



Rapport

Oppgaver og ressursbruk i kriminalomsorgen

Oslo, 22. mars 2013



Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



Forord

Denne rapporten er utført av BDO AS (BDO) på oppdrag for Justis- og beredskapsdepartementet (JD) i perioden desember 2012 til april 2013. Rapporten omhandler forholdet mellom oppgaver og ressursbruk i store fengsler/fengselsavdelinger med lavere sikkerhetsnivå. BDO har benyttet Rambøll AS og Oxford Research som underleverandører på dette oppdraget. Sentralt arbeidsmiljøutvalg i kriminalomsorgen (SAMU)¹ var prosjektets referansegruppe.

Vårt arbeid er å anse som et rådgivningsoppdrag der vi basert på det arbeidet som er gjort oppsummerer, utdyper og begrunner våre analyser og konklusjoner til oppdragsgiver. Vårt arbeid og våre vurderinger bygger på spørreundersøkelse, styringsdokumenter, registerstatistikk, økonomirapporter og samtaler med representanter fra JD og ansatte i kriminalomsorgen. Våre analyser er begrenset til denne informasjonen.

Vårt arbeid er gjennomført innenfor en begrenset tidsramme og tidsperiode, og omfanget og fullstendigheten av analysene som er foretatt må ses i lys av dette. Vi kan ikke gå god for at alle relevante forhold er avdekket eller analysert.

BDO vil takke Justis- og beredskapsdepartementet for et interessant oppdrag og et godt samarbeid underveis.

Oslo, 22. mars 2013

BDO AS



Morten Thuve

Partner, BDO



Frode Hogstad

Manager, BDO



Inger-Johanne Weidel

Manager, BDO



Bjørn Almås

Senior risikoanalytiker, Rambøll

¹ SAMU består av virksomhetsleder for kriminalomsorgen (ekspedisjonssjef), to representanter for arbeidsgiver, sentralt hovedverneombudet i kriminalomsorgen, to representanter for kriminalomsorgens arbeidstakerorganisasjoner (Kriminalomsorgens Yrkesforbund og Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund) og representant for bedriftshelsetjenesten.

Sammendrag

En sentral del av dette oppdraget har vært å vurdere ressursbruken opp mot målsettingene innen kriminalomsorgen, særlig målene om trygghet under straffegjennomføring og tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff.² Oppdragsgiver har etterspurt et faktagrunnlag om oppgaver og ressursbruk i kriminalomsorgen, samt BDOs vurdering av:

- Forholdet mellom oppgaver og ressursbruk, deriblant om de har nødvendige ressurser for å ivareta kriminalomsorgens mål og de tilsattes krav på et trygt arbeidsmiljø
- Muligheter for endringer i ressursbruk og/eller andre tiltak for å oppnå en optimal utnyttelse av ressurser
- Eventuelle ulikheter mellom enhetene som er med i undersøkelsen når det gjelder oppgaver og ressursbruk

Våre undersøkelser viser at enhetene i løpet av analyseperioden har fått tilført ressurser i form av økte budsjetter og bemanning. Samtidig ser vi at ressursbehovet også har økt, uten å kunne si hvor mye. Med eksisterende datagrunnlag er det derfor vanskelig å konkludere med hensyn til hvorvidt ressurstilgangen dekker det økte ressursbehovet og hvilke eventuelle endringer i ressursbruken som vil gi en optimal ressursutnyttelse.

Vi mener Kriminalomsorgen vil ha mye å hente på å ha en mer systematisk tilnærming til vurdering av bemanningsbehov. Spesielt mener vi tildeling av budsjettmidler på enhetsnivå bør knyttes mer systematisk mot aktivitetsdrivere og mot risiko, og dermed være mer tilpasset det reelle behovet og gi en mer forutsigbar ressursituasjon. Vi observerer følgende utviklingstrekk som påvirker ressursbehovet i fengslene:

- Sammensetningen av innsatte har endret seg; andelen av alvorlig kriminalitet har økt mens andelen av mindre alvorlig kriminalitet har sunket ved de seks enhetene.
- Gjennomsnittlig soningslengde har økt og antall innsettelse har gått ned.
- Kapasitetsutnyttelsen ved enhetene er forbedret slik at antall fengselsdøgn har steget.

Det har også vært en hypotese at bruk av rusmidler og hendelser knyttet til vold og trusler har økt. Tilgjengelig statistikk for enhetene er usikker og gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å konkludere med at problemene er tiltagende. Vi anbefaler en styrking av kvaliteten på datagrunnlaget. Dette innebærer blant annet en mer enhetlig registrering av rusmiddelbruk.

Undersøkelsen viser videre at ressurstilgangen påvirker begge hovedmålsettingene. De ansatte mener at aktivisering av innsatte, og å gi støtte og motivasjon til innsatte, er viktige så vel for målsettingen om trygghet under soning som for å tilrettelegge for en kriminalitetsfri tilværelse etter soning. Ressurskartleggingen viser at det er disse aktivitetene som de ansatte bruker mest tid på. Samtidig mener de ansatte å ha for lite tid til å utføre de samme oppgavene på en tilfredsstillende måte. Det er med andre ord ikke relevant å knytte et eventuelt ressursbehov til enten den ene målsettingen eller den andre, da aktivitetene som de ansatte mener kan styrkes er sterkt knyttet til begge målsettingene.

Vi registrerer videre at det ikke er et enhetlig rammeverk for planarbeidet herunder risiko- og sårbarhetsanalyser. Vi anbefaler at KSF sørger for at det iverksettes tiltak for å heve fokus på beredskap og sikrer en felles og enhetlig tilnærming til dette.

² Jfr. Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til KSF 2012

Innholdsfortegnelse

1. Introduksjon	5
1.1. Mandat og bakgrunn	5
1.2. Avgrensing	5
1.3. Metode	6
1.4. Vurdering av feilkilder og usikkerhet	7
1.5. Leserveiledning	8
2. Bakgrunn og utviklingstrekk	9
2.1. Kriminalomsorgen er en etat i vekst	9
2.2. Enhetene har fått tilført personalressurser fra 2007 til 2012	9
2.3. Sammensetningen av innsatte er i endring i enhetene	11
2.4. Det er usikkerhet knyttet til utvikling i vold og trusler ved enhetene	13
3. Tidsbruksanalysen	15
3.2. Hva oppleves som arbeidskrevende?	18
3.3. De ansatte ønsker mer tid til aktivisering og motivasjon av innsatte	18
4. Analyse av sikkerhet og beredskap	21
4.1. De ansatte kjenner beredskapsplanene, men gjennomfører få øvelser	21
5. Aktivitetsbasert kostnadsanalyse	23
6. Vurderinger	26
6.1. Det er usikkerhet knyttet til ressursbehovet i enhetene	26
6.2. Analyser av risiko vil gi et mer sikkert bilde på ressursbehovet i enhetene	26
7. Anbefalinger	28
8. Kilder	30

1. Introduksjon

1.1. Mandat og bakgrunn

Arbeidstakernes representanter i SAMU har over tid uttrykt at det er et avvik mellom oppgaver og ressurser/bemanning i kriminalomsorgen og at de er bekymret for hvordan dette påvirker de tilsattes helse og velferd. Følgende påståtte forhold har vært aktualisert som forklaringsvariabler:

- Økende domslengde; en stadig større andel av innsatte med mer sammensatte problemer.
- Saksbehandlingen har økt i mengde og omfang. Mye ressurser går med til rapportskrivning, vedtak, innsettelse på ventecelle, fremme plassbehov, transporter/overføringer til andre enheter.
- Bemanningsfaktoren er for lav for både dagvakt, kveldsvakt og nattevakt, hverdag og helligdag.

I 2009-2010 ble det derfor gjennomført en kartlegging av bemanningssituasjonen ved alle kriminalomsorgens enheter. Det var imidlertid behov for ytterligere kartlegging og analyser for å ha et tilstrekkelig faktagrunnlag å jobbe videre med. Dette oppdragets hovedmålsetting er således å bidra med et faktagrunnlag om oppgaver, ressurser og ressursbruk i kriminalomsorgen.

Hovedproblemstillingen er:

Har store fengsler med lavere sikkerhetsnivå nødvendige ressurser for å ivareta kriminalomsorgens oppgaver knyttet til mål om trygghet under soning og en kriminalitetsfri tilværelse etter soning.

En sentral del av oppdraget har vært å vurdere ressursbruken opp mot målsettingene innen kriminalomsorgen, særlig målene om trygghet under straffegjennomføring og tilrettelegging for en kriminalitetsfri tilværelse etter gjennomført straff.³ Oppdragsgiver har etterspurt et faktagrunnlag om oppgaver og ressursbruk i kriminalomsorgen, samt BDOs vurdering av:

- Forholdet mellom oppgaver og ressursbruk, deriblant om de har nødvendige ressurser for å ivareta kriminalomsorgens mål og de tilsattes krav på et trygt arbeidsmiljø
- Muligheter for endringer i ressursbruk og/eller andre tiltak for å oppnå en optimal utnyttelse av ressurser
- Eventuelle ulikheter mellom enhetene som er med i undersøkelsen når det gjelder oppgaver og ressursbruk

Målsettingen om en effektiv drift skal ligge som en premiss for alle vurderinger.

1.2. Avgrensning

Oppdragsgiver har gjort følgende avgrensninger:

- Oppdraget skal ikke innbefatte en evaluering av fengslenes måloppnåelse i forhold til en kriminalitetsfri tilværelse etter endt soning.
- Det skal i begrenset grad analyseres effekter av oppgave- og ressursbruk.
- Det er foretatt et utvalg på seks fengsler/fengselsavdelinger som har blitt analysert:
 - Indre Østfold fengsel, avdeling Trøgstad
 - Hedmark fengsel, avdeling Ilseng
 - Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof
 - Sandeid fengsel
 - Bjørgvin fengsel
 - Verdal fengsel

³ Jfr. Tildelingsbrev fra Justis- og beredskapsdepartementet til KSF 2012

1.3. Metode

1.3.1. Dokumentanalyser

Til grunn for kartleggingen og analysene er det gjennomført omfattende litteratur- og dokumentanalyser av offentlige dokumenter, herunder St. meld. nr. 37 (2007-2008), Prop. 1 S. (2011-2012), straffegjennomføringsloven og tildelingsbrev til KSF. Tidligere kartlegginger og rapporter foretatt av KSF, samt forskningsrapporter som omhandler kriminalomsorgen, har gitt oss viktig bakgrunnsinformasjon. Det er imidlertid begrenset med relevant foreliggende informasjon om oppgaver og ressursbruk i kriminalomsorgen. Nordisk statistikk for kriminalomsorgen har utgitt rapporter hvor det blant annet er redegjort for forholdet mellom antall ansatte og innsatte i de nordiske landenes kriminalomsorg. Så langt vi kan se er det imidlertid ikke foretatt tilsvarende analyser av forholdet mellom oppgaver og ressursbruk verken i Norge eller i de øvrige nordiske landene.

I Prop. 1 S (2012- 2013) står det i kapittel 4.1.1 at sikkerhetsarbeidet i Kriminalomsorgen skal ivareta tryggheten for samfunnet, tilsatte, innsatte og domfelte, uten at det går på bekostning av menneskeverdet. Dokumenter som utdyper dette er blant annet Kriminalomsorgens sikkerhetsstrategi 2006 - 2010.

For å vurdere ressursituasjonen i forhold til denne målsettingen har det blant annet vært naturlig å se på beredskapsplanverket for de enkelte enhetene og deres muligheter til å håndtere ulike scenarier beskrevet i planverket.

Alle de seks utvalgte enhetene har oversendt sine beredskaps- og krisehåndteringsplaner. Noen har i tillegg levert ulike ROS-analyser⁴ og andre dokumenter som forteller om driften ved enhetene. Planverket har blitt vurdert ut fra en kvalitativ tilnærming, for om mulig å kunne vurdere en minimumsbemanning som skal til for å kunne ivareta de funksjoner og gjøremål som er beskrevet i planverket.

1.3.2. Registerstatistikk

Deler av rapporten omhandler sysselsatte i de seks enhetene. Det gis en oversikt over utviklingstrekk tilbake til 2007. Datagrunnlaget har vi mottatt fra KSF, som har foretatt et uttrekk fra lønn og personalsystemet Agresso og turnusplanleggingssystemet GAT. Datagrunnlaget for analyser av innsatte og domskategori er gjort etter uttrekk fra det sentrale databaserte informasjonssystemet KOMPIS⁵.

Videre har vi foretatt analyser av følgende tilgjengelig statistikk:

- Personalstatistikk for kriminalomsorgen, 2007- 2012
- Statistikk over domskategorier, 2007-2012
- Aktivitetsstatistikk for enhetene, 2007-2012
- Regnskapsrapporter for enhetene, 2012
- Statistikk over innrapporterte volds- og trusselhendelser, 2005-2011
- Rusmiddel og dopingstatistikk, 2007-2011

1.3.3. Samtaler og intervjuer

En sentral kartleggingsaktivitet i forbindelse med utformingen av spørreundersøkelsen har bestått i samtaler med fengselsleder og fengselsbetjent ved Hedmark fengsel avdeling Ilseng, samt verksbetjenter ved avdeling Bruvoll. Disse samtalene har gitt oss svært verdifull kunnskap om arbeidshverdagen til de ansatte.

⁴ ROS-analyse står for risiko og sårbarhetsanalyse.

⁵ Kriminalomsorgens produktivitetsfremmende informasjonssystem.

Som ledd i kvalitetssikringen av analysene og forankring av prosessen har vi hatt oppfølgingssamtaler med fengselsleder/assisterende fengselsleder ved samtlige av enhetene som er med i undersøkelsen. Deler av underlagsmaterialet til denne rapporten har blitt sendt til intervjuobjektene for kvalitetssikring. Funn fra spørreundersøkelsen er også blitt brukt i vurderingene.

1.3.4. Spørreundersøkelse

Et sentralt datagrunnlag for rapporten er en spørreundersøkelse som gir informasjon om de ansattes:

- Tidsbruk på 25 forhåndsdefinerte aktiviteter
- Egenvurdering av hvilke oppgaver som de har for lite tid til å ivareta på tilfredsstillende måte
- Vurdering av i hvilken grad innsatte som ruser seg, utenlandske statsborgere og bruk av vikarer øker tidsbruken på de ulike oppgavene
- Vurdering av hvor vesentlig den enkelte oppgave er med tanke på de to hovedmålsettingene
- Kjennskap til beredskapsplanverket
- Gjennomføring av øvelser

Målgruppen for undersøkelsen var alle ansatte i de seks enhetene.

Undersøkelsen ble sendt til e-postlister til ansatte som enhetene selv fremskaffet. Totalt mottok 430 personer undersøkelsen. I følge enhetene inneholdt e-postlistene også forvaltningssamarbeidspartnere samt personer som ikke lenger er ansatt ved enhetene. Den totale populasjonen er i følge personalstatistikk 322 ansatte⁶. Nærmere redegjørelse for svarprosent omhandles i kapittel 3 hvor resultatene fra undersøkelsen også gjengis.

I forkant av undersøkelsen gjennomførte vi pilotundersøkelse til Hedmark fengsel avdeling Bruvoll. Dette er et sammenlignbart stort fengsel med lav sikkerhet som ikke inngikk i selve utvalget for den endelige undersøkelsen. Pilotundersøkelsen ble gjennomført for å teste treffsikkerheten i spørsmålsformuleringene og den praktiske gjennomføringen. Gjennom pilotundersøkelsen mottok vi flere nyttige innspill som ble innarbeidet i den endelige undersøkelsen. Spørsmålene ble dessuten utarbeidet i samarbeid med SAMU og KSF. KSF godkjente spørreundersøkelsen, som ble gjennomført elektronisk via QuestBack i perioden 16.januar til 11.februar 2013. Svarene ble avgitt anonymt. Det ble sendt to påminnelser.

1.4. Vurdering av feilkilder og usikkerhet

Kvaliteten på dataene i spørreundersøkelsen er avhengig av reliabilitet og validitet. I korthet går reliabilitet ut på at dataene er troverdige med hensyn til utsending og innsamlingsrutiner, samt databehandlingen. I dette tilfellet ser vi ingen grunn til å stille spørsmålstegn ved denne. Validiteten sier noe om hvor godt vi har formulert spørsmål som faktisk måler det vi har til hensikt å måle. Det avhenger både av vår og respondentens fortolkning av spørsmål og svar.

Pilotundersøkelsen som ble foretatt i forkant av spørreundersøkelsen bidro til å styrke kvaliteten og treffsikkerheten på spørsmålsformuleringene. Samtidig innebar denne kvalitetssikringsrunden at sannsynligheten for misforståelser ble redusert.

En metodisk utfordring med undersøkelsen var at timene som hver respondent fordelte summerte seg ikke nødvendigvis til det antall timer vekten består av. Teknisk sett lå ikke denne funksjonen inne i QuestBack-løsningen. Metodisk har vi løst dette ved å standardisere timeforbruket per aktivitet i forhold til det totale antall timer som respondentene oppgir å arbeide per vakt/ skift.

⁶ Dette inkluderer følgende stillingsgrupper: Administrativt ansatt, administrativ leder, operativ leder, fengselsbetjent, verksmester/underverksmester, verksbetjent, vikar (kode 1078).

Datagrunnlaget benyttet til analyser av utvikling i sysselsatte, domskategorier og innsettelse personal og innsatte er hentet fra administrative registre som anvendes i kriminalomsorgen. Kvaliteten på dataene vil til enhver tid være avhengig av i hvilken grad disse er ajourførte.

1.5. Leserveiledning

Oppdraget har bestått av følgende tre analyser; tidsbruksanalyse, en gjennomgang av enhetenes sikkerhets- og beredskapsarbeid samt en aktivitetsbasert kostnadsanalyse. Som et viktig bakteppe for vurderingene av ressurs situasjonen ved enhetene gjøres det først rede for utviklingen innen antall årsverk, fengselsdøgn og domskategorier i kapittel 2.

Kapittel 3 omhandler hovedfunn og analyser av de ansattes tidsbruk på en rekke aktiviteter, basert på analyser av tidskartleggingen i spørreundersøkelsen.

Kapittel 4 omhandler hovedfunn og analyser av sikkerhet og beredskap. Her gjøres det rede for resultatene fra spørreundersøkelsen om i hvilken grad de ansatte er kjent med planverket for sikkerhet og beredskap. Videre gis det en oversikt over hvor mye tid respondentene har svart at de brukt på øvelser. Videre omhandler kapittelet en analyse av enhetenes beredskapsplaner.

Kapittel 5 omhandler resultatene og analysene fra den aktivitetsbaserte kostnadsanalysen. Her er kostnader i enhetene fordelt til hovedaktivitetene som utføres i enhetene. Dette gjør det mulig å beregne enhetskostnader. Resultatene presenteres samlet for de seks enhetene.

Resultatene fra samtlige analyser blir vurdert i kapittel 6.

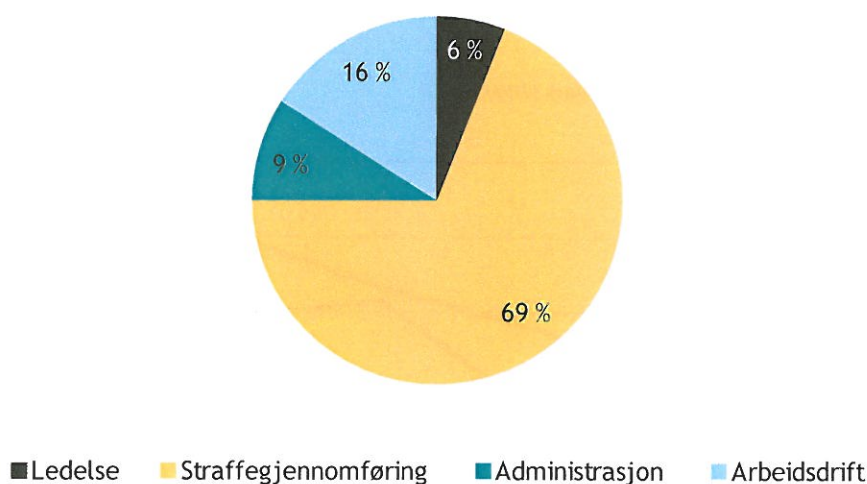
2. Bakgrunn og utviklingstrekk

2.1. Kriminalomsorgen er en etat i vekst

Per mars 2012 arbeidet det totalt 5 385 personer i kriminalomsorgen, dette utgjorde totalt 4 876 årsverk⁷. Tallene inkluderer regionadministrasjonene, fengslene og friomsorgskontorene, i tillegg til Kriminalomsorgens IT-tjeneste (KITT) og Kriminalomsorgens utdanningssenter (KRUS). Fra 2007 til 2012 har det vært en total vekst på 749 årsverk, en økning på 18 %. Antall årsverk ved fengslene i kriminalomsorgen har økt med 518 årsverk siden 2007, som vil si knappe 18 %. 397 av disse årsverkene tilhører kategorien straffegjennomføring⁸.

Andelene av total arbeidskraft innen ledelse, straffegjennomføring, administrasjon og arbeidsdrift har holdt seg relativt stabil gjennom perioden. I følge rapporten Personalstatistikk 2007-2012 har arbeidsdriften fått redusert sin andel med 2 prosentpoeng, mens straffegjennomføring har økt sin andel tilsvarende siden 2007.

Figur 1 Fast ansatte i fengsel. Yrkesgrupper. 2012. Prosent.



Kilde: Personalstatistikk 2007-2012 s. 21.

2.2. Enhetene har fått tilført personalressurser fra 2007 til 2012

I perioden 2007 til 2012 har antallet årsverk økt fra 255 til 283 i de seks enhetene. I gjennomsnitt har antallet årsverk økt med 11 % i perioden. I enhetene har det vært en mindre økning i personalressurser enn den beskrevet i kriminalomsorgen som helhet og for den delen som gjelder fengslene.

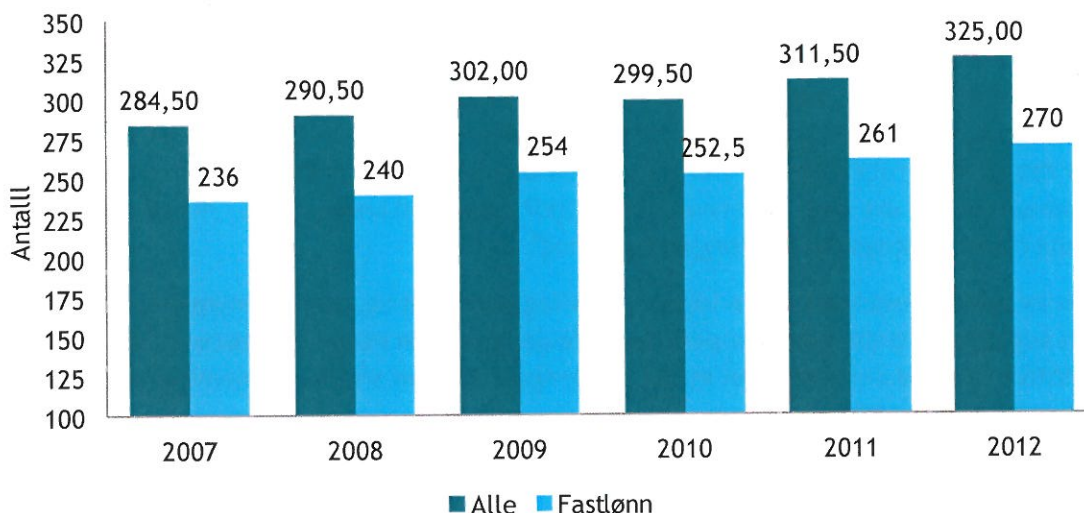
Antall ansatte som er timelønnede har variert mellom 47 og 55 I mars 2012 var det til sammen 55 timelønnede ved de seks fengslene. Andelen timelønnte av totalt antall ansatte har ligget stabilt mellom 16 og 17 % i perioden 2007 til 2012.⁹ I Figur 2 sammenlignes utviklingen i totale antall ansatte og fastlønnte.

⁷ jfr. Personalstatistikk i kriminalomsorgen 2007-2012, side 5. Tallmaterialet fra rapporten refererer til mars/april 2012.

⁸ Jfr. Personalstatistikk i kriminalomsorgen 2007-2012, side 21

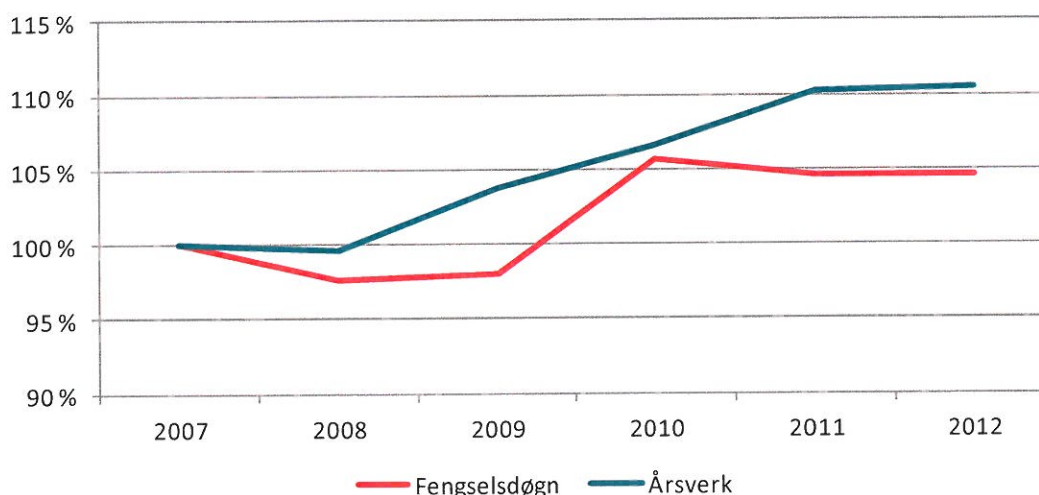
⁹ Timelønnte er definert som personer som er lønnet på timebasis og ikke har et fast avtalt arbeidsforhold. Personer som er ansatt i et engasjement, vikariat eller lignende faller ikke inn under definisjonen timelønnte, da disse er fast lønnet gjennom et arbeidsforhold.

Figur 2 Antall ansatte i enhetene, fordelt på alle ansatte og fastlønte. 2007-2012. Absolutte tall.



Kilde: Uttrekk fra lønn og personalsystemet Agresso

Figur 3 Rebasert utvikling i fengselsdøgn og årsverk (2007=100).



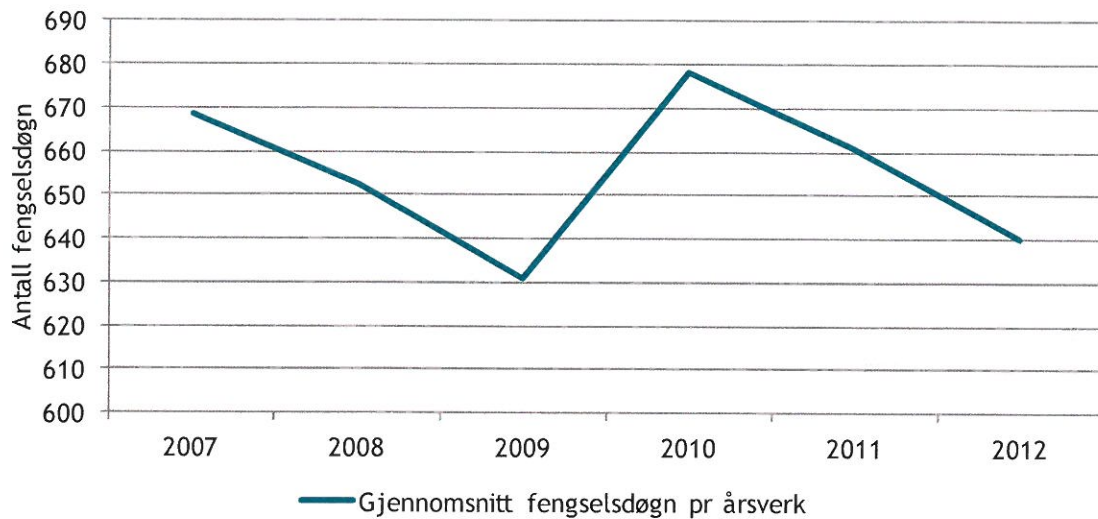
Kilde: Beregninger basert på tall fra KSF

Figur 3 viser at ressurstilgangen i form av årsverk har hatt en stigning i perioden (11 %) samtidig som antall produserte fengselsdøgn har økt (4 %).

Vi ser også at fra 2009 til 2010 fant det sted en kraftig økning i antall produserte fengselsdøgn. Dette synes å ha sammenheng med en kombinasjon av fire nye plasser ved Hof og bedret kapasitetsutnyttelse ved samtlige enheter. Dette kan ha sammenheng med en bevisst satsing på å redusere soningskøen.¹⁰

¹⁰ Jfr. Rapport Konsekvensutredning for fengselkapasiteten i Telemark, Buskerud og Agder- fylkene, 2013: "Sommeren 2006 nådde køen en topp på 2791 dommer for ubetinget fengselsstraff. Køen var praktisk talt avvirket sommeren 2009 da tallet var nede i kun 368 dommer. Denne avviklingen av køen i perioden fra 2006 til 2009 ble i hovedsak oppnådd gjennom en økning i kapasiteten— fra 3.287 plasser i 2006 til 3.572 i 2008 og en høyere utnyttelse av kapasiteten. I perioden fra midtveis i 2009 har det vært en kraftig økning i varetekten som i all hovedsak skyldes antallet utlendinger "

Figur 4 Gjennomsnittlig fengselsdøgn per årsverk i enhetene.



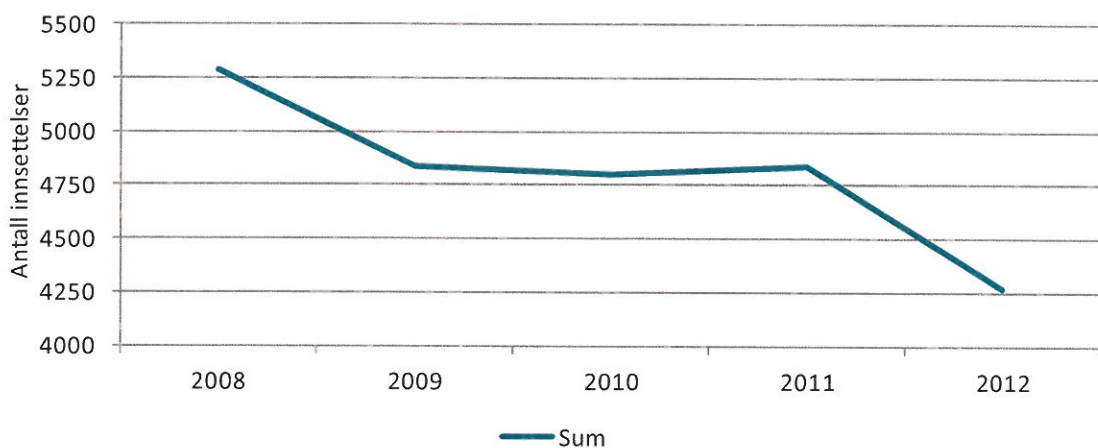
Kilde: Beregninger basert på tall fra KSF

Figur 4 Gjennomsnittlig fengselsdøgn per årsverk i viser at gjennomsnittlig fengselsdøgn per årsverk har gått noe ned i perioden. Dette indikerer at ressurs situasjonen i 2012 er noe bedre enn i de andre årene med unntak av 2009. Bjørgvin fengsel er ikke med i tallgrunnlaget for figur 4 da dette fengselet har vært i en oppbyggingsfase.

2.3. Sammensetningen av innsatte er i endring i enhetene

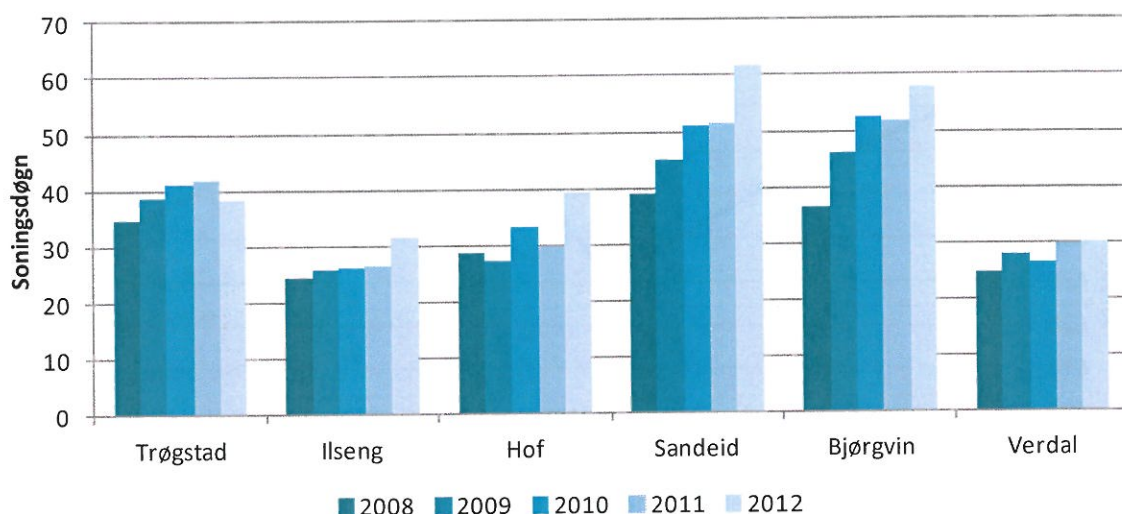
Figuren nedenfor viser utviklingen i antall innsettelse per år for de seks fengslene i perioden 2008 til 2012. Statistikk materialet viser en nedgang på ca 20 % i antall innsettelse for enhetene sett under ett.

Figur 5 Utvikling i antall innsettelse per år. Absolutte tall.



Kilde: Beregninger basert på tall fra KSF

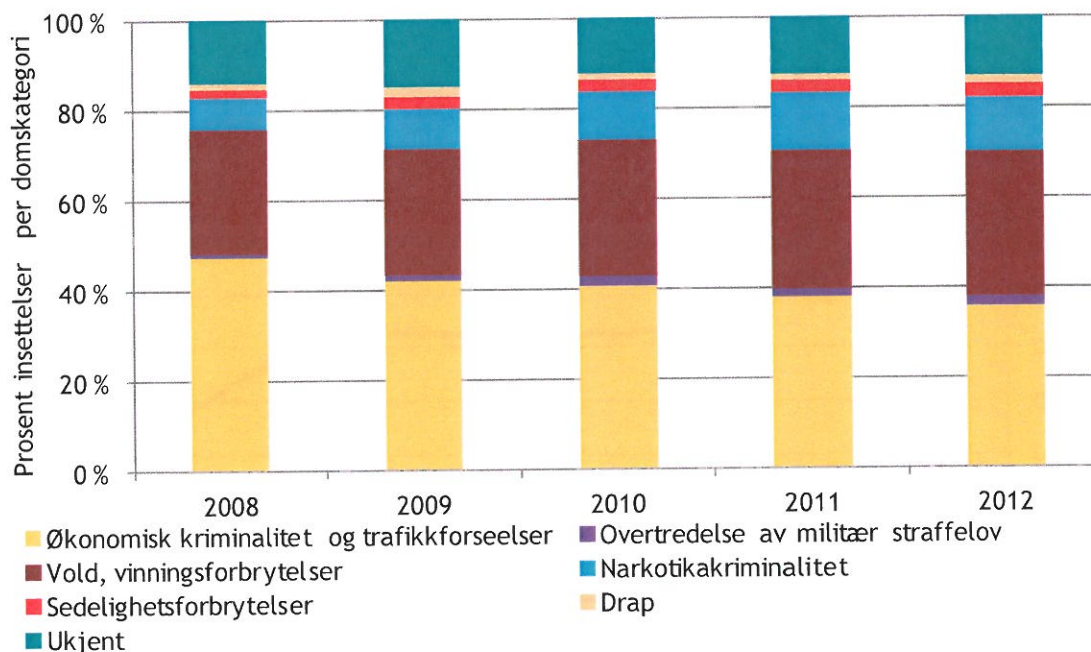
Figur 6 Utvikling i gjennomsnittlig soningslengde fra 2008-2012.



Kilde: Beregninger basert på data fra KSF

Gjennomsnittlig soningslengde¹¹ i enhetene sett under ett har økt fra 31 dager i 2008 til 41 dager i 2012. Dette kan ha sammenheng med en endret sammensetning av domskategorier. Økningen i soningslengde kan også være en følge av skjerpende straffeutmåling for enkelte typer kriminalitet, noe som ikke er analysert i dette oppdraget.

Figur 7 Innsettelse per domskategori. Prosent.



Kilde: Beregninger basert på data fra KSF.

Andelen innsettelse for vold, vinning¹², narkotika, sedelighet og drap har økt med 11 prosentpoeng i perioden, mens andelen innsettelse for økonomisk kriminalitet og trafikkforseelser har sunket

¹¹ Soningslengde er estimert ved å beregne gjennomsnittlig antall fengselsdøgn per innsettelse.

¹² Antallet vinnings/heleri- dommer utgjør en liten andel og har vært stabil i perioden.

med 12 prosentpoeng. Per 2012 utgjorde andelen innsettelse for volds og vinningsforbrytelser, narkotikakriminalitet, sedelighetsforbrytelser og drap 49 % sammenlignet med 38 % i 2008.

2.4. Det er usikkerhet knyttet til utvikling i vold og trusler ved enhetene

Prosjektet har fått statistikk over innrapporterte tilfeller av vold og trusler rettet mot ansatte. I perioden 2006-2011 er det rapportert inn totalt 88 tilfeller fra de seks enhetene. Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof står for nær halvparten av disse tilfellene.

Tabell 1 Innrapporterte tilfeller av vold og trusler mot ansatte.

Fengsel	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Indre Østfold fengsel, avdeling Trøgstad			6	2	1	4
Hedmark fengsel, avdeling Ilseng		2			1	1
Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof	16	3	14	1	6	
Sandeid fengsel	4				2	1
Bjergvin fengsel		5			4	3
Verdal fengsel	1	2	1	3	4	1
Totalt	21	12	21	6	18	10

Kilde: Datasett fra KRUS rapport om vold og trusler Rokkan 2012.

Antallet innrapporterte hendelser er for få til at det er mulig å trekke slutninger om utviklingen med hensyn til vold og trusler mot ansatte ved disse seks enhetene. Det er usikkerhet knyttet til ulikt fokus på rapportering av hendelser mellom enhetene og over tid. Videre er antallet innrapporterte hendelser så lavt at enkeltforhold og/eller forhold knyttet til et svært lite antall innsatte i en tidsavgrenset periode vil kunne forstyrre bildet. Vi har ikke hatt tilgjengelig statistikk over hendelser mellom innsatte.

Gjennom intervjuene som vi har gjennomført med lederne ved enhetene har vi oppfattet at klimaet mellom innsatte og mellom innsatte og ansatte har endret seg i takt med en endret sammensetning av innsatte. Statistikken viser imidlertid at det i den siste halvdel av måleperioden ble innrapportert 34 hendelser mot 54 innrapporterte hendelser i første halvdel. Hof skiller seg ut med et høyt innrapportert antall hendelser i 2006 og 2008, som påvirker totalresultatet. Tar vi Hof ut av analysen, står vi igjen med 21 innrapporterte hendelser i første halvdel av perioden mot 27 i den siste halvdel av perioden. Dette illustrerer at volumet av hendelser i enhetene er for lavt til at det er forsvarlig å konkludere kun på bakgrunn av denne statistikken.

KRUS offentliggjorde i mars 2012 en rapport om vold og trusler mot ansatte i kriminalomsorgen¹³. Rapporten presenterer data fra en større kartlegging, og viser at fengsler med lavt sikkerhetsnivå kun står for 8,5 % av totale hendelser i kriminalomsorgen i perioden 2004-2010¹⁴. Utviklingen som vises i tabellen over bekreftes i stor grad av tallene som presenteres i rapporten fra KRUS, med unntak av at denne rapporten viser en noe større økning fra 2009 til 2010 enn det som synes i vårt utvalg.

Imidlertid viser også rapporten at innsatte som er domfelt for vold eller narkotika er overrepresentert som utøvere av vold mot ansatte¹⁵. Vår gjennomgang av utviklingen i domskategorier i avsnittet over, viser at det nå er relativt sett flere innsatte fra disse domskategoriene som soner i fengsler med lav sikkerhet enn det som historisk sett har vært

¹³ Yngve Hammerlin og Tore Rokkan: *Vold og trusler mot tilsatte i kriminalomsorgen*. Kriminalomsorgens Utdanningssenter KRUS, 2012

¹⁴ Hammerlin og Rokkan, s 52.

¹⁵ Hammerlin og Rokkan, s 133

tilfellet. Vi har dog ikke kunnet analysere dette tilstrekkelig til å kunne konkludere på at dette er en signifikant trend.

St. meld. nr. 37 (2007-2008) peker blant annet på at et aktivt samvirke mellom tilsatte og domfelte er med på å øke sikkerheten og dempe risikoen for ureglementær atferd, uro og negativ innflytelse på miljøet. Tilsattes tilstedeværelse i miljøet vil også bidra til at tegn på negativ utvikling i fangemiljøet vil kunne oppdages og forebygges.

3. Tidsbruksanalysen

Til sammen svarte 141 av de ansatte på undersøkelsen. Tre personer ble utelatt fra utvalget på grunn av feilregistrering. Utvalget ble derfor redusert til 138. Dette utgjør en svarprosent på 43 som vi mener ligger i nedre grense for hva som er tilfredsstillende, men gir likevel tilstrekkelig grunnlag til å kunne utføre analysene. Som følge av svarprosenten bør analysene brukes med forsiktighet og tidsbruk bør analyseres nærmere dersom dette skal danne grunnlag for budsjettering og/eller bemanningsplanlegging.

Tabell 2 Svarprosent i spørreundersøkelsen totalt og mellom fengslene. Kilde: BDO spørreundersøkelse

Fengsel	Antall	Antall	Prosent
	ansatte	respondenter	
Bjergvin fengsel	62	9	15 %
Hedmark fengsel, avdeling Ilseng	48	22	46 %
Indre Østfold fengsel, avdeling Trøgstad	57	22	39 %
Nordre Vestfold fengsel, avdeling Hof	60	23	38 %
Sandeid fengsel	58	36	62 %
Verdal fengsel	37	22	59 %
Ikke angitt hvilket fengsel de tilhører		4	
Totalt	322	138	43 %

For at svarene skal kunne si noe generelt om populasjonen må utvalget være proporsjonalt med den totale fordelingen per stillingskategori. Ved å sammenligne den prosentvise fordelingen per stillingskategori med den prosentvise fordelingen respondenter per stillingskategori finner vi hvor proporsjonalt utvalget er. Analysen indikerer at de administrative lederne har en svarprosent på 100, og denne gruppen er dermed noe overrepresentert i utvalget. Videre er fengselsbetjenter og vikarer noe underrepresentert.

Når vi skal analysere dataene, må vi derfor foreta en vekting av svarene for å korrigere for disse skjevhetene, slik at totalsvarene blir korrekte. Vektingen vil redusere feilmarginene som skjevheten i utvalget innebærer. Vi oppnår dermed å fjerne utvalgsfeilene som skyldes underrepresentasjon av fengselsbetjenter og vikarer, samt overrepresentasjon av administrative ledere.

Denne vektingen har kun innvirkning på fordelingen av svarene totalt sett i undersøkelsen og påvirker ikke fordelingen internt i stillingskategoriene.

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å fordele hvor mye tid de bruker på 25 forhåndsdefinerte aktiviteter¹⁶, som var ment å dekke gjøremål for alle ansatte ved fengslene/avdelingene. De 25 aktivitetene har blitt sortert i følgende fire hovedaktiviteter:

1. Administrasjon/kontor
2. Sikkerhet
3. Innhold i straffegjennomføring (inkl arbeidsdrift og kontaktbetjent)
4. Innsettelse og løslatelse

Den første kategorien inkluderer ledelse, saksbehandling og administrasjon av enheten.

Den andre kategorien inkluderer hovedsakelig aktiviteter knyttet til statisk sikkerhet. Med statisk sikkerhet menes kontrolltiltak som tilsyn under lufting, visitasjoner og telling materielle tiltak. Statisk sikkerhet er også ringmur, gitter, kameraer, alarmanlegg.¹⁷ Dette er aktiviteter som har trygghet under soning som hovedmålsetting.

¹⁶ Jfr. Vedlegg 1.

¹⁷ jfr. St. meld. nr. 37 (2007-2008) pkt. 8.5.

Den tredje kategorien inkluderer aktiviteter knyttet til innholdet i straffegjennomføringen (eksempelvis aktivisering på fritid, gi støtte og motivasjon og medvirke til å utarbeide fremtidsplaner, kontaktbetjentarbeid), arbeidsdrift og i tillegg store deler av den dynamiske sikkerheten. Med dynamisk sikkerhet menes mellommenneskelige relasjoner og systematiske former for samhandling mellom innsatte og tilsatte. Aktivitetene vil både øke sikkerheten under soning og kunne bidra til målsettingen om kriminalitetsfri tilværelse etter soning.

Den fjerde kategorien inkluderer aktiviteter som er direkte knyttet til innsettelse og løslatelse. Aktivitetene knyttet til løslatelse vil kunne ha betydning for målsettingen om en kriminalitetsfri tilværelse etter soning.

Respondentene har blitt bedt om hvor mye pausetid (inklusive småpauser) de har i løpet av en vakt. På generelt grunnlag fremstår det som om de ansatte i de utvalgte enhetene tar ut sin tilmålte hvile-/pausetid på sine vakter.

Den klart største gruppen i utvalget har mer enn ti års erfaring. Denne gruppen utgjorde 55 % av respondentene. Kun 5 % hadde mindre enn ett års erfaring.

For å komme frem til en relevant fordeling av tidsbruken mellom aktivitetene, har vi med basis i tidsbruk gjennomført en simulering av enhetenes ukeplaner. Det vil si at for hver vakt har vi beregnet gjennomsnittlig tidsbruk per stillingskategori. Disse er summert opp i henhold til vaktplanene.

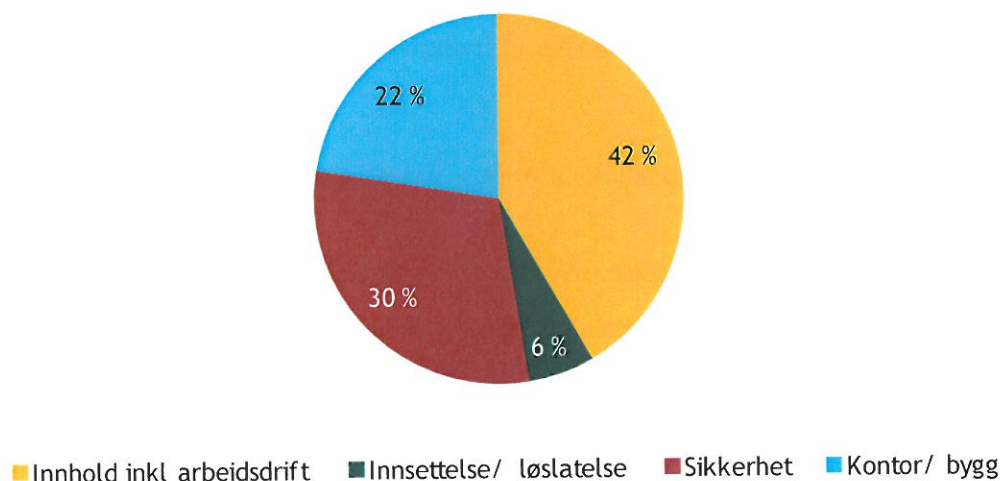
3.1.1. Hva de ansatte bruker tiden sin på

Sett under ett uavhengig av vakt og stillingskategori bruker de ansatte mest tid følgende aktiviteter:

Analysen viser at sju av aktivitetene står for om lag 50 % av tidsbruken. Aktiviteter knyttet til aktivisering på dagtid, overvåking fra vaktrommet og å gi støtte og motivasjon står for til sammen 30 % av tidsbruken.

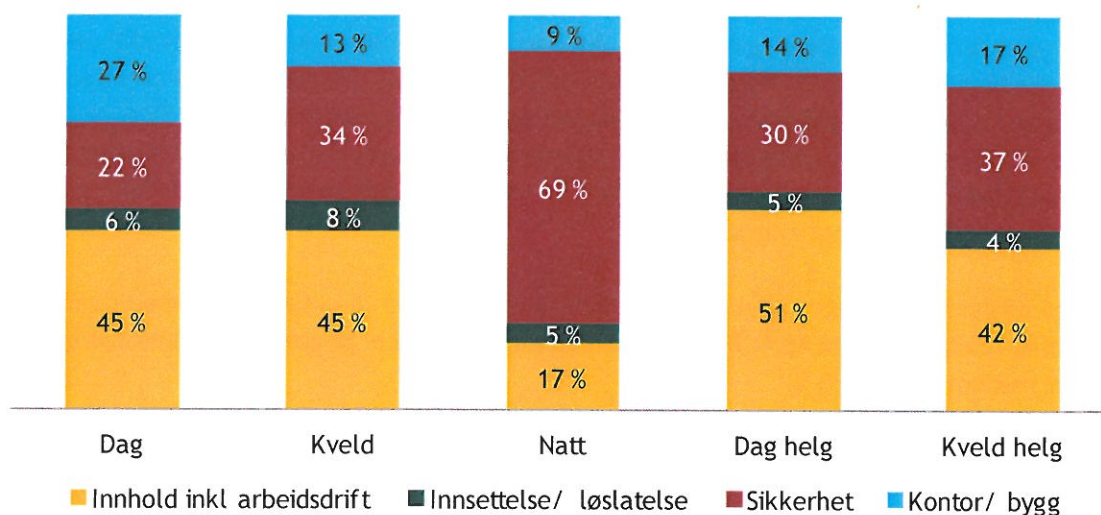
Når vi bryter aktivitetene ned på hovedaktivitetskategorier får vi følgende bilde:

Figur 8 Tidsbruk per hovedkategori. Prosent.



Slik figuren viser, allokeres det meste av tiden til innhold inkludert arbeidsdrift.

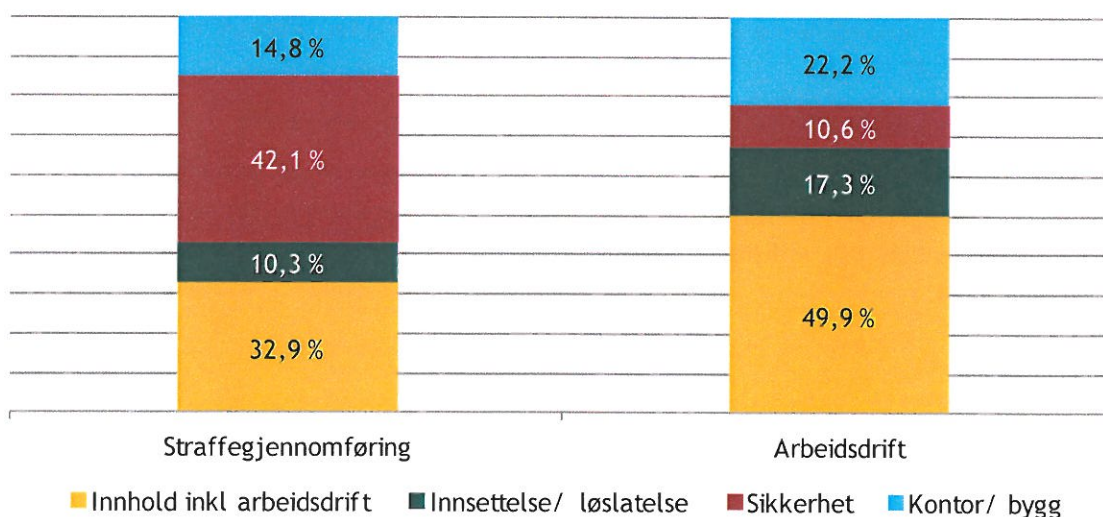
Figur 9 Fordeling av tid per hovedkategori – Alle vakter. Prosent.



På dagtid allokeres det meste av tiden til innhold inkl arbeidsdrift. Vi ser også at en del tid går med til administrative oppgaver. Dette skyldes naturligvis at det er på denne tiden de administrativt ansatte og verksbetjenter er på jobb.

På de øvrige vaktene er det i prinsippet kun fengselsbetjenter på jobb. Vi ser at tid til innhold i form av aktivisering også er tungt representert på kveldstid og i helgene. Under nattevakten forventes at de innsatte skal være i ro og dermed at mesteparten av tiden går med til overvåking fra vaktrommet og vaktrunder. Vi ser også at ansatte bruker ledig tid i løpet av nattevakten til administrative oppgaver i form av journalføring osv.

Figur 10 Tidsbruk ansatte innen straffegjennomføring og arbeidsdrift, uavhengig av vakt. Prosent



Arbeidsdriftens tidsbruk på innsettelse er en følge av arbeidet som gjøres for å kartlegge nye innsatte med tanke på innplassering til arbeidsstasjon. Dette er som forventet. Imidlertid observerer vi også at ansatte i arbeidsdriften bruker tid på sikkerhetsaktiviteter. Dette skyldes at

morgenmøter er definert som en sikkerhetsaktivitet. Vi ser også eksempler på at verksbetjenter oppgir at de brukes til fremstillinger og/ eller kontroller.

Begge kategorier ansatte bruker mesteparten av sin tid på aktiviteter definert som innhold, herunder ser vi at det å gi støtte og motivere, aktivisere samt håndtere konflikter er aktiviteter det oppgis at det brukes mye tid på. Dersom kjerneoppgaver defineres som innhold inkl arbeidsdrift, innsettelse og løslatelse og sikkerhet, bruker fengselsbetjenter og vikarer for disse 85 % av tiden på dette. For verksansatte er tilsvarende tall 78 %. Det skal da bemerkes at aktiviteter knyttet til innkjøp av råvarer til bruk i arbeidsdriften og salg av ferdige produkter fra arbeidsdriften, i denne analysen, ikke er definert som kjerneoppgave.

Vi har også analysert hvor stor andel av tidsbruken som innebærer direkte kontakt med de innsatte. For enhetene samlet er dette 48 %. Forskjellen mellom enhetene er begrenset da samtlige ligger i intervallet mellom 44 % og 55 %.

3.2. Hva oppleves som arbeidskrevende?

Respondentene ble bedt om å angi i hvilken grad innsatte som ruser seg, utenlandsk statsborgerskap og bruk av vikarer påvirker tidsbruken på de ulike oppgavene.

Analysen viser at av de tre påvirkningsfaktorene vurderes det at innsatte ruser seg å være den viktigste faktoren til at tidsbruken øker. Det at innsatte ruser seg gir et totalt snitt på 2,6. Den aktiviteten som i følge respondentene blir mest påvirket er kontroll og visitering (score 3,4)¹⁸. Dette har samtlige av informantene vi har presentert resultatene for, kjent seg godt igjen i. Det at innsatte ruser seg medfører en rekke formelle krav til rapportering, pakking og forsendelse av urinprøver, transport/overføring til fengsel med høyere sikkerhet eventuelt innsetting på ventecelle. Andre oppgaver som respondentene mener til en viss grad blir påvirket av at innsatte ruser seg er overvåking fra vaktrommet, innsettelse inkludert ankomstsamtaler og medisinalutdeling (score 3,1).

Innsatte med utenlandsk statsborgerskap påvirker i følge respondentene særlig oppgaveutførelsen knyttet til innsettelse og innkomstsamtale. Dette skyldes i hovedsak språkutfordringer. Generelt oppfatter respondentene at utenlandsk statsborgerskap påvirker oppgavene i liten grad (score 2,2). Likeledes oppfatter respondentene at vikarbruk har liten betydning for tidsbruken på de ulike oppgavene (score 2,3).

3.3. De ansatte ønsker mer tid til aktivisering og motivasjon av innsatte

Respondentene ble bedt om å svare på hvilke aktiviteter de opplever at de ikke har tilstrekkelig tid til. Alle de tre gruppene som fremstilles i Tabell 3 svarer at de har for liten tid til aktiviteter kategorisert som innhold inkl verksdrift, og som innebærer direkte kontakt med innsatte.

¹⁸ Respondentene ble bedt om å angi på en skala fra 1 til 5 i hvilken grad innsatte som ruser seg, utenlandsk statsborgerskap og bruk av vikarer påvirker tidsbruken på de ulike oppgavene. (1 angir svært liten betydning for tidsbruken, 5 angir svært stor betydning for tidsbruken, 0 angir ikke relevant).

Tabell 3 Aktiviteter som de ansatte mener at de ikke har tilstrekkelig med tid til å utføre. Prosent (vektet).

Aktivitet	Fengselsbetjenter vikarer/operative ledere	Verks- betjenter/ verksmester	Adm. Ansatte
Gi støtte og motivasjon til innsatte	61 %	53 %	17 %
Aktivisering på fritid (idrett / turer etc)	60 %	21 %	6 %
Hjelp til innsatte i praktiske gjøremål (post, regninger, søknader etc)	50 %	16 %	7 %
Innsettelse inkludert ankomstsamtaler etc	49 %	11 %	0 %
Medvirke til utarbeidelse av framtidsplaner	44 %	13 %	21 %
Kontaktbetjentarbeid	36 %	26 %	35 %
Overvåking fra vaktrommet	33 %	8 %	0 %
Aktivisering på dagtid (arbeidsledelse / undervisning etc)	31 %	82 %	3 %
Samhandling med forvaltningssamarbeidspartnere (NAV, skole, helse etc)	30 %	11 %	30 %
Vaktavløsning / overlapping / morgenmøte	25 %	8 %	9 %
Fremstillinger	21 %	8 %	2 %
Journalføring / rapportering (dagjournal, internkontrollsystem etc)	21 %	18 %	9 %
Opplæring av nye ansatte / vikarer	20 %	16 %	28 %
Kontroller (urinprøver, visitering etc)	20 %	21 %	9 %
Løslatelse inkludert avslutningssamtaler etc	19 %	5 %	0 %
Konflikthåndtering	18 %	18 %	15 %
Transport / overføringer	15 %	8 %	0 %
Administrasjon og saksbehandling knyttet til innsatte (eksempelvis saksbehandling ved permisjoner)	14 %	5 %	26 %
Administrative oppgaver tilknyttet enhetens bemanning, økonomi etc	12 %	16 %	23 %
Telling og føring av kontroll med innsatte	9 %	3 %	13 %
Inn-/utregistrering av eksterne besøkende (samarbeidspartnere, Statsbygg m.fl)	8 %	13 %	0 %
Annet	8 %	3 %	0 %
Medisinutdeling	7 %	5 %	2 %
Tilrettelegging og gjennomføring av besøk til innsatte	6 %	11 %	0 %
Administrasjon knyttet til verksted / kjøkken ol (bestilling, salg etc)	5 %	34 %	3 %

Kilde: Spørreundersøkelsen

Vi har også sammenlignet tiden alle ansatte bruker på de ulike oppgavene med i hvilken grad de oppfatter at de har tilstrekkelig tid til å utføre oppgavene tilfredsstillende, sammenlignet med hvor viktig aktivitetene er for måloppnåelsen.

Vi ba respondentene om å angi på en skala fra 1 til 5 (der 1 tilsvarer svært liten betydning og 5 tilsvarer svært stor betydning) i hvilken grad de ulike aktivitetene bidrar til målsettingene om trygghet under soning og en kriminalitetsfri tilværelse etter soning. I

Tabell 4 vises hvor mange prosent av respondentene som mener at aktiviteten har stor eller svært stor betydning for måloppnåelsen (score 4 og 5).

Tabell 4 Oversikt over opplevd tidsmangel, viktighet for måloppnåelse og tidsbruk. Prosent (Vektet)

Aktivitet	Opplevd tids- mangel	Viktig for måloppnåelsen		
		Trygghet under soning	Hindre tilbakefall	Bruk av tid
Gi støtte og motivasjon til innsatte	51 %	57 %	70 %	9 %
Aktivisering på fritid (idrett / turer etc)	41 %	40 %	44 %	2 %
Aktivisering på dagtid (arbeidsledelse / undervisning etc)	37 %	60 %	59 %	11 %
Hjelp til innsatte i praktiske gjøremål (post, regninger, søknader etc)	35 %	43 %	59 %	3 %
Medvirke til utarbeidelse av framtidsplaner	32 %	38 %	49 %	1 %
Kontaktbetjentarbeid	32 %	45 %	47 %	2 %
Innsettelse inkludert ankomstsamtaler etc	31 %	56 %	40 %	4 %
Samhandling med forvaltningssamarbeidspartnere (NAV, skole, helse etc)	25 %	46 %	62 %	4 %
Overvåking fra vaktrommet	21 %	38 %	19 %	9 %
Konflikthåndtering	20 %	55 %	40 %	1 %
Opplæring av nye ansatte / vikarer	20 %	54 %	35 %	2 %
Kontroller (urinprøver, visitering etc)	20 %	49 %	33 %	2 %
Vaktavløsning / overlapping / morgenmøte	18 %	56 %	27 %	4 %
Journalføring / rapportering (dagjournal, internkontrollsystem etc)	17 %	39 %	24 %	4 %
Fremstillinger	14 %	27 %	25 %	2 %
Administrative oppgaver tilknyttet enhetens bemanning, økonomi etc	14 %	28 %	14 %	5 %
Administrasjon og saksbehandling knyttet til innsatte	13 %	28 %	21 %	6 %
Løslatelse inkludert avslutningssamtaler etc	13 %	16 %	46 %	2 %
Administrasjon knyttet til verksted / kjøkken ol (bestilling, salg etc)	11 %	17 %	13 %	5 %
Transport / overføringer	11 %	36 %	20 %	2 %
Telling og føring av kontroll med innsatte	9 %	49 %	18 %	3 %
Inn-/utregistrering av eksterne besøkende (samarbeidspartnere, Statsbygg m.	8 %	15 %	6 %	2 %
Medisinutdeling	7 %	36 %	21 %	2 %
Tilrettelegging og gjennomføring av besøk til innsatte	7 %	35 %	38 %	2 %
Annet	6 %	5 %	0 %	4 %

Kilde: Spørreundersøkelsen

Tabellen ovenfor viser at det er stor grad av sammenheng mellom aktiviteter som de ansatte anser for å være viktige for måloppnåelsen og aktiviteter som de opplever at de ikke har tilstrekkelig med tid til å utføre. Samtidig ser vi at disse aktivitetene er blant aktivitetene med størst tidsbruk.

Vi ser et tydelig bilde av at mange av aktivitetene vurderes å ha så godt som like stor betydning for begge målsettingene. Eksempelvis anses aktivisering på dagtid, å gi støtte og motivasjon til de innsatte og innsettelse inkludert ankomstsamtale å ha stor betydning for begge målsettingene.

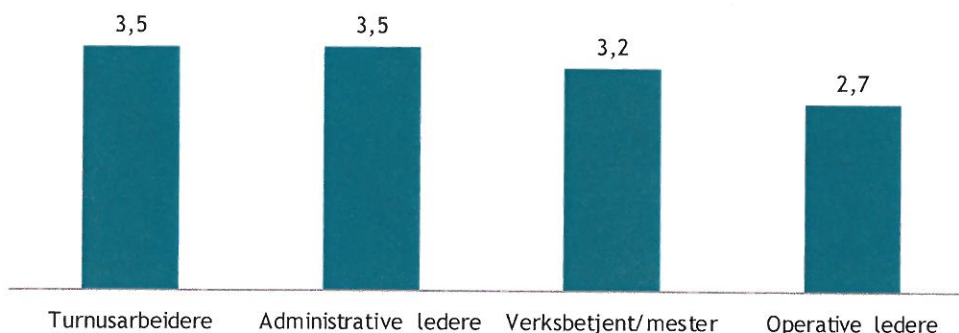
Vi legger merke til at flere av aktiviteter som inngår i kategorien innhold inkl. arbeidsdrift, og som innebærer direkte kontakt med innsatte (eksempelvis aktivisering på dagtid og fritid, hjelp til innsatte i praktiske gjøremål og kontaktbetjentarbeid) blir vurdert å ha større betydning for trygghet under soning enn eksempelvis overvåking fra vaktrommet. Dette kan forklares ved at en rekke av aktivitetene som inngår i innholdskategorien er med på å styrke den dynamiske sikkerheten.

4. Analyse av sikkerhet og beredskap

4.1. De ansatte kjenner beredskapsplanene, men gjennomfører få øvelser

De ansatte ble bedt om å angi hvor god kjennskap de har til beredskapsplanverket (hvor 1 angir ingen kjennskap og 5 angir svært god kjennskap).

Figur 11 Respondentens kjennskap til beredskapsplanverket



Kilde: Spørreundersøkelsen

Kjennskap til planverket gir et totalt snitt på 3,4 for alle respondentene. Turnusarbeidere med 1-5 års ansiennitet skårer noe lavere enn de med mer enn seks års ansiennitet (2,9 mot 3,7). Det er liten forskjell mellom ansatte med og uten fengselsbetjentutdanning når det gjelder kjennskap til beredskapsplanverket. Kun 4 % har svart at de ikke har kjennskap til planverket.

Et beredskapsplanverk bør ta høyde for å beskrive ekstraordinære hendelser og kriser som ikke inntreffer jevnlig ved et fengsel/avdeling, men som innsatte, ansatte og samfunnet for øvrig forventer skal bli håndtert på en god måte dersom de inntreffer.

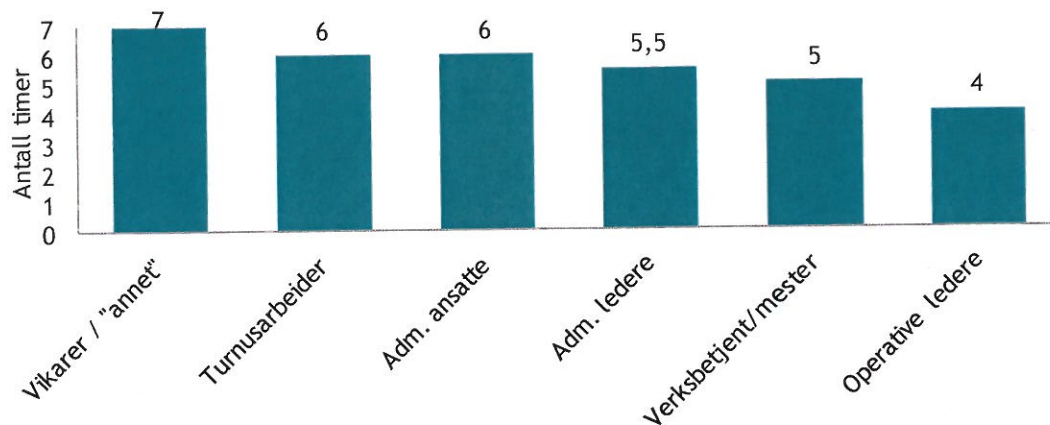
De ulike beredskaps-, krisehåndteringsplanene ved enhetene er bygget opp svært ulikt. Mens noen virker å være utarbeidet etter gjennomførte risikovurderinger/analyser, virker andre å være sammensatt av eldre dokumenter som har blitt oppdatert årlig. Kvaliteten og metoden som er brukt under risikovurderingene virker å være svært varierende. Det har derfor ikke vært mulig for oss å si noe konkret om risikobildet ved de enkelte enhetene.

Enkelte planer beskriver dagligdagse rutiner/hendelser og er bygget opp av lange avhandlinger og prosatekst. Andre planer er bygget opp av tiltakskort som i korthet beskriver gjøremål knyttet til ekstraordinære hendelser og kriser. Noen planer er oversiktlige og veldig brukervennlige, mens andre igjen er mer komplisert og krever meget god kunnskap om dokumentet for at det skal være anvendelig under håndteringen av en ekstraordinær hendelse eller krise.

Det samlede inntrykket er at det ikke har vært en enhetlig tilnærming til dette arbeidet innen kriminalomsorgen og at planverket har et klart forbedringspotensial.

De ansatte ble også bedt om å angi hvor mange timer med øvelse knyttet til beredskapsplanene de har deltatt på i løpet av det siste året (eksempelvis styrt tabletop med flere deltakere, SIK-øvelser, praktiske øvelser eller fullskalaøvelse). Resultatene fremgår av figur 13.

Figur 12 Øvelser fordelt på stillingskategori.



Kilde: Spørreundersøkelsen

Antall øvelsestimer gir et totalt snitt på 5,7 timer per ansatt det siste året. Ansatte uten fengselsbetjentutdanning har et snitt på 5,6 timer, mens ansatte med fengselsbetjentutdanning i snitt har øvet 5,8 timer det siste året. Kategorien "Annet" i Figur 12 innbefatter eksempelvis fritidsleder, miljøterapeut og rådgiver.

Når det gjelder antall timer som er benyttet til øvelser det siste året virker dette å være svært begrenset. Enkelte av scenariene som er beskrevet i de ulike planene er svært omfattende, noen planer inkluderer bruk av fysisk makt som virkemiddel. For å kunne håndtere et utvalg av 6 - 10 ulike scenarioer på en tilfredsstillende måte er det avgjørende at det blir satt av tid til å øve. Den samlede tiden som er brukt til dette det siste året virker å være alt for lavt. Mange av respondentene har oppgitt 0 timer med øvelse det siste året.

40 av respondentene har oppgitt at de ikke har deltatt på øvelser i det hele tatt det siste året. Av disse er 15 stk. fengselsbetjenter i turnus. Fengselsbetjenter i turnus er den primære gruppen av ansatte som skal ivareta behovet for sikkerhet i fengslet.

5. Aktivitetsbasert kostnadsanalyse

For å analysere ressursbruken i utvalget av fengsler med lav sikkerhet, har prosjektet definert hovedgrupper av aktiviteter, som er forutsatt å være drevet av samme aktivitetsdriver¹⁹.

Prosjektet har definert tre aktivitetsdrivere for store fengsler med lav sikkerhet:

- **Basisaktiviteter.** Inkluderer den bemanningen, og det som er nødvendig for i det hele tatt å holde fengselet åpent. Mengden av disse aktivitetene skal i liten eller ingen grad være påvirket av antall innsatte. Her plasseres aktiviteter og utgifter knyttet til undergruppene bygg, kontorutgifter (inkl. ledelse og administrasjon) og statisk sikkerhet.
- **Antall fengselsdøgn.** Inkluderer aktiviteter og utgifter som er variable med produksjonen av fengselsdøgn til en hver tid. Utgangspunktet er at et fengsel som har 50 % kapasitetsutnyttelse bare utfører omtrent halvparten så mye av disse aktivitetene. Her plasseres aktiviteter knyttet til innholdet i straffegjennomføringen, arbeidsdrift og i tillegg store deler av den dynamiske sikkerheten.
- **Antall innsettelse.** Inkluderer aktiviteter som er direkte knyttet til innsettelse og løslatelse. Et fengsel hvor hele kapasiteten er utnyttet av innsatte som soner lange dommer vil ha lite av disse aktivitetene. Fengslene som er med i vår kartlegging har en gjennomsnittlig soningslengde på 30-60 dager og har dermed høy aktivitet knyttet til innsettelse og løslatelse.

Disse aktivitetsdriverne representerer observerbare størrelser, og prosjektet har hatt tilgang til god statistikk over hvordan volumtallene ser ut.

Hva som skal være innholdet i straffegjennomføringen er i utgangspunktet en politisk beslutning. I dag skal innholdet blant annet bestå av et arbeids- og/eller aktivitetstilbud til de domfelte samt øvrige aktiviteter som er ment å legge til rette for en kriminalitetsfri tilværelse etter endt soning, eksempelvis programaktiviteter, utarbeidelse av framtidsplaner og kontaktbetjentvirksomhet. En utvikling i retning av økt innhold i straffegjennomføringen vil, alt annet like, øke ressursbehovet knyttet til hvert fengselsdøgn.

Det er også variabelt hvor krevende det er å levere innholdet i straffegjennomføringen til de enkelte innsatte. Gjennom spørreundersøkelsen har prosjektet fått tilbakemeldinger fra de ansatte i fengslene om at faktorer som rus, er med på å gjøre arbeidsoppgavene knyttet til innholdet i straffegjennomføringen og innsettelse mer krevende. En utvikling hvor det blir flere innsatte som ruser seg bidrar til å gjøre fengselshverdagen mer krevende og kan medføre et større ressursbehov per fengselsdøgn.²⁰

Metodisk består analysen av at samtlige kostnader som er ført i regnskapet for 2012 er henført til aktivitetene som er definert over, samt til personalkostnader²¹. Justeringer er gjort for enkelte fengsler som har kostnader knyttet til blant annet ledelse og administrasjon for andre enheter²². For at analysen skal gjenspeile ordinære driftskostnader, er også eventuelle investeringer og andre ekstraordinære kostnader holdt utenfor.

Neste steg i analysen er å tilordne personalkostnadene til aktivitetene. Dette er estimert med utgangspunkt i tidskartleggingen som er innhentet gjennom spørreundersøkelsen. Undersøkelsen gir et øyeblikksbilde av hvordan virkeligheten ser ut på det tidspunktet den er gjennomført, og vi

¹⁹ En aktivitetsdriver er et kvantifiserbart volumtall for produksjon som krever en ressursinnsats.

²⁰ Jfr. Avsnitt 3.2 hvor det fremgår at innsatte som ruser seg påvirker arbeidsoppgavene i noen grad.

²¹ Personalkostnader omfatter alle lønns- og pensjonskostnader, samt øvrige kostnader knyttet til ansatte, eksempelvis bedriftshelsetjenesten

²² Dette gjelder Trøgstad, som utfører administrative funksjoner for hele Indre Østfold fengsel, Hof som utfører noen funksjoner som er felles for denne avdelingen og Horten, samt Bjørgvin, der regnskapsdata for ungdomsenheten har vært med i datagrunnlaget.

bruker den derfor kun til å fordele personalkostnadene for 2012. Analysen gir dermed ikke grunnlag for å si noe om hvordan utviklingen har vært over tid.

Videre gir analysen kun svar på hva som er ressursbruken knyttet til å levere administrasjon, sikkerhet og innhold i straffegjennomføringen med den kvalitet som tjenestene leveres i dag. Analysen gir i seg selv ikke svar på om denne kvaliteten er for lav, passe eller for høy, spesielt siden det ikke uten videre kan forsettes at høyere ressursbruk gir høyere kvalitet.

Det har ikke vært et hovedfokus i dette arbeidet å sammenligne enhetene. Som et biprodukt av analysen er det likevel mulig å gjøre enkelte sammenligninger. I hovedrapporten oppsummeres samlede resultater.

Figur 13 Regnskapsanalyse (tall i hele 1000).

Regnskapstall 2012	Aktivitetsgrupper						
Enhet	Personalutgifter	Bygg og anlegg	Kontorutgifter	Sikkerhet	Innhold	Innsettelse	Sum
Trøgstad	34 949	13 190	943	1 646	4 491	0	55 219
Ilseeng	20 330	10 703	234	447	3 764	0	35 478
Hof	27 297	13 267	281	519	4 260	0	45 623
Sandeid	22 990	6 863	390	866	4 993	0	36 102
Bjergvin	41 978	9 528	569	2 097	6 414	0	60 586
Verdal	16 259	6 558	439	240	4 023	0	27 518
Sum	163 803	60 109	2 857	5 815	27 943	0	260 526
Justeringer							
Fordeling av personalutgifter til aktiviteter	-146 861	0	30 553	48 317	59 564	8 427	0
Personalutgifter tilordnet andre enheter	-16 942						-16 942
Andre utgifter tilordnet andre enheter		-288	-194	-462	-452		-1 395
Investeringer 2012			-600	-1 800			-2 400
Sum justeringer	-163 803	-288	29 759	46 055	59 112	8 427	-20 737
Justert sum	0	59 821	32 616	51 870	87 055	8 427	239 789

Kilde: Sammenstilt av BDO på bakgrunn av regnskap fra KSF

Analysen viser at enhetene som inngår i kartleggingen har utgifter på til sammen **kr 240 mill.** etter at det er foretatt justeringer for felles ressurser med andre enheter og investeringer foretatt i 2012.

Den økonomisk sett største aktiviteten er produksjon av innholdet i straffegjennomføringen, som inkluderer nettoresultatet fra arbeidsdriften, utgifter til innkjøp av mat og forbruksmaterieell samt fengselsbetjentenes arbeid med eksempelvis aktivisering, støtte og motivasjon, praktiske gjøremål, framtidsplaner og kontaktbetjentvirksomhet. En del av det dynamiske sikkerhetsarbeidet hører også til i denne kategorien, ikke minst fordi betjentene selv gjennom undersøkelsen peker på at straffegjennomføringens innhold i form av aktivisering av de innsatte i seg selv er blant de viktigste aktivitetene for å skape trygghet under soning.

Nest størst ressursinnsats går med til å sikre den statiske sikkerheten, blant annet gjennom bemanning av vaktrommet og fjernovervåking av anlegget. Det er også verdt å legge merke til at innsettelse og løslatelse medfører en arbeidsinnsats som har en beregnet kostnad på kr 8,4 mill.

Kategorien for bygg og anlegg består i hovedsak av husleie til Statsbygg og energikostnader. Det forutsettes at det ligger en kalkyle av kostnadsdekkende leie til grunn for den husleien som enhetene belastes med. Dette regnes som faste kostnader, og ligger utenfor handlingsrommet til ledelsen ved enhetene.

På bakgrunn av tallene over kan det beregnes nøkkeltall for enhetskostnader samlet sett.

Tabell 5 Nøkkeltall.

Totalkostnad	239 789
Bygg og anlegg	59 821
Kontor, ledelse og administrasjon	32 616
Statisk sikkerhet	51 870
Faste kostnader	144 307
Innhold i straffegjennomføringen	87 055
Antall fengselsdøgn	173 173
Kostnad per fengselsdøgn	503
Innsettelse / løslatelse	8 427
Antall nyinnsettelse	4 266
Kostnad per innsettelse	1 975

Kilde: Beregnet av BDO etter statistikk fra KSF

Gjennomsnittskostnaden forbundet med å levere innhold i straffegjennomføringer er omtrent **kr 500 per fengselsdøgn**. På dette punktet er det beskjedne forskjeller mellom enhetene, men det er en tendens til at enhetene med kortere gjennomsnittlig soningstid og lavest andel volds- og narkotikadømte (Ilseng og Verdal), også har noe lavere gjennomsnittskostnad per fengselsdøgn.

Gjennomsnittskostnaden forbundet med innsettelse og løslatelse²³ er beregnet til omtrent **kr 2000 per innsettelse**. Merk at denne ressursbruken også dekker prosessen knyttet til løslatelse. Det er likevel en viss variasjon mellom enhetene, uten at det har latt seg gjøre å finne årsaken(e) til dette i karakteristika ved innsatte. Ressursbruken per innsettelse/løslatelse er gjennom undersøkelsen beregnet ut fra hvor mye tid de enkelte ansatte sier at de bruker på prosessene i løpet av en typisk arbeidsdag. Formodentlig ville vi fått et mer treffsikkert nøkkeltall for dette ved å gjennomføre en prosesskartlegging av de konkrete arbeidsprosessene knyttet til innsettelse og løslatelse.

Enhetskostnader som definert i tabellen over kan danne grunnlaget for en aktivitets- og enhetsbasert budsjettfordelingsmodell, der fengslene gis finansiering etter følgende modell:

- Et fast basistilskudd som dekker utgifter knyttet til bygg, ledelse, administrasjon og statisk sikkerhet
- Et variabelt tilskudd basert på produksjonen av fengselsdøgn
- Et variabelt tilskudd basert på antall innsettelse

²³ Enhetene har gjennomsnittlig soningstid på under ett år og høy kapasitetsutnyttelse, slik at vi kan forutsette at antallet løslatelse i løpet av et år er omtrent det samme som antallet innsettelse

6. Vurderinger

6.1. Det er usikkerhet knyttet til ressursbehovet i enhetene

Enhetene har i følge personal- og aktivitetsstatistikk fått økt sin ressurskapasitet fra 2008 til 2012. Økonomirapportene bekrefter dette. I samme periode har det skjedd en endring i sammensetningen av de innsatte i disse enhetene. Gjennomsnittlig soningslengde har økt som følge av at totalt antall innsettelse er redusert.

Andelen innsettelse for alvorlig kriminalitet (vold, narkotika, sedelighet og drap) har økt i perioden, mens andelen innsettelse for økonomisk kriminalitet og trafikkforseelser har sunket. Nå utgjør andelen innsatte som soner for alvorlige kriminalitet 49 % av totalt antall innsatte sammenlignet med 38 % i 2008.

De mest ressurskrevende aktivitetene i enhetene synes som forventet å være knyttet til sikkerhet og innhold i straffegjennomføringen. Respondentene i spørreundersøkelsen oppgir at innsatte som ruser seg medfører merarbeid for dem. Dette gjelder både for aktiviteter knyttet til sikkerhet og til innhold i straffegjennomføring inkl verksdrift.

Basert på disse data skulle man forvente at antallet alvorlige hendelser også økte i perioden. Dette fremkommer ikke i innrapporterte hendelser fra enhetene, men tallgrunnlaget i utvalget er for lavt til å konkludere med hensyn til utviklingen. Det kan likevel sannsynliggjøres at forekomsten av vold og trusler øker når det skjer en økning i soning for alvorlig kriminalitet ved å se hen til forskning på vold og trusler i norske fengsler.²⁴ Et eventuelt behov for økt sikkerhet på bakgrunn av dette, bør komme i form av risikoanalyser fra enhetene selv.

Som vi har sett fra kartleggingen er rus blant innsatte en viktig faktor som påvirker ressursbruken. Statistikkgrunnlaget for bruk av rusmidler og doping er dessverre ikke av en slik karakter at det gir grunnlag for å konkludere på omfanget av økt forekomst av rusmidler blant innsatte.²⁵

I samtaler med enhetene har vi imidlertid fått opplyst at det er økt forekomst av rus blant innsatte og økende adferdsmessige utfordringer. Konsekvensen av dette er et opplevd økt behov for rehabiliterende innhold i straffegjennomføringen. Gjennom samtaler med enhetene har vi også fått opplyst at disse utfordringene påvirker gjennomføringen av arbeidsdriften. Resultatene fra spørreundersøkelsen viser at de ansatte ønsker mer tid til rehabiliterende oppgaver og aktivisering av innsatte.

Enhetene hadde en større produksjon i 2012 enn bare for noen år siden. Samtidig er det et faktum at de i perioden har fått tilført flere ressurser. Dette synes tydeligst i oversikten over fengselsdøgn per årsverk. Basert på tilgjengelig statistikk er det vanskelig å tallfeste det økte ressursbehovet nøyaktig. Ressursene har økt, men om det fortsatt er et behov for økte ressurser er usikkert.

6.2. Analyser av risiko vil gi et mer sikkert bilde på ressursbehovet i enhetene

Den samlede kunnskapen om planverket virker å være gjennomgående god. Det er en viktig forutsetning for å kunne håndtere ekstraordinære hendelser og kriser, men samtidig bare en av delene som må være på plass før man kan hevde at man har en reell og troverdig beredskap.

Antall timer som de ansatte har øvet det siste året er svært lavt sett i lys av scenariene som er skissert i planverket. Hendelser som jevnlig inntreffer ved et fengsel får man naturlig nok øvet

²⁴ Jfr. Yngve Hammerlin og Tore Rokkan: *Vold og trusler mot tilsatte i kriminalomsorgen*. Kriminalomsorgens Utdanningssenter KRUS, 2012

²⁵ Dette skyldes at en økning i positive urinprøver like godt kan skyldes økt aktivitet og bedre treffsikkerhet.

gjennom erfaringen man skaffer seg under de enkelte hendelsene. Hendelser som inntreffer litt sjeldnere, men som har stor konsekvens dersom de inntreffer, er det derimot viktig at blir jevnlig øvet da erfaringsgrunnlaget naturlig nok blir mer begrenset. Samtidig må det være en grense for hva som skal øves på i et fengsel med lavere sikkerhetsnivå. Dette kan avdekkes ved hjelp av gode risikovurderinger/analyser.

De enkelte enhetenes beliggenhet vil også være avgjørende for hva man skal dimensjonere for. Fengsler med sentral beliggenhet som forholdsvis raskt kan få bistand av nødetatene, vil ha et annet behov for minstebemanning enn tilsvarende fengsler som er plassert lenger unna etater som raskt kan komme til unnsetning hvis man kun skal legge behovet for trygghet under straffegjennomføring til grunn. Samtidig kan man ikke kun basere seg på bistand fra andre etater, de aller fleste hendelsene må de enkelte enhetene løse uten bistand. Ved enkelte enheter har man i realiteten ikke annen mulighet enn å være en observatør som kan varsle og be om bistand dersom en hendelse av moderat størrelse inntreffer, mens man ved andre enheter har en reell mulighet til å håndtere tilsvarende hendelser.

7. Anbefalinger

En viktig forutsetning for å bedømme betydningen av økt forekomst av vold og trusler, narkotika- og dopingbruk blant innsatte samt økte adferdsproblemer krever, slik vi ser det, en styrking av kvaliteten på datagrunnlaget. Det innebærer blant annet en mer enhetlig registrering av hendelser knyttet til både vold og rusmiddelbruk enn i dag.

Videre anbefaler vi at kriminalomsorgen vurderer å gjennomføre endringer i sin budsjettfordelingsmodell. BDO vurderer dagens modell som relativt statisk i den forstand at tildeling av midler til regionene hovedsaklig skjer på bakgrunn av kapasitet innenfor de ulike sikkerhetsnivåene. Vi foreslår at kriminalomsorgen vurderer å ta i bruk mer aktivitetsbaserte fordelingsmekanismer, som gjøres fleksible nok til å fange opp eventuelle endringer i ressursbehovet som følge av endret innhold i straffegjennomføringen, endrete risikovurderinger eller endret sammensetning av de innsatte. Vi presiserer at kriminalomsorgen i så fall bør utarbeide en aktivitetsmodell som bygger på en tidskartlegging som er mer nøyaktig enn det som har vært mulig å gjøre innenfor tids- og budsjetttrammene til dette prosjektet. Dette forutsetter også at det gjøres en ytterligere konkretisering og operasjonalisering av målsettingene knyttet til innholdet i straffegjennomføringen. En indikator som vi anbefaler å gå videre på er tid brukt på direkte kontakt med innsatte.

For å ivareta behovet for trygghet under straffegjennomføring, foreslår vi at KSF sørger for at det blir iverksatt tiltak for å heve fokuset på beredskap. Det kan sikre en felles tilnærming til dette faget innen alle regioner i kriminalomsorgen. Beredskapsarbeid i praksis tilsier en prosess som tar høyde for kontinuerlige forbedringer og kan beskrives ved hjelp av figuren under.

Figur 14 Beredskapsarbeid i praksis.



Kilde: Rambøll

Risikovurderingene ved de enkelte enhetene vil være sentrale for det videre arbeidet og dimensjoneringen av beredskapen. KSF bør sørge for at kunnskapen om risikovurderinger blir høynet ved de enkelte enhetene slik at risikonivået blir avdekket og presist beskrevet.

Deretter bør risikoreduserende tiltak iverksettes i form av blant annet utarbeidelse av planverk og økt øvelsesaktivitet.

Lange og omfattende planer som beskriver prosesser og vurderinger, kan ofte bli uhensiktsmessig når krisen oppstår. Vi anbefaler at enhetene fokuserer på brukerne av planverket, og at planverket består av enkle tiltakskort som med kulepunkter beskriver hvem som er ansvarlig og hva gjøremålene består av i de ulike fasene av hendelsene.

Planene bør bygge på de enkelte enhetenes risiko og sårbarhetsvurderinger og følge prinsippene om ansvar, nærhet, likhet og samvirke.

Etter utarbeidelsen av planverket, må det prøves ut for å avdekke eventuelle avvik mellom teoretisk tiltenkt handlemåte og det som i praksis viser seg å bli utført under øvelsen. Funn fra evaluering av øvelsene må deretter implementeres i planverket.

8. Kilder

Nordisk statistikk for kriminalomsorgen i Danmark, Finland, Norge og Sverige. KRUS-rapport. Oslo: KRUS, 2005

Personalstatistikk for kriminalomsorgen 2007- 2012. Oslo: Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, 2012

LOV-2001-05-18-21 Lov om gjennomføring av straff mv. (Straffegjennomføringsloven)

LOV-2005-06-17-62 Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

St.meld. nr. 37 (2007-2008). *Straff som virker - mindre kriminalitet - tryggere samfunn*. Oslo: Det kongelige justis- og politidepartement

Kriminalomsorgens sikkerhetsstrategi 2006-2010. *Trygghet for samfunnet, domfelte, innsatte og tilsatte*. Oslo: Kriminalomsorgens sentrale forvaltning, 2006

Yngve Hammerlin og Tore Rokkan: *Vold og trusler mot tilsatte i kriminalomsorgen*. Kriminalomsorgens Utdanningssenter KRUS, 2012

Rapport Konsekvensutredning for fengselskapasiteten i Telemark, Buskerud og Agder- fylkene, 2013

Prop. 1 S (2011-2012) Justis- og beredskapsdepartementet

Tildelingsbrev fra Kriminalomsorgens sentrale forvaltning til regionene for 2012

Lokale døgnyrtmeplaner, instruksverk med beskrivelser av prosedyrer og kommandoforhold, krisehåndteringsplaner, opplæringsplaner og HMS-rutiner

Vedlegg 1 Oversikt over aktiviteter og hovedkategorier

Aktivitet	Hovedkategori
Vaktavløsning / overlapping / morgenmøte	Sikkerhet
Administrasjon og saksbehandling knyttet til innsatte (eksempelvis saksbehandling ved permisjoner, reskontro / lønnsutbetalinger)	Kontor/ bygg
Journalføring / rapportering (dagjournal, internkontrollsystem etc)	Kontor/ bygg
Opplæring av nye ansatte / vikarer	Kontor/ bygg
Administrative oppgaver tilknyttet enhetens bemanning, økonomi etc	Kontor/ bygg
Annet	Sikkerhet
Aktivering på dagtid (arbeidsledelse / undervisning etc)	Innhold inkl arbeidsdrift
Administrasjon knyttet til verksted / kjøkken ol (bestilling, salg etc)	Kontor/ bygg
Innsettelse inkludert ankomstsamtaler etc	Innsettelse/ løslatelse
Løslatelse inkludert avslutningssamtaler etc	Innsettelse/ løslatelse
Pause (inkl. småpauser)	Sikkerhet
Overvåking fra vaktrommet	Sikkerhet
Konflikthåndtering	Innhold inkl arbeidsdrift
Medisinutdeling	Innhold inkl arbeidsdrift
Telling og føring av kontroll med innsatte	Sikkerhet
Kontroller (urinprøver, visitering etc)	Sikkerhet
Inn-/utregistrering av eksterne besøkende (samarbeidspartnere, Statsbygg mfl.)	Sikkerhet
Fremstillinger	Innhold inkl arbeidsdrift
Transport / overføringer	Innhold inkl arbeidsdrift
Gi støtte og motivasjon til innsatte	Innhold inkl arbeidsdrift
Aktivering på fritid (idrett / turer etc)	Innhold inkl arbeidsdrift
Samhandling med forvaltningssamarbeidspartnere (NAV, skole, helse etc)	Innhold inkl arbeidsdrift
Hjelp til innsatte i praktiske gjøremål (post, regninger, søknader etc)	Innhold inkl arbeidsdrift
Medvirke til utarbeidelse av framtidsplaner	Innhold inkl arbeidsdrift
Tilrettelegging og gjennomføring av besøk til innsatte	Innhold inkl arbeidsdrift
Kontaktbetjentarbeid	Innhold inkl arbeidsdrift

