. I stedet kan det lønne seg å gjennomføre dyre kurs som ikke nødvendigvis er best ut fra en kriminalfaglig vurdering. Enkelte mente kriteriet bør sløyges i modellen.

Regionene uttalte seg også om utelatte kriterier. Noen mente det var viktigere å forenkle modellen og heller sløyfe kriterier enn å legge til nye. Andre mente at nye kriterier bør inn. Gjennomstrømming ble nevnt som et eksempel, i og med at hyppig utskiftning av fanger er en kostnadsdriver. Noen foreslo at det ble tatt inn en rekke nye kriterier for å fange opp kvaliteten i arbeidet som gjøres i de ulike regionene. Blant forslagene til nye resultatkriterier var ”arbeidsdrift”, som kan måle omfanget av og kvaliteten på arbeidsdriften som skjer i regionene. Samarbeid med øvrig forvaltning ble nevnt som et annet eksempel.

3.3 Intervju med tillitsvalgte

Vi har hatt samtaler med to representanter for tillitsmannsapparatet, en sentralt tillitsvalgt og en lokalt tillitsvalgt. De intervjuede jobber ikke med budsjettmodellen i det daglige, men har god kjennskap til hvordan den er utformet. Modellen oppfattes som et verktøy for KSF og en fordelingsnøkkel av midler til regionene. Det har vært lite diskusjon om valg av kriterier nedover i systemene. Det har imidlertid vært noe diskusjon om vektene på de enkelte kriteriene.

Det ble påpekt at tillitsmannsapparatet ikke nødvendigvis har et omforent syn på modellen. Representanter for tillitsmannsapparatet i de ulike regionene er naturligvis opptatt av at egen region skal få gode rammebetingelser.

Det er en utfordring med modellen at de få kriteriene som inngår, på en god nok måte skal klare å fange opp hele kriminalomsorgens aktiviteter. Selv om datagrunnlaget som benyttes for måloppnåelse under kriteriene er objektive og gode er antall kriterier for få.

Intervjuede påpeker at modellen ikke ivaretar hensynet til rettferdighet. Det er eksempelvis store forskjeller på fengsler som har oppdrag på korttidsinnsatte og langtidsinnsatte. Korttidsinnsatte binder opp mye ressurser. Dette økte ressursbehovet fanges ikke opp i modellen. Videre gir modellen lite rom for dynamikk. Dette betyr at når fengslene får endret oppdragsbeskrivelse så har modellen problemer med å fordele ekstra midler. Oppdragsbeskrivelsen bør også ta hensyn til geografisk plassering. Så lenge alle fengsler skal gjøre alt, er det tvilsomt man får god utnytting av ressursene.

Når det gjelder kriterier som burde vært inkludert, ble det påpekt at dagens modell har lite fokus på innhold og kvalitet i kriminalomsorgen. Det blir viktig å få på plass en oppdragsformulering med resultatindikatorer som omfatter kvalitet. Kontaktbetjent var et dårlig kriterium for kvalitet. Kriminalomsorgen skal ha skryt fordi de har fokus på å etablere kriterier for kvalitet.

Personalkostnadene utgjør om lag 75 prosent kriminalomsorgen. Intervjuede mener derfor det er derfor merkelig at det ikke er etablert et kriterium for som fanger opp bemanning. Det burde derfor ha vært gjennomført en bemanningsanalyse.

Når det gjelder svakheter ved dagens kriterier påpekes det at kriteriet bygningsmasse bør revideres. Dette fordi det er store forskjeller i bygningsmassen innen og mellom de ulike regionene. Vedlikeholdskostnadene vil variere avhengig av type bygg og alder. Det er derfor behov for å kartlegge status for bygningsmasse i de ulike regionene. Det er videre behov for en bedre metode å fordele etter dette kriteriet. En mulighet er å vekte bygningsmasse etter type bygg.

Tildeling av midler etter kriteriet "soningsdøgn" skjer ved at departementet holder igjen noe av bevilgningen. Belønningen skjer således ikke i form av friske midler. Dette er uheldig fordi reduserte soningskøer har vært en politisk satsning som krever økte ressurser.

Når det gjelder kriteriet "geografi" påpeker informanten at dette kriteriet er ment å skulle dekke mye mer enn fengslenes geografiske plassering. Det har ligget en forventning i regionene om at reisevirksomhet knyttet til kurs og opplæring skal dekkes opp av dette kriteriet. Spørsmålet er om disse midlene ivaretar det faktiske behovet.

Når det gjelder spørsmål knyttet til økte driftsbevilgninger til å dekke opp kapasitetsbygging i en region påpeker intervjuede at modellen bidrar til skjevheter ved at også de øvrige regioner da vil få økt driftsbevilgning over kapasitetskriteriet. Dette oppleves som urettferdig i de regionene som har hatt kapasitetsutbygging. Som et eksempel nevnes den fremtidige utbyggingen av nytt fengsel i Halden i region Øst, der også de andre regionene forventer økte driftsmidler som følge av denne kapasitetsutvidelsen.

Intervjuede påpeker også at det også at det har vært foretatt kapasitetsutvidelser hvor det ikke har fulgt med friske midler. Da blir alle regioner "fattigere". Dersom kriteriet skulle oppleves som rettferdig påpekes det at man måtte ha bygget likt antall plasser med samme sikkerhet i alle regioner.

Når det gjelder spørsmål om modellen bidrar til god ressursutnytting påpekes det at dagens avvikling ikke fungerer bra. Kriteriet soningsdøgn innebærer at regionene ønsker å beholde dommer som "buffer" slik at man sikrer egen produksjon. Videre er det et problem knyttet til transportkostnader ved utveksling av fanger mellom fengsler. Det mottakende fengsel må dekke kostnader til permisjon og hjemreise for de innsatte. Disse kostnadene vil kunne representere en betydelig hindring for utveksling av innsatte mellom f.eks. region Nord og Øst.

Undre øvrige forhold fremheves finansieringen av Bruvold og Bjørgvin fengsel. I disse fengslene er det gjennomført spesielle soningskøtiltak, med enn annen type bemanning. Fengslene mottar dommer over hele landet og finansieres utenfor budsjettmodellen. Intervjuede mener det er interessant å avdekke hvordan finansieringen av disse fengslene påvirker budsjettfordelingsmidlene.

4 ECONs vurderinger og anbefalinger

4.1 Vurdering av modellen egenskaper

4.1.1 Ønskede egenskaper for modellen

Departementets (KSF) mål og krav til modellen

KSFs mål med innføringen av ny budsjettmodell for kriminalomsorgen var at den skulle basere seg på objektive målbare størrelser som bedre enn tidligere budsjetttrutiner gjenspeiler regionenes ressursbehov ut fra tilstand og resultater. Modellen skulle ha et overordnet perspektiv og være et redskap for KSF ved budsjettfordeling av en gitt ramme til regionene. Den skulle videre være lett og forstå og være robust for endringer. I gjennomgangen av modellen i kapittel 2 er kravene, som ble satt til modellen, gjennomgått mer i detalj. De tilbakemeldinger vi her gir på det, er dels basert på intervjuene gjengitt foran og vår gjennomgang av modellen.

ECONs vurderingskriterier

ECON har søkt å vurdere modellen i forhold de samme mål, prinsipper og forutsetninger som Justisdepartementet benyttet, men benytter en noe annen tilnærming, blant annet ved at vi vurderer modellen opp mot noen flere vurderingskriterier. Vi vil vurdere modellen ut fra følgende forhold:

- At den tydeliggjør hvilke kriterier som departementet benytter i budsjettildelingen
- Om budsjettmodellen bedre ivaretar regionens ressursbehov enn tidligere budsjetttrutiner
- At den skaper en mer enhetlig kriminalomsorg ved å innføre felles prinsipper for tildelingen
- At den gir styringssignaler til regionene
- At den fremmer kostnadseffektiv ressursbruk
- At den er enkel i bruk og robust for endringer
- At den lett å forstå.

4.1.2 Har modellen de ønskede egenskapene?

Tydeliggjør modellen hvilke kriterier som departementet benytter i budsjettildelingen?

Etter ECONs syn er modellen gjennom sin oppbygging tydelig på hvilke kriterier som legges til grunn for fordelingen av budsjettmidler gjennom klart definerte kriterier og vektene disse har i modellen. Ideelt sett er modellen dermed et verktøy som gir forutsigbare rammebetingelser. Imidlertid skaper tildelinger av budsjettmidler utenfor modellen, knyttet til særskilte satsinger eller til utvidelser av soningskapasiteten, litt usikkerhet om rammebetingelsene, men klart mindre enn tidligere. Vi oppfatter at det er ulike syn på modellen i regionene, men at det stort sett er enighet om at den har skapt økt forutsigbarhet knyttet til budsjetttrammene.

Ivaretar budsjettmodellen regionenes ressursbehov bedre enn tidligere budsjettrutiner?

ECON har ikke kunnet sammenligne fordelingen av budsjettmidlene som modellen gir med tidligere ut fra behovene i regionene. Vi har her kun intervjuene som informasjonsgrunnlag. Synspunktene fra regionene viser at det er svært ulike syn på fordelingsvirkningene modellen gir. Enkelte mener at modellen ikke er egnet til å fordele ressursene på en rettferdig måte i forhold til ressursbehovet.

I forhold til fordelingen av ressursbehovet er det særlig to forhold som skaper problemer ifølge våre informanter:

- Utvidelse av soningskapasitet
- Geografikriteriet.

ECON ble av departementet spesielt bedt om å vurdere håndteringen av kapasitetsutvidelser og lønnsoppgjør i vår evaluering, siden dette har skapt utfordringer i budsjettarbeidet.

Geografikriteriet har en rekke av våre informanter i regionene trukket frem som problematisk. Mange mener at kriteriet bidrar til at ressursene feilfordeles. Etter ECONs syn er det meget viktig at for tilliten til modellen at kostnadene knyttet til geografi dokumenteres bedre enn i dag.

Skaper modellen en mer enhetlig kriminalomsorg ved å innføre felles prinsipper for tildelingen?

Med enhetlig kriminalomsorg menes at man skaper like premisser i regionene for fordeling av ressursene. Siden kapasitetskriteriet har stor vekt, vil en hensiktsmessig inndeling av fengselsplasser i henhold sikkerhetsnivå og vektingen av disse være viktig. Gjennom intervjuer har det fremkommet at dagens inndeling av plasser i de fire sikkerhetsklassene var mangelfull. Videre ble det påpekt svakheter ved definisjonen av klassene, samt at enkelte regioner ønsker en inndeling i flere klasser.

Gir modellen styringssignaler til regionene?

Styringssignalene i modellen er i første rekke ment å bli gitt gjennom resultatkriteriene, soningsdøgn og programaktivitet.

Som vi allerede har vært inne på ovenfor, fungerer kriteriet for programvirksomhet som en kostnadsrefusjon av utgifter innenfor planlagte aktivitetsrammer. Innenfor disse rammene gir kriteriet incentiver til å prioritere programvirksomheten.

For soningsdøgn er målet å stimulere til høy utnyttelse av kapasiteten ved høyere tildeling av budsjettmidler jo høyere kapasitetsutnyttingen er. Basert på de innspillene vi har mottatt fra våre informanter, påvirkes kapasitetsutnyttingen i liten eller ingen grad av de økonomiske incentivene i modellen. For det første understreker informantene at høy kapasitetsutnyttelse prioriteres uansett, som følge av de sterke signalene som er gitt både fra politisk og administrativt hold. For det andre mener de at incentivene i modellen er for svake. Døgnprisen dekker ikke de marginale kostnadene som påløper ved økt kapasitetsutnyttelse ifølge våre informanter. Det innebærer i så fall at de økonomiske incentivene kan virke motsatt, nemlig at regionene vil tape økonomisk på å øke kapasitetsutnyttelsen.

Etter ECONs syn er det hensiktsmessig å vurdere nivået på døgnprisen på nytt for å sikre at dette kriteriet ikke gir gale økonomiske incentiver. Det synes hensiktsmessig å be regionene dokumentere hva som er de marginale kostnadene ved å øke kapasitetsutnyttningen.

Bidrar modellen til å fremme kostnadseffektiv ressursbruk?

I likhet med andre statlige forvaltningsorganer er kriminalomsorgen underlagt reglementet for økonomistyring i staten. Reglementet pålegger at statlige midler skal brukes effektivt. Dette innebærer blant annet en kostnadseffektiv ressursbruk, dvs. at oppgavene som utføres skal skje til lavest mulig kostnader, gitt blant annet krav til kvalitet.

Budsjettmodellen gir et godt grunnlag for effektiv bruk av ressursene i kriminalomsorgen, siden budsjettmidlene som beregnes via modellen ikke er øremerket til bestemte formål. Det sikret at regionene selv vil nyte godt av gevinster ved effektivisering, noe gir incentiver til å gjennomføre effektiviseringstiltak i regionene. Imidlertid kan andre styringssignaler i noen grad begrense dette, dersom det gis retningslinjer for ressursbruken på ulike typer oppgaver. Så vidt ECON er kjent med, gjøres dette normalt ikke i kriminalomsorgen.

Er modellen enkel i bruk og robust for endringer?

Etter ECONs syn er modellen relativ enkel i bruk. Over tid har det vært nødvendig å gjøre visse tilpasninger for å tilpasse modellen til endringer i strukturen i forhold til kapasitet og aktivitet i kriminalomsorgen.

Hovedutfordringer er imidlertid at modellen er tilpasset en gitt struktur for kapasitet og aktivitet og kostnader tilknyttet disse. Modellen er ikke utformet slik at den på en god måte kan fange opp endringer i kapasitet, aktivitet eller kostnadsnivå. Det fører til at det oppstår mye diskusjoner omkring fordelingen av midler på regionene. Innvendingene kommer naturlig nok fra regioner som mener de ikke får dekket sine ekstrakostnader når det skjer strukturendringer. Etter ECONs syn er dette en vesentlig svakhet ved modellen som bør føre til endringer i modellens struktur. Vi kommer nedenfor tilbake med forslag til endringer.

Er modellen lett å forstå?

I våre intervjuer med sentralforvaltningen og med regionene kom det frem at mange har problemer med å forstå modellen logikk. Selv om modellen fremstår som relativ enkel, synes det som at modellen ikke helt ut forstås av alle involverte. Dette kan i noen grad skyldes motstand mot modellen, fordi det skjedde en omfordeling av budsjettmidler mellom regionene da modellen ble innført. Likevel kan det se ut til å være grunn til å prioritere å gi bedre informasjon om modellen til regionene fremover.

4.2 Vurdering av kriteriene i modellen

4.2.1 Krav til kriteriene

Departementets krav

Kriteriene må for det første være utformet slik at de kan anvendes på regionnivå. For det første skal kriteriene være relevante i den forstand at de fanger opp de viktigste

upåvirkelige faktorene som påvirker kostnadene i regionene. Videre skal deler kriteriene oppfylle følgende krav:

- *Relevans.* Kriteriet skal fange opp de viktigste upåvirkelige faktorene som påvirker kostnadene.
- *Tilstrekkelig aggregert.* For at antall kriterier i modellen skal være håndterbart og slik at det kan anvendes på regionnivå er det nødvendig at kriteriet er aggregert nok.
- *Styringssignaler.* Resultatkriteriene må være utformet slik at de gir tilstrekkelige incentiver til at politiske prioriteringer og ønsket utvikling i regionene kan nås.
- *Nødvendig.* Kriteriet må selvstendig forklaringseffekt i modellen.
- *Objektivitet og målbarhet.* Videre må kriteriene må være objektive og målbare, ved at tallgrunnlag kan hentes ut fra etatsinterne eller offentlige statistikker.

4.2.2 Har kriteriene de ønskede egenskapene?

Nedenfor følger en gjennomgang av ECONs vurderinger av de ulike kriteriene som inngår i modellen

Soningsdøgn

Dette er et resultatbasert kriterium som skal gi incentiver til høy beleggsprosent. ECON mener at dette kriteriet er godt. Men døgnprisen som gis som kompensasjon for produksjon av soningsdøgn, synes å være for lav. I så fall stimulerer kriteriet ikke til høy kapasitetsutnyttning eller til utveksling av innsatte innen og mellom regioner. Som påpekt over, mener ECON at departementet må vurdere å forsterke de økonomiske incentivene for å øke utnyttelsen av soningskapasiteten. Dette kan gjøres gjennom å øke prisen på soningsdøgn, jf diskusjonen i kapittel 4.2.4.

Programvirksomhet

Regionene kompenseres etter antall planlagte programmer gjennomført kommende budsjettår multiplisert med pris per program. Vekten til kriteriet blir løpende tilpasset i modellen i forhold til samlet budsjettert aktivitet. Midlene øremerkes ikke til dette formålet, og KSF følger ikke løpende opp hva budsjettmidlene brukes til. ECON mener at dette er et relevant kriterium og at vekten for kriteriet og fordelingen til regionene bygger på god informasjon om budsjetterte utgifter. ECON mener derfor at dette kriteriet bør beholdes.

Soningskapasitet

Kriteriet "soningskapasitet" er både relevant og nødvendig, og representanter for alle regionene mente at det burde være med i budsjettmodellen. De fleste mente også at dette kriteriet var vektet på en rimelig måte. Det en del hadde innvendinger mot var inndelingen av fengselsplasser i sikkerhetsnivå samt vektingen av de ulike sikkerhetsklassene. Mange mente at dagens inndeling av plasser i de fire sikkerhetsklassene var mangelfull. Definisjonen av de ulike klassene er upresise, mente noen, og enkelte regioner følte plasser i noen fengsler var kategorisert i gale sikkerhetsklasser. Det ble etterlyst en ny gjennomgang av inndelingen av soningsplasser i de fire sikkerhetsklassene. Enkelte mente dessuten at antall sikkerhetsklasser kan økes.

ECON mener at det kan være fornuftig å se nærmere på definisjonen av de ulike klassene og eventuelt å gjøre disse mer presis. ECON mener imidlertid at det ikke er fornuftig å innføre en mer detaljert kategorisering av fengselsplassene, da dette vil undergrave incentivene til effektivisering, bidra til at modellen blir komplisert og dessuten motvirke målet om en mer enhetlig kriminalomsorg.

Enhetsstruktur

Kriteriet enhetsstruktur skal få frem at det er en kostnadmessig ulempe å ha plassene fordelt på mange enheter i stedet for å ha plassene samlet på få enheter. I regioner med mange og små enheter er det mindre muligheter for å oppnå stordriftsfordeler enn i regioner med få og store enheter. Mange regioner mente at kriteriet burde sløyfes.

Tabell 4.1 viser fordelingsvirkningene av å fjerne kriteriet for enhetsstruktur. Som følge av kriteriets lave vekt i modellen er de samlede fordelingsvirkninger relativt små. Region nord vil tape mest på en slik omlegging, mens Region nordøst vil få størst budsjettmessig gevinst av en slik omlegging.

Tabell 4.1 Virkninger av å fjerne kriteriet for enhetsstruktur

	Tusen kroner	Prosent av regionens budsjett 2007
Region øst	264 311	0,07
Region nordøst	1 853 313	0,50
Region sør	-729 423	-0,19
Region sørvest	400 911	0,14
Region vest	-189 743	-0,09
Region nord	-1 599 379	-0,59
Totalt	0	0,00

Kriteriet, slik det er utformet, vil i noen grad kunne gi incentiver til å motvirke at det gjennomføres hensiktsmessige strukturelle endringer i soningskapasiteten, men ifølge våre informanter er det ikke tilfelle. ECON mener at dette kriteriet ivaretar en ressursfordeling som er relevant og derfor bør beholdes.

Bygningsmasse

Kriteriet er ment å skulle fange opp at det er forskjeller mellom regionene når det gjelder omfang på bygningsmassen. Dette medfører forskjeller i ressursbehov knyttet til vedlikehold og drift av bygninger. Bygningsmasse måles i dag som sum brutto kvadratmeter eide og leide lokaler.

Slik kriteriet inngår i modellen i dag måles bygningsmasse kun i størrelse og ikke kvalitet. Kartleggingen av kriminalomsorgens arealer i 2004 viste at bygningene spenner fra soningsareal som celle og fellesrom med døgnkontinuerlig drift og hard bruk, til garasjer enkle lagerbygg uten varme og ventilasjon. Det ble påpekt at FDV-kostnadene vil være svært ulike ved de to ytterpunktene.

ECON anbefaler at departementet på ny gjennomfører en kartlegging av bygningsmassen på de ulike kategoriene. Deretter inkluderes bygningsmasse i modellen med vekter for ulike typer areal

Geografi

Kriteriet skal belyse forskjeller i ressursbehov knyttet til transport av innsatte og tjenestereiser for ansatte. Kriteriet skal kompensere for utgifter knyttet til at driftsenhetenes geografiske plassering i regionene fører til at det blir ulik gjennomsnittskostnad per transport/reise i regionene.

ECON mener at det er underliggende forskjeller i kostnader regionene i mellom. Det kan derimot stilles spørsmålsteget ved målemetoden for dette kriteriet er hensiktsmessig. Blant annet hvorvidt summen av antall kilometer mellom det største fengselet i regionen og det største fengselet i hver av de andre regionene bør inngå.

Videre er det problematisk at det i arbeidet med videreutvikling av modellen i 2004 ble dokumentert de faktiske kostnadene over geografikriteriet (37,7 mill) bare utgjorde 50 prosent av midlene som ble bevilget over kriteriet.

ECON mener på bakgrunn av dette at det må igangsette et arbeid for å forbedre det empiriske grunnlaget knyttet til kriteriet.

4.2.3 Kriterier som mangler i modellen

I oppdragsbrevet fra KSF til regionene fremgår det at skal skapes rammebetingelse for bedre samhandling mellom andre etater og kriminalomsorgen, slik at løslatte som har behov for det kan tilbys arbeid/skole og bolig.

KSF og Arbeids- og velferdsetaten (NAV) inngikk i september 2006 en sentral samarbeidsavtale for å videreutvikle forvaltningssamarbeidet mellom etatene.

Fra KSF og noen av regionene har det gjennom intervjuene blitt fremhevet at det bør vurderes å inkludere et resultatbasert kriterium for *forvaltningssamarbeid*. ECON mener at et kriterium for *forvaltningssamarbeid* kan være fornuftig, men at det blir veldig vanskelig å utforme en indikator som fanger opp forskjeller mellom regionene mht. hvor flinke de er å samarbeide med andre etater. Dersom KSF ønsker et slikt kriterium i modellen må det settes i gang et arbeid med å utforme en slik indikator. Dette bør gjøres i samarbeid med regionene.

4.2.4 Høyere resultatkriterier?

I intervjuene vi har gjennomført, har som nevnt over flere påpekt at incentivene i knyttet til å påvirke regionene til å få høyest mulig kapasitetsutnyttning i soningsinstitusjonene er for svake. Dette er i modellen ivaretatt av kriteriet for soningsdøgn. Det er særlig pekt på at døgnprisen som brukes i kriteriet er for lav. Likevel sa flere av representantene for regionene at høy kapasitetsutnyttning ble ivaretatt, siden dette var et sentralt mål for kriminalomsorgen.

Tabell 4.2 viser virkningen i budsjettmodellen av å øke resultatkriteriene med 1 prosentpoeng (0,88 prosentpoeng på soningsdøgn og 0,12 prosentpoeng på programvirksomhet). Vektene på tilstandskriteriene er redusert med 1 prosentpoeng. Dette er fordelt på de ulike kriteriene proporsjonalt med vektene de hadde i utgangspunktet. Tabellen viser at en slik endring vil føre til omdisponering av budsjettmidler mellom regionene. Budsjettet til Region sør vil øke med vel 275 tusen kroner som følge av en slik endring, mens budsjettet til Region nordøst vil bli redusert med vel 166 tusen kroner. For de andre regionene vil virkningene bli relativt små.

Tabell 4.2 *Virkninger av å øke vekten til resultatkriteriene med 1 prosentpoeng*

	Tusen kroner	Prosent av regionenes budsjett 2007
Region øst	-64 941	-0,02
Region nordøst	-166 329	-0,05
Region sør	275 962	0,07
Region sørvest	46 034	0,02
Region vest	-42 764	-0,02
Region nord	-47 962	-0,02
Totalt	0	0,00

Kilde: ECON

Etter ECONs syn bør KSF vurdere å forsterke incentivene i modellen via kriteriet for soningsdøgn, dersom en mener at kapasitetsnytingen er for lav, og dessuten antar at forsterkede incentiver vil bidra til høyere kapasitetsutnyttning.

4.3 **Bruk av rettede midler**

En god del midler tilføres regionene utenfor modellen for gi budsjettmidler til prioriterte formål. I 2007 utgjør tildelingen av rettede midler 129,7 millioner kroner, som utgjør 6,4 prosent av de samlede budsjetttildelingene til regionene.

ECON innser at KSF har behov for å bruke rettede midler for å styre midler til prioriterte formål, som ikke fanges opp via budsjettmodellen. Men ECON vil anbefale at bruk av rettede midler begrenses så langt det er mulig. Bruk av rettede midler kan undergrave modellens logikk og eventuelt gi uønskede virkninger i budsjettprosessen, som innføringen av modellen blant annet var ment å motvirke. Dersom KSF gjennomfører ECONs anbefaling om å tilpasse modellens grunnstruktur løpende til strukturelle endringer som skjer i kriminalomsorgen (jf. kapittel 4.4), vil behovet for bruk av rettede midler bli redusert.

4.4 **Håndtering av utvidelse av kapasitet og lønnsoppgjør**

4.4.1 **Utvidelse av kapasitet**

Som vi har beskrevet tidligere, har departementet normalt holdt utvidelse av soningskapasitet utenfor modellen i året kapasiteten utvides, mens deretter er det innarbeidet i modellen ved å øke to kriterieverdier:

- *Kapasitet.* For det første vil antall soningsplasser øke i den (eller de regioner) der det er relevant. Dette vil øke de aktuelle regionenes kriterieverdier for kapasitet. Hvor mye verdien øker, avhenger selvsagt av hvor mange plasser kapasiteten utvides med og hvilke sikkerhetsklasse de nye soningsplassene omfatter.
- *Soningsdøgn.* Som følge av utvidelse av soningskapasiteten vil måltallet for antall soningsdøgn øke i de samme regionene. Det vil øke måltallet for antall soningsdøgn i samme grad som (den ukorrigerte) soningskapasiteten øker.

Men også andre kriterieverdier kan endres i tilknytning til kapasitetsutvidelser:

- *Bygningsmasse,* dersom kapasitetsøkningen skjer ved at nytt areal utbygges
- *Enhetsstruktur,* dersom det bygges nytt fengsel

- *Geografi*, dersom et nytt fengsel er lokalisert i avstand fra hovedfengselet.

Nedenfor vil det gjengis beregninger med ulike forutsetninger om endringer i kriterieverdier.

Eksempel 1: Økning i antall soningsplasser i region Øst

Med utgangspunkt i modellversjonen for 2007 illustrerer vi hvordan økning i 10 soningsplasser med høy sikkerhet i Region Øst, vil slå ut i fordelingen av budsjettmidlene. Det er i vårt eksempel lagt til grunn at 10 slike soningsplasser med høy sikkerhet vil gi 5 millioner kroner i økte bevilgninger til driften, dvs. 500.000,- kroner per plass.

I modellen endres kriteriverdien for soningskapasitet for Region øst. Økt soningskapasitet vil innebære at antall soningsdøgn endres parallelt, slik at også kriterieverdien for soningsdøgn endres. I tillegg vil departementet normalt korrigere for at modellen vil fordele ekstra midler til programvirksomheten, når budsjetttrammen økes.² Dette har vi også gjort i våre beregninger. Det innebærer at alle ekstra midler som kanaliseres via resultatkriteriene går via antall soningsdøgn.

I Tabell 4.3 er resultatene av beregningene gjengitt.

Tabell 4.3 Budsjettvirkninger av 10 ekstra soningsplasser i Region øst

	Tusen kroner	Fordeling ekstramidler i prosent	Prosent av budsjett 2007
Region øst	4 696	93,9	1,26
Region nordøst	33	0,7	0,01
Region sør	40	0,8	0,01
Region sørvest	55	1,1	0,01
Region vest	54	1,1	0,01
Region nord	122	2,4	0,03
Totalt	5 000	100,0	1,34

Kilde: ECON

Vi ser av tabellen at av de 5 millioner kroner som er antatt bevilget til nye soningskapasitet i region øst, så vil regionen motta knapt 4,7 millioner kroner, eller 93,9 prosent av bevilgningene. Resten – dvs. vel 0,3 millioner kroner - vil via modellen kanaliseres til regioner, som ikke utvider kapasiteten. Rent teknisk skjer dette ved at ekstra midler som fordeles i budsjettmodellen, også fordeles via de øvrige kriteriene enn soningskapasitet og soningsdøgn. Disse ekstra midlene ”lekkes altså ut” til regioner som ikke har fått endret sitt ressursbehov. Region øst får derfor ikke dekket sitt ekstra ressursbehov (når vi antar at behovet er riktig anslått til 5 millioner kroner).

Eksempel 2: Simultan økning av kapasitet og bygningsareal

Økning i antall soningsplasser vil normalt skje ved at det bygningsmessige arealet utvides for å plass til nye plasser. Det vil i så fall innebære at kriteriverdien for

² Dette behøver imidlertid ikke å være opplagt. Økt kapasitet kan bety at måltallene for programvirksomheten kan bli justert opp. Men det er det altså sett bort fra her.

bygningssmasse må endres. Når endrede kriterieverdier for bygningssmasse i Region øst legges inn i modellen, vil det føre til at fordelingen av budsjettmidler endres i forhold til fordelingen i Tabell 4.3. Kolonne 1 i Tabell 4.4 viser budsjettvirkningene når soningskapasiteten, antall soningsdøgn og bygningssmessig areal endres i Region øst. Det er her lagt til grunn en økning i arealet på 400 kvm i region øst og at driftsutgiftene til dette er 200 tusen kroner.³

Tabellen viser at lekkasjene blir mindre når bygningsareal tas inn enn for soningskapasitet og soningsdøgn alene. Generelt vil lekkasjene bli mindre jo flere kriterieverdier som øker for en region og jo mer budsjettet heves for å ivareta økte driftsutgifter i den aktuelle regionen.

Tabell 4.4 Budsjettvirkninger av økte kriterieverdier for soningskapasitet, soningsdøgn og bygningssmasse i Region øst⁴

	Tusen kroner	Fordeling av ekstramidler i prosent
Region øst	4 906	94,3
Region nordøst	28	0,5
Region sør	32	0,6
Region sørvest	52	1,0
Region vest	56	1,1
Region nord	127	2,4
Totalt	5 200	100,0
"Lekkasje"	294	5,7

Kilde: ECON

Kan en korrigere for lekkasjene?

Beregningene i Tabell 4.3 viste at en del budsjettmidler kan lekke til andre regioner ved en kapasitetsutvidelse som skjer innen eksisterende soningsanstalter når midlene fordeles ved modellen. Mange av representantene for regionene har påpekt at det er problematisk at fordelingen av bevilgningene ikke reflekterer behovene når kapasiteten utvides i ulik grad i de forskjellige regionene. Til nå er det som nevnt ivaretatt ved å holde bevilgninger til driften som følge av økt soningskapasitet utenfor modellen i året kapasiteten økes.

ECON er, som påpekt over, enig at dette er en vesentlig svakhet ved modellen og at modellen bør endres slik at den bedre skal kunne ivareta en rettferdig fordeling av budsjettmidler når det skjer endringer i strukturen mellom regionene.

Imidlertid er endringer i modellen ikke (like) påkrevet dersom kapasitetsutvidelsene over tid er nokså parallelle i alle regionene. Tabell 4.5 viser utviklingen i antall

³ Disse beregningene i første rekke gjennomført for å vise hvordan modellen fungerer. Våre forutsetninger kan dermed være noe urealistiske og i noen grad inkonsistente. I forhold til vurderingene av modellen er dette uproblematisk.

⁴ Tallene i Tabell 4.4 er beregnet som summen budsjettvirkningene for soningskapasitet og soningsdøgn i Tabell 4.3 og tillagt effekten endring i der kriterieverdiene for bygningsareal.

soningsplasser fra 2002 til 2008⁵. Tabellen viser at det har vært forholdsvis store forskjeller i veksten i antall soningsplasser mellom regionene i denne perioden. Dersom denne tendensen fortsetter fremover, taler det for at modellen bør endres slik at endringer i kapasiteten kan håndteres på en mer hensiktsmessig måte.

Tabell 4.5 Kapasitetsøkninger målt ved antall plasser, 2002-2008⁶

	Antall plasser	Prosentvis andel av total økning
Region nord	83	18,4
Region nordøst	132	29,2
Region sør	28	6,2
Region sørvest	37	8,2
Region vest	96	21,2
Region øst	76	16,8
Sum	452	100

Kilde: KSF

Vi vurderer fire ulike alternativer for endringer av modellen og eller bruk av modellen:

1) Holde kapasitetsutvidelser utenfor modellen på varig basis

- Etter vår vurdering er det ikke tilrådelig å holde kapasitetsutvidelser utenfor modellen på varig basis. Det innebærer i så fall at mer budsjettmidler gis utenfor modellen, dersom kapasiteten utvides fremover. Det vil gjøre at modellen ikke vil fungere som et fullstendig hjelpemiddel til å fordele budsjettmidlene i framtiden. Da har ikke modellen lenger den ønskede funksjon i budsjettfordelingen og budsjettprosessen vil da i stor grad kunne bli som før en tok modellen i bruk.

2) Innarbeide en overgangsordning i modellen på 3 - 5 år

- I inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner er det normalt at en bruker overgangsordninger når det skjer endringer som har konsekvenser for inntektsfordelingen. Dette gir kommunene og fylkeskommunene tid til å tilpasse seg til endrede rammebetingelser. ECON mener at en overgangsordning vil lette tilpasningen i regionene, men det løser ikke den underliggende svakhet, nemlig at strukturelle endringer mellom regionene ikke fanges opp godt nok i modellen struktur.

3) Endre kriterievektene, slik at ekstra budsjettmidler tilordnes regioner der soningskapasiteten utvides.⁷

- Siden endringer i soningskapasiteten innebærer en strukturell endring er det nærliggende å foreslå at modellens struktur endres slik at den reflekterer

⁵ Omfatter kapasitetsutvidelser hvor Stortinget har bevilget driftsmidler. Kapasitetsutvidelser som er finansiert utenom modellen er ikke med og dubleringer er ikke med. For 2008 omfatter utvidelser som ble vedtatt i 2007 og som kommer med helårsvirkning i 2008.

⁶ Jf. fornote 5.

⁷ Endringen i modellens struktur kan tilsvarende gjøres dersom det skjer andre strukturelle endringer, som for eksempel endringer i enhetsstruktur (og geografi), endringer i bygningsmasse eller endringer i friomsorgen. Dette krever at en har gode anslag på endringer i driftsutgifter som endringer i strukturen innebærer.

endringer i strukturen. Dette innebærer at kriterivektene og kriteriverdien må endres slik at den fanger opp endringer i strukturen. Dette krever at en har gode anslag på de samlede driftsutgiftene endringen innebærer. Disse fordeles på soningskapasitet og soningsdøgn i tråd med den relative kriterievekt disse to kriteriene har. Dersom det ikke skjer andre strukturelle endringer, justeres kriterivektene for soningskapasitet og soningsdøgn i modellen slik de ekstra driftsmidlene for økt soningskapasitet tilordnes bare disse to kriteriene. Samtidig endres kriterieverdiene for soningskapasitet og soningsdøgn i de regionene der det skjer endringer i soningskapasiteten.

4) *Mer fundamental endring av modellens logikk og struktur*

- Et alternativ for å løse modellens svakheter er å utarbeide en modell hvor de strukturelle endringer mellom regionene kunne ivaretas med en annen logikk. Modellens kriterier kunne gjøres mer objektive og bakenforliggende, slik det er i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. I det kommunale inntektssystemet er det bakenforliggende kriterier knyttet til i første rekke knyttet til (objektive) kjennetegn ved befolkningen og kommunen/fylkeskommunen. Imidlertid passer ikke en slik tilnærming seg i kriminalomsorgen. Kommuner og fylkeskommuner har selv et ansvar for å bygge opp kapasitet for sin tjenesteyting, og de har frihetsgrader til å tilpasse sin tjenesteyting. I kriminalomsorgen styres og finansieres kapasitetsutvidelser i stor grad fra sentral hold. Budsjettmodellen skal brukes til å fordele budsjettmidler som er i samsvar med kapasiteten og for å stimulere til høy kapasitetsutnyttning. Denne forskjellen gjør at en budsjettmodell med samme logikk som i inntektssystemet for kommunene ikke er hensiktsmessig. ECON ser heller ikke at det er andre løsninger av mer fundamental art som vil løse de svakhetene modellen har.

4.4.2 Lønnsoppgjør

Praksis med tilføring av ekstramidler etter gjennomført lønnsoppgjør har vært at de tas utenom modellen i det året lønnsoppgjøret gjennomføres, og at midlene tilføres via budsjettmodellen året etter lønnsoppgjøret. ECON har fått tilgang på data for lønnsoppgjøret for 2006 og har beregnet virkningen av å fordele midlene via budsjettmodellen, sammenlignet med samme fordeling som i 2006.⁸ Tabell 4.6 viser fordelingsvirkningene.

Det fremgår av tabellen at modellen gir en litt annen fordeling enn fordelingen i 2006. Dette innebærer at enkelte regioner for tilført mindre midler til å dekke lønnsoppgjøret, mens andre får en overkompensasjon i forhold til fordelingen i 2006.

⁸ ECON således antatt som en sammenligning at lønnsmidlene fordeles på samme måte i de to årene.

*Tabell 4.6 Fordeling av budsjettmidler i 2007 etter lønnsoppgjøret i 2006.
Millioner kroner*

	Fordelt via budsjett- modellen	Fordelt på samme måte som 2006	Forskjell
Øst	15,7	16,3	-0,6
Nordøst	15,6	16,2	-0,6
Sør	16,1	16,2	-0,1
Sørvest	12,3	11,7	0,6
Vest	8,9	8,7	0,2
Nord	11,6	10,4	1,2
KITT	0,0	0,7	-0,7
Sum	80,2	80,2	0,0

Kilde: KSF

Slik ECON ser det, er det tre mulige metoder å håndtere lønnsoppgjør på:

1. Fordele hele lønnsoppgjøret gjennom modellen
2. Nåværende praksis; budsjettårets lønnstillegg fordeles utenfor modellen, mens tillegg som gjelder året etter budsjettåret gis gjennom modellen
3. Fordele hele lønnsoppgjøret utenfor modellen.

Som en generell tilnærming vil ECON bemerke at mest mulig av budsjettmidlene bør tilføres via modellen. Modellen bør være utformet slik at den fanger opp forskjeller i driftsutgifter herunder forskjeller i lønnsutgifter. Bruk av modellen innebærer at midler som dekker lønnsoppgjør gitt før budsjettåret, i sin helhet fordeles gjennom modellen. Det innebærer at disse midlene fordeles på en annen måte midlene som dekker lønnsoppgjøret i budsjettåret. ECON innser at det kan være forskjeller i lønnsstrukturen mellom regionene, som ikke fullt ut samsvarer med modellens struktur. Dagens metode innebærer at en tar hensyn til dette på kort sikt, men lar modellens struktur fordele lønnsmidlene på lang sikt. Dette gir regionene tid til å tilpasse til endringer i budsjettet som følge av lønnsoppgjør.

ECON mener at nåværende praksis bør videreføres, altså at fordeling av ekstra lønnsmidler gjøres utenfor modellen i budsjettåret, mens midlene fordeles via modellen deretter.

4.5 Oppsummering av ECONs anbefalinger

4.5.1 Hovedanbefalinger

ECON mener at bruk av budsjettfordelingsmodell i kriminalomsorgen kan bidra til en ryddig og forutsigbar budsjettprosess. ECON mener derfor at KSF også i fremtiden bør basere fordelingen av budsjettmidler på en revidert versjon av modellen.

ECON deler KSFs syn på at modellen bør være enkel og at antall kriterier bør begrenses. I så måte vil ikke modellen kunne fange opp alle forhold som påvirker utgiftene i regionene.

En hovedutfordring er at regionene mener at kriteriverdiene for noen av kriteriene ikke fanger opp de reelle utgiftene på en tilfredsstillende måte. ECON er enig i dette synspunktet. Etter vårt syn er det derfor nødvendig å gjennomføre analyser som kan gi et bedre empirisk grunnlag for fastsetting av kriterieverdiene. Det er i første rekke geografikriteriet og kriteriet for bygningsmasse som er kandidater for nærmere analyser.

En annen utfordring er at modellen ikke løpende oppdateres til strukturelle endringer i kriminalomsorgen. KSF har hittil løst dette ved at tildeling av midler knyttet til strukturelle endringer, som for eksempel etablering av nye soningsplasser, er holdt utenfor budsjettmodellen på kort sikt, men tatt inn på lang sikt. ECON anbefaler at strukturelle endringer i budsjettåret innarbeides i modellens struktur, dvs. i kriterivektene og i kriteriverdiene.

4.5.2 Forslag til revisjon av modellen

I gjennomgangen over er ECONs tilrådninger for videre arbeid med revisjon av modellen gitt. Vi oppsummerer dette kort nedenfor:

Modellens struktur

Vi anbefaler at modellen løpende tilpasses til den regionale strukturen i kriminalomsorgen. Dette innebærer at kriterivektene (og kriterieverdiene) løpende tilpasses til endringer i strukturen. Dette krever at endringer i driftsutgiftene i budsjettåret som følger av endringer i strukturen, må anslås for alle kriteriene, samtidig som kriterieverdiene for hver region endres i tråd med de strukturelle endringene. Så vidt ECON vet sitter KSF med tilstrekkelig informasjon til å utarbeide nødvendige anslag.

Kriteriene

Soningsdøgn

ECON mener at KSF bør vurdere å forsterke incentivene til høy kapasitetsutnyttning ved å forhøye døgnprisen.

Programvirksomhet

ECON mener at dette er et relevant kriterium og at vekten for kriteriet og fordelingen til regionene bygger på god informasjon om budsjetterte utgifter. ECON mener derfor at dette kriteriet bør beholdes.

Soningskapasitet

ECON mener at KSF bør vurdere en gjennomgang av sikkerhetsklassene og vektingen av disse.

Enhetsstruktur

ECON mener at kriteriet er relevant i forhold til ressursbehovet og at det derfor bør beholdes.

Bygningsmasse

ECON anbefaler at det i modellen legges inn ulike vekter for ulike typer bygningsmasse.

Geografi

Det empiriske grunnlaget for å fordele driftsutgifter knyttet til reiser er svært mangelfullt. ECON anbefaler at det gjennomføres analyser for å forbedre grunnlaget for fordeling av budsjettmidler knytt til geografi.

Bruk av rettede midler

ECON vil anbefale at bruk av rettede midler begrenses så langt det er mulig.

Håndtering av lønnsoppgjør

ECON mener at nåværende praksis bør videreføres, altså at fordeling av ekstra lønnsmidler gjøres utenfor modellen i budsjettåret, mens midlene fordeles via modellen deretter.