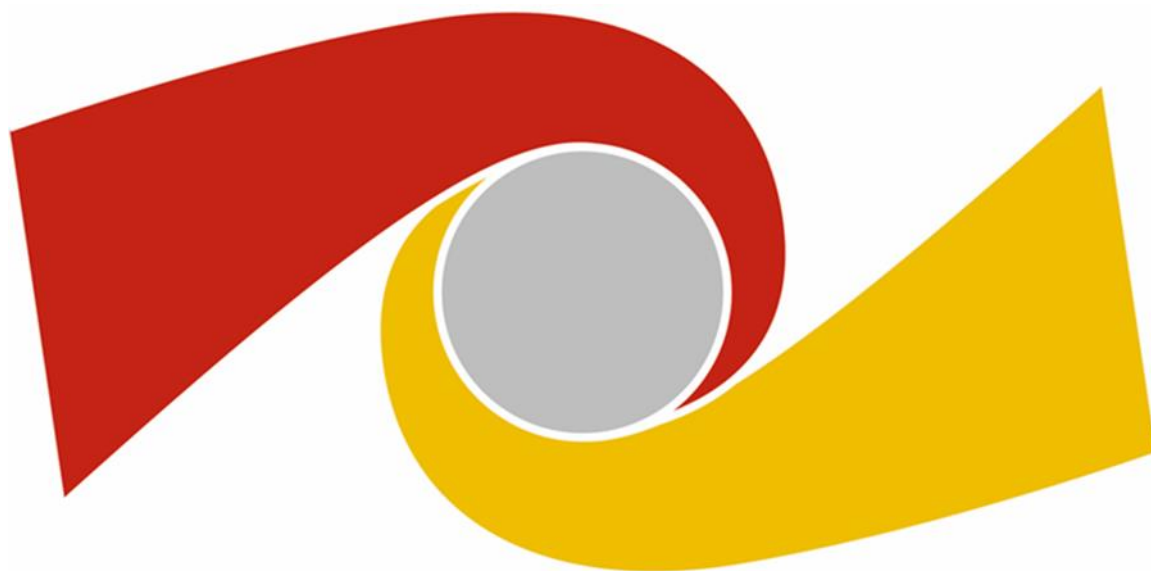




KRIMINALOMSORGEN

Fremtidens kriminalomsorg
– et felles samfunnsoppdrag

31.10.2019



Innhold

Sammendrag	4
1 Om oppdraget	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Departementets mål for fremtidig organisering av kriminalomsorgen	6
1.3 Sentrale forutsetninger	6
1.4 Prosess og involvering	6
1.5 Rapportens oppbygging	7
2 En fremtidsrettet organisering av kriminalomsorgen	7
2.1 Utviklingstrekk og utfordringsbildet	7
2.2 Styrker og utfordringene med dagens organisering	11
2.3 Ønskede effekter av fremtidig organisering	13
3 Ny enhetsstruktur	14
3.1 Prinsippene for ny enhetsstruktur	14
3.2 Begrunnelse og utdypning	15
3.3 Forslag til ny enhetsstruktur	16
3.4 Positive effekter av ny enhetsstruktur	19
3.4.1 Bedre og mer målrettet progresjon for innsatte og domfelte	19
3.4.2 Bedre tilbakeføringsarbeid	19
3.4.3 Kunnskapsbasert kriminalomsorg med felles kompetanse	19
3.4.4 Fleksibel ressurs- og kapasitetsfordeling	20
3.4.5 Reduksjon av uhensiktsmessige kulturelle og strukturelle skiller	20
4 Ny organisering av direktoratet	20
4.1 Prinsippene for organisering av direktoratet	20
4.2 Direktoratsoppgavene og styrking av utviklingsfokuset	21
4.3 Kriminalomsorgens fellestjenester	22
4.3.1 Transport- og hundetjenesten, samt sentral domsadministrasjon og bøtetjenesten ..	22
4.3.2 Kriminalomsorgens fellestjenester	23
4.4 Positive effekter av ny organisering av direktoratet	24
4.4.1 Et tydeligere og faglig sterkere direktorat	24
4.4.2 Et direktorat som sikrer helhetlig og enhetlig styring	24
4.4.3 Et mer samordnet direktorat	25
5 Oppgave- og ressursfordeling	25
5.1 Prinsipper for oppgavefordeling	25
5.2 Oppgavefordeling mellom direktoratet og fellestjenestene	25
5.3 Oppgavefordeling mellom direktoratet og straffegjennomføringsenhetene	26

5.4	Oppgavefordeling mellom direktoratet, straffegjennomføringsenhetene og KRUS	27
5.5	Ressurskartlegging og kompetansebehov i straffegjennomføringsenhetene	27
5.6	Fordeling av ressurser mellom direktoratet og straffegjennomføringsenhetene	28
6	Vurdering av fremtidig organisering	28
6.1	Vurdering i lys av målene for omorganiseringen	28
6.2	Identifiserte risikofaktorer og risikoreduserende tiltak	30
6.2.1	Organisasjonsmodellen	30
6.2.2	Gjennomføring av omorganiseringsprosessen.....	30
6.2.3	Implementering.....	31
6.3	Samlet vurdering	31
7	Forutsetninger og gjennomføringsplan for omorganiseringen.....	32
7.1	Gevinstrealiseringsplan	32
7.2	Ressurser til å gjennomføre omstillingen.....	33
7.3	Gjennomføringsplan.....	33
7.3.1	Innledning.....	33
7.3.2	Prosessplan som legges til grunn for alle typer omstillinger i kriminalomsorgen	33
7.3.3	Hovedaktiviteter.....	34
7.3.4	Tempo og rekkefølge.....	36
	Vedlegg 1 Illustrasjon på ønsket straffegjennomføringsforløp.....	37
	Vedlegg 2 Identifiserte risikofaktorer og risikoreduserende tiltak	38
	Organisasjonsmodellen	38
	Gjennomføring av omorganiseringsprosessen.....	40
	Implementering.....	41

Sammendrag

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) har på oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) utredet og utviklet forslag til en ny organisasjonsmodell for kriminalomsorgen.

KDI har lagt til grunn målene departementet har satt for organiseringen:

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

Fremtidig organisering skal gi en kvalitativ bedre kriminalomsorg som understøtter samfunnsoppdraget, og bidra til en mer kunnskapsbasert kriminalomsorg. Organiseringen av kriminalomsorgen må evne å imøtekomme dagens behov og utfordringsbilde, samt være i stand til å håndtere kommende endringer og behov, både kjente og ukjente. Dette stiller krav til hvordan hele etaten bør organiseres, både gjennom en tonivåmodell, ny enhetsstruktur og en ny organisering av direktoratet. Dagens organisering med tre myndighetsnivåer øker risikoen for ulik praksis og skaper hindringer for å få til en mer helhetlig og enhetlig kriminalomsorg. En tonivåmodell vil forenkle og samordne styringen. Det er i dag store forskjeller mellom dagens enheter når det gjelder størrelse, kompetansesammensetning og kapasitet til å løse oppgavene. Organiseringen av direktoratet skal støtte opp om de lokale enhetene, og sikre et samordnet direktorat som styrer og utvikler på en helhetlig og enhetlig måte.

Ny enhetsstruktur skal bidra til:

- Bedre og mer målrettet progresjon for innsatte og domfelte og bedre tilbakeføringsarbeid
- Mer kunnskapsbasert kriminalomsorg med felles kompetanse
- Reduksjon av u hensiktsmessige kulturelle og strukturelle skiller
- Fleksibel ressurs- og kapasitetsfordeling

Ny organisering skal sikre bedre sammenheng i hele straffegjennomføringen hvor den domfeltes progresjonsmuligheter er et viktig formål. Straffegjennomføringsforløpene må være slik at de sikrer god progresjon og tilbakeføring, reduserer risikoen for nye straffbare handlinger og bidrar til trygghet for samfunnet. Organisering av et lokalt nivå der den enkelte enhet har ansvaret for alle typer straffereaksjoner og gjennomføringsformer er et sentralt virkemiddel for å oppnå dette. Det vil bli færre organisatoriske barrierer som igjen legger til rette for en sømløs straffegjennomføring og styrket tilbakeføringsarbeid. Det skal etableres et tydelig og styrket lokalt nivå med økte fullmakter. Lokalt nivå vil da være bedre rustet til å ivareta lokal samordning med aktørene i straffesakskjeden og forvaltningssamarbeidspartnerne. Ny enhetsstruktur vil også legge til rette for en mer fleksibel ressurs- og kapasitetsfordeling i takt med kriminalomsorgens utvikling og behov til enhver tid.

KDI anbefaler at ny enhetsstruktur består av tolv straffegjennomføringsenheter. I tillegg anbefales det å etablere to enheter for kriminalomsorgens fellestjenester. Én enhet for transport- og hundetjenesten, samt sentral domsadministrasjon og bøtetjenesten, og én enhet for de administrative fellestjenestene som dokumentsenderet, lønn og regnskap, samt utvalgte oppgaver på IKT-området. En slik organisering hvor enkelte driftsoppgaver skilles ut i egne enheter som

fellestjenester på lokalt nivå styrker direktoratets strategiske fokus og gir et tydeligere og klarere skille mellom de strategiske oppgavene og de utpregede driftsoppgavene.

Det er videre behov for et tydeligere og faglig sterkere direktorat, med større vekt på utvikling, strategisk og enhetlig styring av etaten. Ny organisering av direktoratet skal stimulere til dette, samt forbedre muligheten for at strategisk arbeid og analyse skal ligge til grunn for den faglige utviklingen av kriminalomsorgen. En tonivåmodell vil medføre at direktoratet får større nærhet til praksisfeltet på lokalt nivå og vil styrke KDI som faglig premissleverandør. Organiseringen av direktoratet skal videre støtte opp om de lokale enhetene og sikre et samordnet direktorat som styrer helhetlig og enhetlig.

Det er identifisert risikofaktorer ved selve organisasjonsmodellen, ved gjennomføring av omorganiseringsprosessen og for implementeringen. Det er utarbeidet risikoreduserende tiltak på alle de tre områdene. KDI mener at de identifiserte risikoene er håndterlige gjennom iverksetting av de foreslåtte risikoreduserende tiltakene.

Gjennomføringen av omorganiseringen krever omstillingsmidler. KDI anbefaler at tonivåmodellen iverksettes fra et årsskifte, fortrinnsvis fra 1. januar 2021 og legger til grunn at ny organisasjon kan være på plass i sin helhet fra 1. januar 2022.

1 Om oppdraget

1.1 Bakgrunn

Det følger av straffegjennomføringsloven § 5 at kriminalomsorgen i dag er organisatorisk inndelt i tre myndighetsnivåer; sentralt, regionalt og lokalt nivå.

Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) ble skilt ut fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og etablert som selvstendig direktorat fra 25. juni 2013. Samtidig endret direktoratet navn til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) for å tydeliggjøre direktoratsfunksjonen. Utskillelsen av direktoratsfunksjonen og etablering av KDI, aktualiserte spørsmålet om hvorvidt det er formålstjenlig og hensiktsmessig å opprettholde tre myndighetsnivå i kriminalomsorgen. Det har derfor vært gjennomført flere utredninger om en ny organisering av kriminalomsorgen basert på en tonivåmodell.

JD ga i juni 2014 KDI i oppdrag å utrede to alternative modeller for organisering av kriminalomsorgen med to nivåer uten regioner. KDI avga sin anbefaling om organisasjonsmodell i rapport av 1. desember 2014. I juli 2015 fikk KDI i oppdrag av JD å videreutvikle og tydeliggjøre enhetsmodellen. KDI avga sin anbefaling i rapport av 26. oktober 2015.

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

Difi-rapport 2017:8 Evaluering av kriminalomsorgens organisering, ble avgitt høsten 2017. Difis hovedkonklusjon er at kriminalomsorgen har god måloppnåelse, men pekte samtidig på utfordringer med dagens organisering. Difi anbefalte at dagens organisering endres til en tonivåmodell.

Som en oppfølging av Difis evaluering fikk KDI i oppdrag av JD å utrede en ny tonivåmodell, jf. oppdragsbrev av 10. januar 2018. KDI avga sin anbefaling om ny tonivåmodell i rapport av 4. april 2018 og om ny enhetsstrukturen i rapport av 27. april 2018.

Våren 2019 fikk KDI et nytt oppdragsbrev fra JD. I oppdragsbrevet ber JD om en vurdering av om det er behov for å justere organisasjonsmodellen som ble foreslått i de to rapportene fra april 2018. I svarbrevet av 29. mai 2019 konkluderer KDI med at det er behov for å gjøre en ny og helhetlig vurdering av hvordan kriminalomsorgen bør organiseres i fremtiden. Denne rapporten er et resultat av det arbeidet.

1.2 Departementets mål for fremtidig organisering av kriminalomsorgen

KDI har i utviklingen og vurderingen av ny organisasjonsmodell for kriminalomsorgen tatt utgangspunkt i målene departementet har satt for organiseringen:

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

KDI har i tillegg, i tett samspill med tillitsvalgte og vernetjeneste, lagt til grunn at et styrket partsamarbeid og god medvirkning både er et mål for prosessen og for ny organisasjonsmodell.

1.3 Sentrale forutsetninger

Fremtidig organisering av kriminalomsorgen skal gi en kvalitativ bedre kriminalomsorg og legge grunnlaget for én kriminalomsorg som understøtter det felles samfunnsoppdraget.

KDI legger til grunn at hensikten med omorganiseringen ikke er å nedbemanne. De siste årenes effektiviseringer¹, behovet for å beholde kompetanse og behovet for et kvalitetsløft i kriminalomsorgen, tilsier at det ikke er rom for eller tilrådelig å nedbemanne kriminalomsorgen i forbindelse med omorganisering.

Ved relokalisering av arbeidsplasser skal det tilrettelegges for at medarbeidere får sin fysiske arbeidsplass i en enhet i rimelig nærhet av tidligere arbeidssted. Dette gjelder både ansatte som får oppgaver i direktoratet og i enhetene.

1.4 Prosess og involvering

Arbeidet har vært organisert med en arbeidsgruppe ledet av KDIs direktør Lise Sannerud. Arbeidsgruppen har i tillegg bestått av assisterende direktør Jan-Erik Sandlie, avdelingsdirektør Heidi Bottolfs, avdelingsdirektør Susanne Nor, regiondirektør Rita Kilvær (region sør), og assisterende regiondirektør Ketil Schreiner Evjen (region vest). Arbeidsgruppen har diskutert og vurdert prinsipper for organisering, ønskede effekter og ulike modeller for organisering av etaten innenfor de rammene som JD har satt i oppdragsbrevet.

Arbeidsgruppens forslag er drøftet og kvalitetssikret i en referansegruppe som har bestått av avdelingsleder Marte Helness (Kriminalomsorgen Nordland), ND-leder Ingunn Seim (ND-senteret i Bergen), friomsorgsleder Geir Jensen (Agder friomsorgskontor), fengselsleder Nils Leyell Finstad (Oslo fengsel), enhetsleder Karin Aaland (Buskerud friomsorgskontor og overgangsbolig), dekan Kjersti Hove (KRUS) og regionsdirektør Stig Storvik (region øst). Referansegruppen har vært bredt sammensatt både med hensyn til kompetanse, geografi, ulike enhetstyper og forvaltningsnivå.

¹ Jf. Oslo Economics' rapport om analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen av 18. januar 2018

Arbeidsgruppen har gjennomført flere arbeidssamlinger og møter med de sentrale tillitsvalgte og vernetjenesten for å diskutere prinsipper for organisering, ønskede effekter, og forslag til ny organisasjonsmodell. I tillegg har saken vært behandlet i både sentralt og lokalt IDF. De tillitsvalgte har ulike synspunkter på KDIs forslag. Referatet fra sentralt IDF 30. november 2019, samt innspill fra enkelte fagforeninger, er oversendt JD.

KDIs forslag til organisering har vært presentert og diskutert med alle enhetsledere på utvidet enhetsledersamling² 17. september 2019 og alle ansatte i KDI på fagseminar 28. mai 2019 og 26. september 2019. Tillitsvalgte, vernetjenesten, deltakerne på den utvidet enhetsledersamlingen og alle ansatte i KDI har vært invitert til å risikovurdere den foreslått organisasjonsmodellen, jf. punkt 6.2 og vedlegg 2.

Etatsledergruppen (regiondirektørene, direktør KRUS og KDIs ledergruppe) og KDIs ledergruppe har fra underveis i prosessen hatt arbeidet med ny organisering av kriminalomsorgen på dagsorden på sine møter.

Det har vært lagt stor vekt på å etablere en grunnleggende forståelse av behovet for å forbedre og videreutvikle sømløse straffegjennomføringsforløp for å støtte opp om samfunnsoppdraget. Gode og brede involveringsprosesser underveis i arbeidet er vektlagt. Forslag har blitt løpende diskutert på mange arenaer. Den anbefalte modellen er et resultat av denne prosessen.

Saga Corporate Advisors AS har bistått med prosessstøtte og i utarbeiding av rapporten.

1.5 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 presenteres drivere og sentrale utviklingstrekk i kriminalomsorgen, samt styrker og utfordringer med dagens organisering. Avslutningsvis pekes det på ønskede effekter av fremtidig organisering. I kapittel 3 presenteres prinsippene for enhetsstrukturen og forslag til ny enhetsstruktur. Organisering av direktoratet og kriminalomsorgens fellestjenester beskrives og vurderes i kapittel 4. Oppgave- og ressursfordeling mellom sentralt og lokalt nivå beskrives og vurderes i kapittel 5. I kapittel 6 gis det en samlet vurdering av forslaget til ny organisering av kriminalomsorgen. Forutsetninger og sentrale elementene i gjennomføringen av omorganiseringen beskrives i kapittel 7.

2 En fremtidsrettet organisering av kriminalomsorgen

2.1 Utviklingstrekk og utfordringsbildet

Organiseringen av kriminalomsorgen må evne å imøtekomme dagens behov og utfordringsbilde, samt være i stand til å håndtere kommende endringer og behov, både kjente og ukjente.

Kriminalomsorgen er siste ledd i straffesakskjeden og påvirkes i stor grad av de andre aktørene som domstol og politi. Samtidig er det en rekke andre nøkkelaktører som påvirker rammene og kvaliteten på det samfunnsoppdraget som kriminalomsorgen skal forvalte. I arbeidet med ny virksomhetsstrategi for kriminalomsorgen (2020-2025) er både nøkkelaktører og eksterne drivkrefter for endring beskrevet i virksomhetens strategiske landskap:

² Det var 170 deltakere på den utvidede enhetsledersamlingen.



Figur1 Det strategiske landskapet for kriminalomsorgen

Som en del av arbeidet med virksomhetsstrategien ble det utarbeidet et såkalt drivkraftnotat. Notatet identifiserte 22 politiske, økonomiske, sosiale, teknologiske, juridiske og miljømessige drivkrefter³ som er antatt å påvirke kriminalomsorgen i de kommende år. Det er identifisert og analysert en rekke drivkrefter, hvor mindre økonomisk handlingsrom og behov for effektivisering, prioritering og endringer i politiet, samt ny teknologi er trukket fram som de antatt sterkeste drivkreftene for kriminalomsorgens videre utvikling.

Arbeidet med det strategiske landskapet og de drivkrefter som vil prege etaten har vist et behov for en fleksibel organisasjon som raskt må kunne fange opp og tilpasse seg endringer både i drivkreftene og hos nøkkelaktørene. Det krever kompetanse og responsevne i hele kriminalomsorgen. Blant annet innebærer det at kriminalomsorgen må ha kunnskap om kriminalitetstrender og andre forhold som kan si noe om hvilke domfelte vi får og hvilke behov som må ivaretas. Kriminalomsorgen må derfor styrke sitt kunnskapsbaserte arbeid gjennom analyse, forskning og forskningsformidling. Det er nødvendig å øke samhandlingen med analyse- og forskningsmiljø i straffesakskjeden og med forvaltningssamarbeidspartnere. Også når det gjelder analyser om fremtidig kapasitetsbehov vil kriminalomsorgen søke å samarbeide tettere med politiet og domstolene. Gjennom denne kunnskapen vil kriminalomsorgen være best mulig forberedt.

Allerede nå ser vi et utfordringsbilde og enkelte utviklingstrekk som vi vet kommer til å påvirke kriminalomsorgen i den nærmeste framtid.

Det er i dag flere som påbegynner en straffegjennomføring i samfunnet enn som påbegynner straffegjennomføring i fengsel. Dette har særlig sammenheng med innføring av straffegjennomføring med elektronisk kontroll, som bidrar til at om lag 3000 dommer på ubetinget fengselsstraff hvert år

³ Drivkraftdokumentet ble utarbeidet i samarbeid med firmaet Rambøll consulting og KDI og var basert på intervjuer blant ansatte i og utenfor etaten, samt dokumentanalyse og studier.

gjennomføres fullt og helt i samfunnet. Dette anses som en positiv utvikling fordi straffegjennomføring i samfunnet frigjør nødvendig kapasitet i fengslene, er økonomisk lønnsomt både for kriminalomsorgen og for samfunnet i sin helhet. Dessuten gir gjennomføring av straff i samfunnet god kvalitet for domfelte gjennom reduksjon av risikoen for skadevirkninger, mulighet for en mer normalisert tilværelse for seg og sine pårørende, og lavere tilbakefall til ny kriminalitet.

Kriminalomsorgen mottar færre, men lengre ubetingede fengselsdommer til gjennomføring, noe som peker i retning av mer alvorlige lovbrudd. Mer alvorlige lovbrudd kan gi behov for flere plasser i fengsel med høy sikkerhet. Likevel må det også sikres tilstrekkelig kapasitet også på plasser med lavere sikkerhetsnivå for å ivareta en hensiktsmessig progresjon. Samtidig gjennomføres rundt en tredjedel av de ubetingede fengselsdommene i sin helhet utenfor fengsel gjennom straffegjennomføring med elektronisk kontroll. Samlet viser de senere år at det i større grad er en uforutsigbarhet både med hensyn til kapasitetsbehov, dommer og domfeltgrupper. Det innebærer at det er et større behov for en mer fleksibel kapasitet, både når det gjelder antall plasser, type plasser, ulike straffegjennomføringsformer og spesialisering knyttet til domfeltebehov og risikovurdering.

Det har også vært en utvikling der flere innsatte enn tidligere har utagerende og voldelige atferd under straffegjennomføringen. Dette krever vedvarende oppmerksomhet fra kriminalomsorgens side. Det gjelder både fagutvikling og sikkerhets- og risikoarbeid, men også utvikling av bedre metoder for samarbeid med våre forvaltningssamarbeidspartnere.

Andelen utenlandske innsatte og domfelte synker, mens andelen kvinner øker. Det har vært en aldersforskyvning i domfeltgruppen, med flere eldre og færre yngre. De unge domfelte har begått svært alvorlig kriminalitet og det kreves for denne gruppen et betydelig forvaltningssamarbeid og samordnet innsats under straffegjennomføringen. Kriminalomsorgen må videre forberede seg på å håndtere en gruppe innsatte med en stigende gjennomsnittsalder og en stadig større gruppe eldre innsatte. Denne trenden kan forsterke utfordringer knyttet til behandling og pleie- og omsorgstjenester for innsatte og behov for utvidede tjenester fra forvaltningssamarbeidspartnerne.

Det har vært en betydelig økning i antall domfelte for seksuallovbrudd, og kriminalomsorgen må ha en særskilt oppmerksomhet mot seksuallovbrytere i høyrisikogruppen for tilbakefall. En god del av denne kriminaliteten begås på nett. Det nasjonale cyberkriminalitetssenter (NC3) ved Kripos skal styrke politiet sitt arbeid med kriminalitet som blir utført på internett. Kriminalomsorgen må også styrke sin kompetanse på nettbasert kriminalitet, blant annet i samarbeid med politiet, for å kunne legge grunnlaget for gode behovs- og risikovurderinger i det videre innholdsarbeidet.

Endringene i innsatte- og domfeltepopulasjoner krever endringer i kompetansen til våre ansatte. Kriminalomsorgens høgskole og utdanningscenter (KRUS) bidrar blant annet til dette gjennom en jevnlig kvalitetssikring av fengselsbetjentutdanningen, samt etableringen av et påbygningsår som gir en bachelor i straffegjennomføring. Tverrfaglig kompetanse, herunder ansatte med sosialfagligkompetanse er også sentralt for å videreutvikle kriminalomsorgen.

Kriminalomsorgen må intensivere arbeidet med å forhindre isolasjon og redusere omfanget og de negative effektene av isolasjon i årene som kommer. KDI har utarbeidet en tiltaksplan for forebygging av isolasjon. Denne inneholder forslag om en rekke ulike tiltak, både strakstiltak som kan iverksettes gjennom eventuelle omdisponeringer, og langtidstiltak som vil kreve ytterligere ressurser og/eller lov- og forskriftsendringer.

KRUS har gjort en analyse av tilbakefall hos domfelte som ble løslatt fra fengsel eller som fikk iverksatt straffegjennomføring i samfunnet i 2014.⁴ Det viser at en andel på 20 % av de som ble løslatt fra fengsel fikk en ny dom som må sones i kriminalomsorgen innen 2 år etter løslatelsen. Når det gjelder straffegjennomføring i samfunnet er tilbakefallsrisikoen langt lavere, med blant annet 12 % etter løslatelse fra samfunnsstraff og 5 % etter løslatelse fra elektronisk kontroll (EK) og 1 % etter løslatelse fra program for ruspåvirket kjøring (RK). Når vi ser på andel løslatte med ny gjerning innen 3 år, er trenden tilsvarende, med 44 % tilbakefall for de som løslates fra fengsel med høy sikkerhet, 18 % for de som løslates fra lav sikkerhet og 17 % for de som løslates fra hjemmesoneing etter §16.1. Tallene gir en god indikasjon på at progresjon og straffegjennomføring i samfunnet er et godt virkemiddel for å forebygge ny kriminalitet. Dette gjelder både domfelte som får progresjon fra fengsel med høy sikkerhet til lav sikkerhet, og videre til gjennomføringsformer i samfunnet (såkalt delgjennomføring), samt gjennomføring av ubetinget fengselsstraff i sin helhet i samfunnet (såkalt helgjennomføring), i tillegg til de rene straffereaksjonene i samfunnet.

KDI mener det er et potensiale for ytterligere bruk av straffegjennomføring utenfor fengsel enn det man ser i dag. Det har vært en markant nedgang i bruken av samfunnsstraff og nedgang i bruken av gjennomføring av straff i institusjon etter §12. Flere domfelte kunne vært overført til EK delgjennomføring den siste delen av straffen. JD har i Prop. 132 L (2018-2019) foreslått å øke gjennomføringstiden på EK til seks måneder som et tiltak for økt bruk. Nasjonal utrulling av bøttestenesten er et annet tiltak som skal bidra til flere gjennomføringer utenfor fengsel og satsing på Narkotikaprogram med domstolskontroll (ND) har vist at det er mange i målgruppen for dette tiltaket. Det skal derfor legges til rette for økt satsing på straffegjennomføring i samfunnet generelt, og styrking av progresjonsarbeidet spesielt. Dette må ny organisering må ta høyde for, og sikre at ansatte ser mer helhetlig på straffegjennomføringsforløpet for den enkelte domfelte og på progresjonsarbeidet generelt. I tillegg bør det utvikles mer standardiserte prosesser og rutiner for utslusing til samfunnet. Videre må ny organisering sikre tilfredsstillende kapasitet og ressurser for kriminalomsorgens virksomhet i samfunnet, slik at man opprettholder god kvalitet i oppfølgingen også ved økt volum av saker.

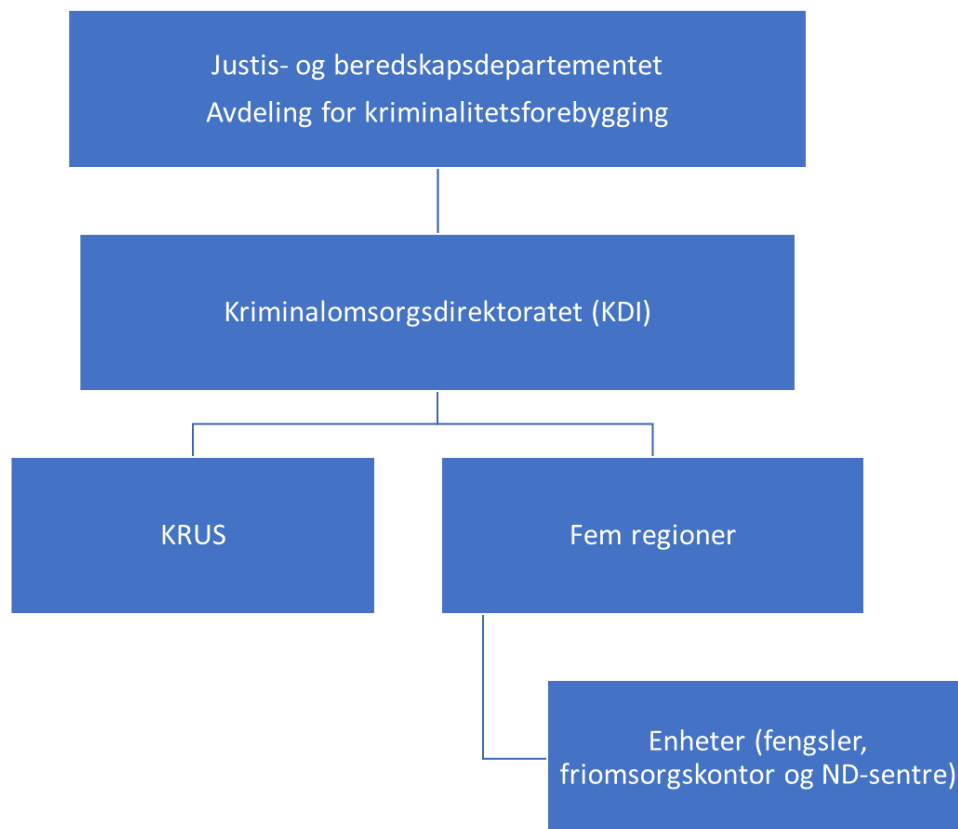
Kriminalomsorgen ligger tilbake i den teknologiske og digitale utviklingen som har vært i samfunnet og i andre offentlige virksomheter. Nye Agder fengsel setter en fremtidsrettet standard for bygg, innhold og digitale løsninger. For at kriminalomsorgen i årene fremover skal nå sine fastsatte mål, kreves en bedre bruk av de arbeidskraftressursene etaten har. Det tilsier en sterkere satsning på digitalisering og økt bruk av teknologi. Nytt fagsystem, «digital sømløs straffegjennomføring» (SDS), vil innebære at alle enhetene får tilgang til de samme IKT-systemene som brukes under straffegjennomføringen. SDS vil forbedre og forenkle samhandlingen, understøtte sømløshetsprinsippet, samt støtte opp om og forsterke gevinstene med ny organisasjonsmodell.

Organisering av kriminalomsorgen skaper viktige rammevilkår for at samfunnsoppdraget kan ivaretas på best mulig måte. Det er derfor avgjørende å sikre en organisering som er fleksibel nok til å tilpasse seg endringer, imøtekomme fremtidige behov, støtte opp om de ønskede effektmålene og målene JD har satt for organiseringen, og for samfunnsoppdraget som helhet.

⁴ Ragnar Kristoffersen, KRUS, 2019

2.2 Styrker og utfordringene med dagens organisering

I 2013 ble Kriminalomsorgens sentrale forvaltning (KSF) skilt ut fra Justis- og beredskapsdepartementet og etablert som selvstendig direktorat. Samtidig endret direktoratet navn til Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) for å tydeliggjøre direktoratsfunksjonen. Samme år, ble antall regioner redusert fra seks til fem ved at region nordøst og region øst ble slått sammen. Figuren under viser dagens organisering av kriminalomsorgen.



Figur 2 Dagens organisering av kriminalomsorgen

Kriminalomsorgen består nå av tre myndighetsnivåer, i tillegg til departementet. De senere årene er det en generell trend i offentlig sektor å redusere til to nivåer.

I behandlingen av regjeringens lovforslag om omorganisering av kriminalomsorgen (Prop. 105 L (2015–2016)), understreket flertallet i justiskomiteen, jf. Innst. 80 L (2016-2017), at det ikke var mulig å ta stilling til behovet for omorganisering når dagens organisering ikke var evaluert. Organisering av kriminalomsorgen ble evaluert av Difi i 2017, og her er styrker og utfordringer med dagens organisering synliggjort. Det er ulike oppfatninger i etaten om styrker og utfordringer med dagens organisering. Nedenfor presenteres Difis vurderinger og anbefalinger.

Difi konkluderte med at kriminalomsorgen har god måloppnåelse, men pekte samtidig på utfordringer med dagens organisering.

KDIs vurdering er at kriminalomsorgen har en tilfredsstillende måloppnåelse med hensyn til det overordnede samfunnsoppdraget og målene for straffesakskjeden, spesielt sett i lys av rammekutt de siste årene. Det har krevd målrettet innsats fra alle medarbeiderne og ledere, i tillegg til konstruktivt samarbeid med tillitsvalgte og vernetjenesten. Det er videre KDIs vurdering at opprettelsen av regionene i 2001 den gang var et viktig organisatorisk grep for å utvikle kriminalomsorgen, og regionene har bidratt til god måloppnåelse. En styrke med trenivåmodellen er at ledelses- og

støttefunksjonene er fordelt på flere, og at den legger til rette for tett oppfølging av enhetene og utstrakt lokalkunnskap. Likevel ser KDI at utfordringsbilde, endringer og utviklingstrekk fordrer et sterkere lokalt nivå og et mer strategisk og utviklingsorientert direktorat. Flere virkemidler trengs for å sikre dette, organisering er ett av dem.

Som understreket av Difi, øker tre myndighetsnivå risikoen for ulik praksis og skaper hindringer for å få til en mer helhetlig og enhetlig kriminalomsorg. Tonivåmodellen innebærer at mål- og resultatstyringen av alle straffegjennomføringsenhetene skjer fra ett og samme nivå. KDI er enig i at dette forenkler styringen og legger til rette for en mer helhetlig og enhetlig styring.

Difi pekte også på behovet for et tydeligere og faglig sterkere direktorat, med større vekt på strategisk og enhetlig styring av etaten i tydelige linjer og mener at direktoratet bør styrkes som faglig premissleverandør til JD som grunnlag for politikkutvikling på området. Dette er mer krevende å få til i en trenivåmodell hvor KDI må styre gjennom de fem regionene. Ved at direktoratet får en mer strategisk rolle og samtidig nærhet til praksisfeltet på lokalt nivå, vil det styrke direktoratet som en faglig premissleverandør.

Videre påpekte Difi at det lokale nivået bør styrkes. Det er i dag store forskjeller mellom dagens enheter når det gjelder størrelse, kompetansesammensetning og kapasitet til å løse oppgavene. Difi anbefalte ytterligere sammenslåinger på enhetsnivå for å etablere sterkere fagmiljøer, samt at sammenslåinger burde gjøres samordnet for hele landet. Et styrket lokalt nivå forutsetter, etter KDIs vurdering, større og mer robuste enheter. Enhetene må også ha flere fullmakter slik at beslutningene treffes nærmest mulig den domfelte. Myndighet skal desentraliseres ved at fullmaktene flyttes fra regionadministrasjoner til enhetene. Det innebærer en desentralisering og ikke en sentralisering. Partssamarbeidet skal styrkes gjennom iverksettelse av en rekke tiltak. Endringer i organisering skal ikke resultere i at fagforeninger mister representasjonsretten sin. Et styrket lokalt nivå vil også legge til rette for et bedre forvaltningssamarbeid gjennom økt rolleklarhet og tydeligere brukerperspektiv.

Domfelte møter i dag ulikheter i deres muligheter for progresjon og utslusing, og liten sammenheng i straffegjennomføringsforløpet på tvers av ulike sikkerhetsnivåer. Det er etter KDIs vurdering nødvendig og behov for en større grad av standardiserte straffegjennomføringsforløp for å sikre gode progresjonsmuligheter og rettslikhet for domfelte, uavhengig av hvor straffen gjennomføres. Fjerning av organisatoriske barrierer for å tenke straffegjennomføring i sammenheng er et sentralt virkemiddel for å realisere dette. Dette støttes også av anbefalingene i Difis evaluering. Difi anbefalte at dagens skille mellom fengsel og friomsorgskontor bygges ned og at en felles ledelse vil virke positivt ved at de ulike straffegjennomføringsformene i større grad sees i sammenheng og dermed sikrer et sømløst straffegjennomføringsforløp for den enkelte domfelte og styrker tilbakeføringsarbeidet.

Difi påpekte i evalueringen at det må etableres systemer og rutiner som sikrer god informasjonsflyt innad i kriminalomsorgen og med samarbeidspartnerne for å få til gode løsninger for den domfelte. Difi understreket samtidig at utvikling av digitale systemer som understøtter bedre informasjonsflyt på tvers, arbeidsprosesser og tidspunkt for involvering av samarbeidspartnere for å redusere glippsoner er av stor betydning for økt kvalitet i kriminalomsorgen. KDI slutter seg til at god informasjonsflyt og digitale systemer som understøtte dette, samt fjerning av organisatoriske barrierer er viktige og nødvendige virkemidler for å realisere dette. Det er derfor KDIs vurdering at flere straffegjennomføringsformer bør inngå i hver enhet. Det skal sikre at én leder har ansvaret for beslutninger som berører hele straffegjennomføringskjeden i motsetning til dagens organisering, hvor leder kun har ansvar for deler av kjeden. Ny enhetsstruktur skal ha færre organisatoriske barrierer og organiseres på en måte som i større grad enn i dag legger til rette for bedre progresjon i

straffegjennomføringen. Tilbakeføringsarbeidet skal gis oppmerksomhet tidlig i straffegjennomføringsforløpet både ved straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet. Det innebærer at det bør planlegges for løslatelse og endt straffegjennomføring allerede fra første dag i varetekt eller domsforløp. Det er derfor behov for bedre kompetanse om de ulike straffegjennomføringsformer- og reaksjoner for å forberede for dette, samt kunne råde over de virkemidlene som finnes i de ulike delene av organisasjonen.

Kriminalomsorgens utfordringsbilde og utviklingstrekk i og utenfor kriminalomsorgen, tydeliggjør etter KDIs vurdering at dagens organisering med tre nivåer og skille mellom fengsler og friomsorgskontor ikke lenger er hensiktsmessig. Utvikling av nye straffegjennomføringsformer med elementer fra både fengsel og samfunn er ett eksempel, og økt forventning om et progresjonsrettet straffegjennomføringsforløp på tvers av sikkerhetsnivåer med domfelte i sentrum et annet. Tre nivåer er et hinder for å utvikle en helhetlig og enhetlig kriminalomsorg. Det organisatoriske skille mellom fengsler og friomsorgskontor er ikke formålstjenlig og vanskeliggjør realisering av de ønskede effekter. Den fremtidige kriminalomsorgsenhet bør inneholde både straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet. For å høste erfaringer med slik enhets sammensetning er det derfor igangsatt tre piloter i 2019 og planlagt en pilot med oppstart 1. januar 2020. De fire pilotene er:

- Kriminalomsorgen Buskerud overgangsbolig og friomsorgskontor (Buskerud friomsorgskontor og Drammen overgangsbolig)
- Kriminalomsorgen Nordland (Bodø fengsel, Mosjøen fengsel og Nordland friomsorgskontor)
- Kriminalomsorgen Østfold friomsorgskontor og Ravneberget fengsel (Østfold friomsorgskontor og Ravneberget fengsel)
- Kriminalomsorgen Innlandet (Vestoppland fengsel, Hedmark fengsel, Kongsvinger fengsel og Hedmark og Oppland friomsorgskontor)

Pilotene er forskjellig i kompleksitet og har også valgt noe ulik intern organisering. Formålet med pilotene er å høste erfaringer med både prosess og innhold i etableringen av en ny enhetstype. Erfaringene fra pilotene blir viktige i arbeidet med fremtidig organisering og videreutvikling av kriminalomsorgen.

Det er KDIs vurdering at en ny, fleksibel og mer fremtidsrettet organisering av kriminalomsorgen uten regionadministrasjoner er nødvendig for å sikre at etaten er best mulig rustet til å ivareta samfunnsoppdraget i lys av kjente og ukjente utviklingstrekk.

2.3 Ønskede effekter av fremtidig organisering

Fremtidig organisering av kriminalomsorgen skal gi en kvalitativ bedre kriminalomsorg og legge grunnlaget for én kriminalomsorg som understøtter det felles samfunnsoppdraget. Sømløsprinsippet skal legges til grunn. Med dette menes en straffegjennomføring hvor domfelte møter enhetlig praksis gjennom hele straffegjennomføringen, hvor det legges til rette for hensiktsmessig progresjon og det er sammenheng mellom straffegjennomføringens begynnelse og slutt. Sømløsheten skal bidra til å fremme gode, individuelle vurderinger og sikre en likeverdig, men ikke nødvendigvis lik, straffegjennomføring for domfelte. Samfunnsoppdraget skal derfor ivaretas gjennom straffegjennomføringsforløp som legger til rette for god progresjon og tilbakeføring, reduserer risikoen for nye straffbare handlinger og bidrar til trygghet for samfunnet.

En egen arbeidsgruppe har sett nærmere på hvordan optimale straffegjennomføringsforløp kan gjennomføres, for ulike domfelte med ulike behov. I arbeidsgruppa har brukerorganisasjonen Way Back bidratt med erfaringer om utfordringene sett fra et domfeltperspektiv. Arbeidsgruppen har i stor grad tatt utgangspunkt i disse utfordringene. Arbeidsgruppen har beskrevet femten

straffegjennomføringsforløp og identifisert et betydelig antall utfordringer eller utviklingsområder som står i veien for god tilbakeføring. I vedlegg 1 er det gitt et eksempel på en illustrasjon av et optimalt straffegjennomføringsforløp basert på arbeidet i denne arbeidsgruppa. Realisering av de optimale straffegjennomføringsforløp krever en rekke endringer, herunder endringer i arbeidsprosesser, kultur, kompetanse og på noen områder også lovendringer.

Fremtidig organisering av kriminalomsorgen skal stimulere til et faglig sterkt og tydelig direktorat, både overfor etaten for øvrig, departementet, samarbeidspartnere og øvrige interessenter. Dette forutsetter en tonivåmodell. Videre er det behov for å fremheve utviklingsperspektivet i fremtidig organisasjonsmodell, slik at strategisk arbeid og analyse ligger til grunn for den faglige utviklingen av kriminalomsorgen.

Det er et mål å styrke partssamarbeidet i ny organisasjonsmodell. Det har vært en partssammensatt arbeidsgruppe som har arbeidet i ett år med å beskrive og vurdere fullmaksstruktur- og medbestemmelsesstruktur i en tonivåmodell. Den partssammensatte arbeidsgruppa har diskutert og foreslått konkrete tiltak som kan bidra til å styrke partssamarbeidet. Behandlingen av arbeidsgruppas rapport vil følge ordinær beslutningsprosess og reglene for medbestemmelse i hovedavtalen, og vil drøftes i sentralt IDF så snart den foreligger. Representasjonsretten, tjenestefri og frikjøpsordningen er sentrale virkemidler i styrking av partsamarbeidet. Omorganiseringen skal ikke resultere i at representasjonsretten svekkes og dette må hensyntas når det skal inngås ny tilpasningsavtale til hovedavtalen. KDI vil sikre at det legges til rette gjennom tid, ressurser og kompetanse for at det er gode rammevilkår for å utøve tillitsvalgtrollen og medbestemmelse, og vil gjennom styringslinjen til lederne tydeliggjøre at det skal legges til rette for et godt partssamarbeid. Omorganiseringen innebærer en omstillingsprosess både i KDI og i enhetene, og gjennomføring av gode omstillingsprosesser forutsetter et godt samarbeid mellom partene. Den foreslåtte enhetsstrukturen innebærer større enheter med flere avdelinger og lokasjoner og større geografisk avstand. KDI mener derfor at frikjøpkvoten bør økes for å sikre et styrket partssamarbeid.

Ny organisering av kriminalomsorgen skal bidra til:

- Bedre og mer målrettet progresjon for innsatte og domfelte og bedre tilbakeføringsarbeid
- Mer kunnskapsbasert kriminalomsorg med felles kompetanse
- Reduksjon av u hensiktsmessige kulturelle og strukturelle skiller
- Fleksibel ressurs- og kapasitetsfordeling

Organiseringen av direktoratet skal støtte opp om de lokale enhetene og bidra til:

- Et tydeligere og faglig sterkere direktorat
- Et direktorat som sikrer helhetlig og enhetlig styring
- Et mer samordnet direktorat

Realisering av disse effektene stiller krav både til hvordan enhetene og direktoratet bør organiseres. Dette beskrives og utdypes i kapittel 3 og kapittel 4.

3 Ny enhetsstruktur

3.1 Prinsippene for ny enhetsstruktur

Fremtidig organisering av kriminalomsorgen skal sikre at etaten opptrer og framstår som én kriminalomsorg og tydeliggjøre at kriminalomsorgen har et felles samfunnsoppdrag. Dette har betydning både for hvordan direktoratet organiseres og for valg av enhetsstruktur. Fire prinsipper skal legges til grunn for enhetsstrukturen:

1. Enhetene skal utformes med utgangspunkt i sømløshetsprinsippet, hvor samfunnsoppdraget skal ivaretas gjennom straffegjennomføringsforløp som legger til rette for god progresjon og tilbakeføring, reduserer risikoen for nye straffbare handlinger og bidrar til trygghet for samfunnet. Det innebærer at hver enhet skal inneholde både straffegjennomføring i fengsel på ulikt sikkerhetsnivå og straffegjennomføring i samfunnet
2. Enhetene skal ha en størrelse og sammensetning som sikrer at de har kapasitet og kompetanse til å håndtere oppgavene
3. Enhetene skal så langt det er hensiktsmessig og praktisk mulig, dimensjoneres slik at de er mest mulig lik i størrelse
4. Det skal sees hen til fylkesgrensene, politidistriktene og andre forvaltningssamarbeidspartneres organisering

3.2 Begrunnelse og utdypning

Prinsippet om sømløshet innebærer en straffegjennomføring med enhetlig praksis gjennom hele straffegjennomføringen, hvor det legges til rette for hensiktsmessig progresjon for en vellykket tilbakeføring og hvor det er sammenheng mellom straffegjennomføringens begynnelse og slutt. Dette kan best oppnås ved at enhetene inneholder både straffegjennomføring i fengsel med ulike sikkerhetsnivåer og ulike straffegjennomføringsformer i samfunnet. Det bør derfor ikke være egne spesialistenheter i en fremtidig enhetsstruktur. Enheter kan likevel ha egne tilbud og et særskilt ansvar for bestemte grupper, som kvinner, forvaringsdømte, mindreårige og utlendinger. Ved å slå sammen fengsel og friomsorgskontor vil alle enheter få ansvar og kompetanse for disse gruppene når det gjelder straffegjennomføring i samfunnet, og dermed i større grad enn i dag vil kunne gi et tilbud som sikrer et helhetlig progresjonsløp også for disse gruppene.

Enhetene vil i tonivåmodellen få betydelig større fullmakter. Enhetene må derfor ha en viss størrelse og sammensetning for å sikre at de er rustet til å håndtere hele spekteret av operative og administrative oppgaver de vil bli pålagt i en tonivåmodell. Størrelse på enhetene har betydning for realisering av målene for tonivåmodellen og styrking av kvaliteten på tjenestene til domfelte og innsatte. Dette gjelder både de direkte tjenestene i kriminalomsorgen, men også for et godt forvaltningssamarbeid og samarbeid med øvrige aktører i straffesakskjeden. Større enheter vil være bedre rustet med nødvendig kompetanse og erfaring, og skape større fagmiljøer som vil bidra til ytterligere profesjonalisering og spesialisering av innholds- og tilbakeføringsarbeidet. Større enheter har bedre forutsetninger for å styrke samordningen av forvaltningssamarbeidspartners innsats mot domfelte og innsatte, og tilrettelegge for standardiserte løp for tilbakeføringsarbeidet. Slik kan kvaliteten på den samlede tjenesteproduksjonen øke ved en struktur med færre og større enheter.

Antall lokasjoner, og avstanden mellom lokasjonene i en enhet, er hensyntatt for å sikre et håndterlig kontrollspenn for enhetsleder og legge grunnlaget for effektiv ledelse.

Enhetene bør så langt det er mulig være relativt like i størrelse. Det vil gjøre enhetene mer likeverdige, forenkle styringsdialogen, gjøre sammenligning enklere og bidra til en mer enhetlig styring og større grad av rettslikhet.

Det er naturlig å se hen til hvordan fylkene, politidistriktene og øvrige forvaltningssamarbeidspartnere er organisert, men det er ikke nødvendig å tillegge det avgjørende vekt fordi samarbeidspartnere ikke har helt lik organisering. Kriminalomsorgen bør derfor se hen til, men ikke være begrenset av, organiseringen i andre etater. Det viktigste i ny enhetsstruktur er å sikre

at flest mulig enheter har alle straffegjennomføringsformer- og reaksjoner, samt støtter opp om sømløshet. Dette vil i praksis innebære at enhetene vil bestå av flere lokasjoner.

Omorganisering av kriminalomsorgen vil ikke påvirke lokalisering av fengselsbygg, og dermed ikke forholdet til nærhetsprinsippet når straff gjennomføres i fengsel. Likevel vil den sømløse organiseringen kunne skape en fleksibilitet med hensyn til arbeidsoppgaver og være et grep som gjør at flere enheter er i stand til å håndtere flere straffereaksjoner og gjennomføringsformer, også i samfunnet og nær den domfelte. Et eksempel på dette er at personundersøkelser og deler av oppfølging av domfelte i samfunnet er oppgaver som praktisk kan gjennomføres ved et fengsel dersom dette er geografisk hensiktsmessig. Et annet eksempel er at ansatte som arbeider med straffegjennomføring i samfunnet kan ha særlig kompetanse knyttet til kartlegging og kan for eksempel gjennomføre BRIK i fengsel og/eller bistå i forberedelsene til løslatelse.

Enhetsstrukturen skal understøtte dagens oppgaver og støtte opp om ambisjonene som er nedfelt i kriminalomsorgens strategier. Eksempler på dette i dag er virksomhetsstrategien, tilbakeføringsstrategien, arbeidsdriftstrategien, kvinnesoningsstrategien og strategi for arbeidet med seksuallovbruddsdømte, samt tiltaksplan for forebygging av isolasjon.

3.3 Forslag til ny enhetsstruktur

Enhetsstrukturen må være tilstrekkelig fleksibel og robust til å håndtere fremtidige endringer når det gjelder både kapasitet, oppgaver og prioriteringer. Basert på de fire prinsippene anbefales det en ny enhetsstruktur med 12 enheter. Tabell 1 nedenfor viser de 12 enhetene, hvor alle innehar både straffegjennomføring i fengsel og straffegjennomføring i samfunn. Enhetene følger i all hovedsak de nye fylkesgrensene, med noen unntak. Ila fengsel- og forvaringsanstalt og Søndre Vestfold, avdeling Berg er plassert i enhet 5. Det er i dag en utfordring at forvaringsdømte fra Ila ikke har tilstrekkelig utslusingsmuligheter. Berg anses å ha betydelig erfaring med utslusing av forvaringsdømte og det er derfor hensiktsmessig å plassere disse i felles enhet.

4 av de 12 foreslåtte enhetene har ikke overgangsbolig (Enhet 3, Enhet 4, Enhet 6 og Enhet 12). Det kan vurderes om det i fremtidig organisering bør legges til rette for å etablere flere overgangsboliger eller plasser med lignende funksjon. Enhet 3 har ikke straffegjennomføring med elektronisk kontroll. I dag driftes all EK i Oslo og Akershus fra Oslo friomsorgskontor. Det bør vurderes om Akershus friomsorgskontor i fremtiden skal ha ansvar for EK i sitt fylke, noe som vil medføre at alle de 12 enhetene i ny struktur vil ha ansvar for dette. Overnevnte tiltak vil understøtte prinsippet om at alle enhetene skal ha alle typer straffereaksjoner og gjennomføringsformer så langt det er praktisk og hensiktsmessig.

Enhet 1 Oslo	Enhet 5 Buskerud, Ila og Berg	Enhet 9 Hordaland og Sogn og Fjordane
Oslo Overgangsbolig	Buskerud overgangsbolig og friomsorgskontor	Lyderhorn overgangsbolig
Oslo fengsel	Ringerike fengsel	Bergen fengsel
Bredtveit fengsel- og forvaringsansalt	Drammen fengsel	Bjørgvin fengsel
Bredtveitveien 2 (B2)	Ila fengsel- og forvaringssanstalt	UE Vest
ND-senteret i Oslo	Søndre Vestfold, avdeling Berg	ND-senteret i Bergen
Oslo Friomsorgskontor	Enhet 6 Vestfold (minus Berg) og Telemark	Hordaland friomsorgskontor
Enhet 2 Østfold	Bastøy fengsel	Vik fengsel
IØF, avdeling Trøgstad	Sem fengsel	Sogn og Fjordane friomsorgskontor
IØF, avdeling Eidsberg	Søndre Vestfold, avdeling Larvik	Enhet 10 Trøndelag og Møre og Romsdal
Østfold friomsorgskontor og Ravneberget fengsel	Nordre Vestfold, avdeling Horten	Trondheim
Halden fengsel	Vestfold friomsorgskontor	Trondheim, frigangshjemmet
Halden Overgangsbolig	Telemark fengsel, avdeling Skien	Trondheim, avdeling Leira
Halden, avdeling Sarpsborg	Telemark fengsel, avdeling Kragerø	Verdal fengsel
Enhet 3 Akershus (minus Ila)	Telemark friomsorgskontor	Trøndelag friomsorgskontor
Romerike, avdeling Ullersmo	Enhet 7 Rogaland	Ålesund fengsel
Romerike, avdeling Kroksrud	Åna fengsel	Hustad fengsel
Romerike, avdeling UE Øst	Åna, avdeling Rødgata	Møre og Romsdal friomsorgskontor
Akershus friomsorgskontor	Stavanger	Enhet 11 Nordland
Enhet 4 Hedmark og Oppland	Stavanger, avdeling Auklend overgangsbolig	Avdeling høy sikkerhet, Bodø og Mosjøen
Kongsvinger, avdeling Vardåsen	Haugesund fengsel	Avdeling lavere sikkerhet, Fauske og Bodø overgangsbolig
Kongsvinger avdeling G	Sandeid fengsel	Avdeling samfunn, Bodø, Mosjøen og Svolvær
Hedmark, avdeling Ilseng	Rogaland friomsorgskontor	Enhet 12 Troms og Finnmark
Hedmark, avdeling Hamar HS	Enhet 8 Agder	Tromsø fengsel
Vestoppland, avdeling Gjøvik	Agder fengsel (Mandal, Froland, Solholmen, Kleivgrend, Evje)	Vadsø fengsel
Vestoppland, avdeling Valdres	Agder friomsorgskontor	Troms og Finnmark friomsorgskontor
Hedmark og Oppland friomsorgskontor		

Tabell 1 Enhetsstrukturen

Straffegjennomføringskapasiteten er ulikt fordelt i landet og lokalisering av denne endres ikke som følge av ny organisering av enhetsstrukturen. Fordeling av fengselskapasiteten og de prinsippene som er lagt til grunn for ny enhetsstruktur, gjør det derfor ikke mulig å få enheter som er helt like i størrelse.

Som tabell 2⁵ viser er imidlertid de foreslåtte enhetene relativt like i størrelse målt i fengselskapasitet, EK-kapasitet og gjennomsnittlig antall aktive saker ved friomsorgskontorene.

⁵ I tillegg til kapasitetsoversikten i tabellen kommer gjennomføring av §12-saker. Dette utgjorde i 2018 om lag 42.000 døgn, som tilsvarer 114 helårsplasser som fordeler seg på de 12 enhetene.

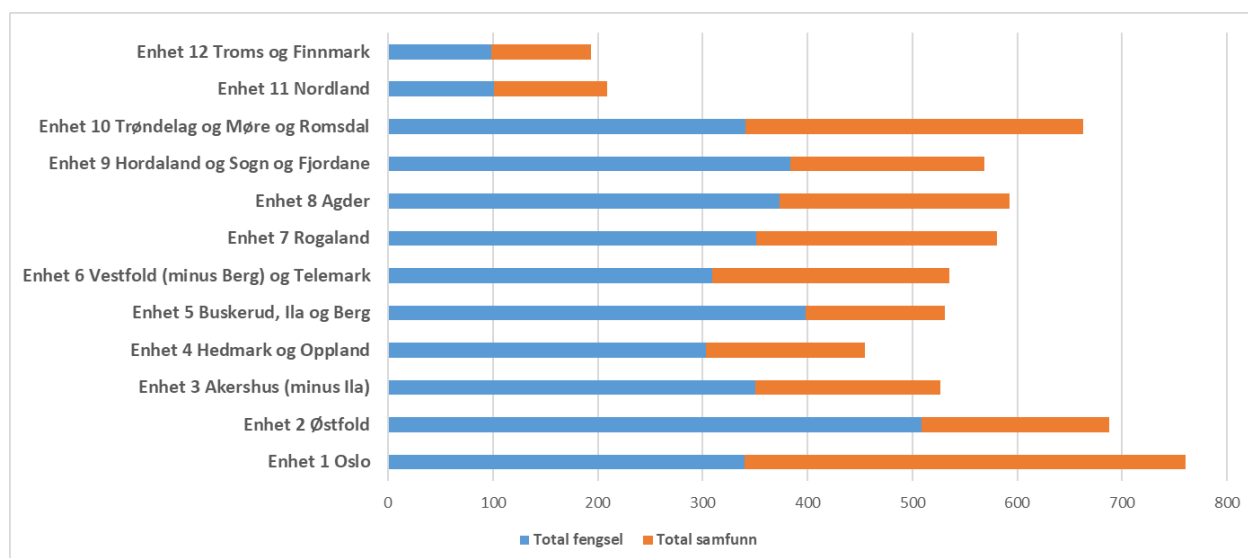
Enhet 11 (Nordland) og 12 (Troms og Finnmark) skiller seg ut med et betydelig mindre volum, men har likevel en hensiktsmessig geografisk avgrensning. Tabellen viser oversikt over aktuell kapasitet målt i antall innsatte/ gjennomsnittlig aktive saker, men vil ikke gi en fullgod beskrivelse av den faktiske arbeidsbelastningen, med eksempelvis arbeid med personundersøkelser, forvaring mv.

Enheter	Kapasitet			Total fengsel	Kapasitet EK	Gj.snitt antall aktive saker				Total samfunn	Fengsel + samfunn	Antall lokasjoner
	OB	LS	HS			SMS	PRØ	ND	Andre			
Enhet 1 Oslo	36	19	285	340	103	167	61	48	42	421	761	6
Enhet 2 Østfold	24	130	355	509	34	73	16	7	48	178	687	6
Enhet 3 Akershus (minus Ila)	0	60	290	350	0	111	28	0	38	177	527	6
Enhet 4 Hedmark og Oppland	0	157	146	303	32	67	15	14	35	152	455	10
Enhet 5 Buskerud, Ila og Berg	12	48	338	398	45	54	10	9	15	133	531	6
Enhet 6 Vestfold (minus Berg) og Telemark	0	115	194	309	49	99	16	17	45	226	535	8
Enhet 7 Rogaland	13	112	226	351	45	82	41	25	37	229	580	8
Enhet 8 Agder	15	48	310	373	38	81	23	17	60	220	593	7
Enhet 9 Hordaland og Sogn og Fjordane	16	133	235	384	40	82	27	24	33	184	568	10
Enhet 10 Trøndelag og Møre og Romsdal	0	131	210	341	57	125	41	30	68	322	663	9
Enhet 11 Nordland	12	18	71	101	25	42	11	6	24	108	209	7
Enhet 12 Troms og Finnmark	0	26	72	98	32	44	6	10	16	95	193	6
Totalt	128	997	2 732	3 857	500	1 028	296	207	461	2 445	6 302	89

Tabell 2 Kapasitet

I kategorien «Andre» i gjennomsnittlig antall aktive saker, utgjorde program for ruspåvirket kjøring (RK) over 400 av de 461 sakene.

Figur 3 viser også at de enkelte enhetene har et relativ sammenlignbart forhold mellom kapasitet i fengsel og i samfunn.



Figur 3 Kapasitet i fengsel og i samfunn

Organisasjonsprinsipper for straffegjennomføringsenhetene og internt organisasjonskart for hver enkelt enhet må vurderes og fastsettes senere. Hvert enkelt organisasjonskart skal forhandles i tråd med hovedavtalens bestemmelser. Sømløspilotene har valgt noe ulik intern organisering. Erfaringene fra organisering av sømløspilotene vil kunne gi viktige innspill for å vurdere ulike organisasjonsprinsipper, som geografi, målgruppe, sikkerhetsnivåer og straffegjennomføringsformer. Pilotene vil også kunne gi nyttige erfaringer på andre vesentlige områder, som for eksempel kontrollspenn, kulturutvikling og felles kompetansebygging.

3.4 Positive effekter av ny enhetsstruktur

Enhetslederne i etaten har blitt bedt om å identifisere styrker ved forslaget til ny enhetsstruktur. Med utgangspunkt i disse pekes det nedenfor på antatte positive effektene av en enhetsstruktur basert på de fire skisserte prinsippene.

3.4.1 Bedre og mer målrettet progresjon for innsatte og domfelte

Enheter som inneholder alle straffereaksjonene og gjennomføringsformer kan redusere barrierer i progresjons- og tilbakeføringsarbeidet. Slike enheter vil styrke det interne samarbeidet og bidra til bedre informasjonsflyt og kjennskap om de ulike straffegjennomføringsformene. Det legger til rette for enklere og mer langsiktig planlegging av straffegjennomføringen for den enkelte domfelte og gir smidigere overganger gjennom hele straffegjennomføringsforløpet. Utvikling av felles kompetanse om hele straffegjennomføringskjeden i alle enhetene kan styrke progresjonsarbeidet, legge til rette for mer forutsigbare straffegjennomføringsforløp, herunder bruk av straffegjennomføring i samfunnet, og bidra til å skape synergieffekter mellom de ulike straffereaksjonene og gjennomføringsformene. Domfelte skal møte mer forutsigbare soningsforløp, samt mer lik praksis og økt kvalitet i tjenestetilbudet. Selv om domfelte også i fremtiden vil måtte gjennomføre straffen på tvers av enhetsstruktur, vil medarbeidere i sammenslåtte enheter i større grad ha kunnskap om andre typer straffegjennomføringsalternativer enn i dagens modell og derved bedre kunne legge til rette for progresjon for domfelte også på tvers av enheter.

3.4.2 Bedre tilbakeføringsarbeid

Det etableres et tydelig og styrket lokalt nivå med større og faglig sterke enheter med beslutningsmyndighet som vil være bedre rustet til lokal samordning med aktørene i straffesakskjeden og forvaltningssamarbeidspartnerne.

Enheterne vil få større fagmiljøer med bredere og mer tverrfaglig kompetanse, økt kapasitet og erfaring som vil bidra til ytterligere profesjonalisering og spesialisering av innholds- og tilbakeføringsarbeidet. Dette gir bedre forutsetninger for å styrke samordningen av forvaltningssamarbeidspartnerne innsats mot domfelte og innsatte, og tilrettelegge for standardiserte løp for tilbakeføringsarbeidet. Strukturerte og standardiserte løp for tilbakeføring kan bidra til å redusere levekårutfordringene og utenforskap for domfelte gjennom lettere overgang til utdanning og arbeid etter gjennomført straff. Det blir færre kontaktpunkter for samarbeidspartnerne gjennom færre enheter og informasjonsflyt forenkles både med hensyn til straffegjennomføringen og til løslatelse med færre glippsoner. Kvaliteten på tilbakeføringsarbeidet vil økes og domfelte vil få en smidigere overgang til samfunnet.

Erfaringen fra tilsvarende enheter i Finland hvor man har praktisert såkalte kombinerte enheter i flere år er at det sikrer bedre tilbakeføring for den domfelte gjennom bedre veiledning og rådgiving, bedre kartlegging og mer helhetlig soningsplanlegging.⁶ Region nord viser til foreløpige erfaringer fra sømløspiloten i Nordland om et bedre samarbeid i hele straffegjennomføringskjeden gjennom blant annet økt oppmerksomhet på domfeltes progresjonsplaner og løslatelsesprosedyrer. I tillegg viser de til at etablering av piloten har bidratt til et mer effektivt og enhetlig forvaltningssamarbeid.⁷

3.4.3 Kunnskapsbasert kriminalomsorg med felles kompetanse

Enheter med ansvar for både straffegjennomføring i fengsel og i samfunn skaper allsidige enheter med bedre forutsetninger for kompetansedeling og -utvikling, og legger til rette for større grad av tverrfaglighet som gir et bedre beslutningsgrunnlag. Større enheter vil bidra til å fremme en kunnskapsbasert kriminalomsorg, med økt rettslikhet og likebehandling for hele kriminalomsorgen.

⁶ Erfaringer presentert av Combined Director Kaisa Tammi-Moilanen på fagdag om sømløshet i KDI, 9. mai 2019, samt på studiebesøk til Finland i november 2018.

⁷ Styringsdialogmøte mellom region nord og KDI 28. oktober 2019

Ansatte kan få større variasjon i arbeidsoppgaver, bredere erfaring og få flere karriereutviklingsmuligheter på tvers av fagområdene. Det vil gi større fagmiljøer og sikre at alle enheter og avdelinger får tilgang på nødvendig støttefunksjoner og kompetanse. Dette gir også bedre muligheter til å tilrettelegge og tilpasse arbeidsoppgaver for ansatte som har behov for det. Ansatte gis mulighet for å bruke og utvikle kompetansen sin på flere områder og legge til rette for videre profesjonsutvikling, både innenfor det fengselsfaglige og sosialfaglige feltet. En slik fleksibilitet vil kunne være positivt for arbeidsmiljøet og skape økt trivsel.

Erfaringene fra Finland viser at kompetansedeling i de såkalte kombinerte enhetene er blitt styrket. De ansatte ved friomsorgskontorene har blant annet fått hevet sin kompetanse om sikkerhetsarbeid, mens ansatte i fengslene har nytt godt av et tettere samarbeid med ansatte ved friomsorgskontorene om samtaleverktøy og kartlegging.

I tillegg vil direktoratet ha større oppmerksomhet på strategisk arbeid og analyser, noe som vil styrke enhetene og bidra til en kunnskapsbasert fagutvikling for hele etaten.

3.4.4 Flexibel ressurs- og kapasitetsfordeling

Enheter med alle straffereaksjoner og gjennomføringsformer gir et større handlingsrom for effektiv drift og dermed mulighet for en mer treffsikker ressurs- og kapasitetsfordeling. Enhetene blir mindre sårbare for variasjoner som påvirker både oppgaver og kapasitet, og kan tilpasse kapasiteten der behovet er størst til enhver tid. Slike enheter gir større mulighet til å fordele belastning og vil skape en mer bærekraftig organisasjon. Den foreslåtte enhetsstrukturen vil styrke det lokale nivået, redusere byråkrati og gi mer effektiv saksbehandling.

3.4.5 Reduksjon av u hensiktsmessige kulturelle og strukturelle skiller

Ved at alle enhetene gjennomfører både straff i fengsel og straff i samfunn reduseres u hensiktsmessige strukturelle og kulturelle skiller mellom fengsler og friomsorgskontor, og opplevelsen av avstand i samarbeidet mellom ulike fagområder og profesjoner. Det vil bli enklere å styre enhetlig i alle ledd. Det gir et bedre grunnlag for å utvikle en enhetlig kultur på tvers av fag- og kompetanseområder og profesjoner som støtter opp om én kriminalomsorg og det felles samfunnsoppdraget.

4 Ny organisering av direktoratet

4.1 Prinsippene for organisering av direktoratet

Organisering av direktoratet skal baseres på følgende prinsipper:

- Det skal være et organisatorisk skille mellom de strategiske utviklingsoppgavene, de operative oppgavene og driftsoppgavene
- Det strategiske ledelsesfokus skal styrkes
- Samfunnsoppdraget skal synliggjøres i organisasjonskartet
- Det skal være tydelige styringslinjer og et håndterlig kontrollspenn

Nedenfor gis det en beskrivelse av hovedtrekkene i ønsket organisering av direktoratet og en illustrasjon/eksempel på et organisasjonskart hvor disse prinsippene er ivaretatt. KDI vil understreke at det endelige organisasjonskartet for KDI skal forhandles og at organisasjonskartet som er illustrert nedenfor kun er et eksempel.



Illustrasjon/eksempel på organisering basert på prinsippene

Figur 4 Eksempel på et organisasjonskart

4.2 Direktoratets oppgaver og styrking av utviklingsfokuset

Difi understreket i sin evaluering av kriminalomsorgen et behov for at direktoratets faglige rolle og rollen som etatsstyrer blir tydeliggjort og styrket. I evalueringen pekes det på at JD ønsker at KDI får en sterkere strategisk rolle og at etaten etterlyser et tydeligere og faglig sterkere direktorat som blant annet sørger for god og ensartet praksis i hele kriminalomsorgen. Det pekes også på at KDI ikke har hatt den nødvendige kapasiteten eller oppmerksomheten mot å utnytte den praksisorienterte kunnskapen på en best mulig måte og omsette praktisk erfaring og statistikk til relevante analyser og innspill til politikktutforming.

Utviklingsperspektivet må derfor gis større oppmerksomhet slik at strategisk arbeid og analyser ligger til grunn for den faglige utviklingen. Utviklingsoppgavene vil derfor samles og skilles fra de rene virksomhetsstyringsoppgavene. Et helt sentralt premiss er at organiseringen av KDI skal stimulere til et faglig sterkt og tydelig direktorat, både overfor etaten for øvrig, departementet og andre interessenter. Organiseringen av direktoratet skal også støtte opp om de lokale enhetene og skape et tilgjengelig direktorat, slik at organiseringen av KDI på denne måten er et grep som bidrar til å styrke lokalt nivå. Alle straffegjennomføringsenhetene vil derfor rapportere til én avdeling i KDI. Avdelingen skal sikre en samordnet og helhetlig oppfølging av enhetene med støtte fra samtlige avdelinger i KDI.

Samtidig er det viktig å legge til rette for at utpregede driftsoppgaver ikke legges til direktoratet, men skilles ut i egne enheter som fellestjenester på lokalt nivå. Det vil sikre at direktoratet har mest mulig oppmerksomhet på styring og fagutvikling framfor løpende driftsoppgaver. Disse fellestjenestene omtales nærmere i kapittel 4.3.

En konsekvens av tonivåmodellen er at klagesakene skal samles organisatorisk i KDI. Difi påpekte i sin evaluering av kriminalomsorgen at samling av all klagesaksbehandling vil bidra til å tydeliggjøre direktoratets gjennomføringsrolle og styrke den faglige rollen. Gjennom organisatorisk samling av klagesakene, vil KDI få bedre kunnskap om dagens praksis, og samtidig styrke likebehandling som er et viktig mål for omorganiseringen. Dette kan videre gi et bedre grunnlag for opplærings- og veiledningstiltak for å sikre god og enhetlig praksis i enhetene. Det er imidlertid av stor betydning at direktoratet har oversikt over lokal praksis, også når det gjelder vedtak som ikke påklages og dermed ikke blir kjent for direktoratet. Det innebærer at det må arbeides kontinuerlig med rettssikkerhet og likebehandling gjennom god internkontroll, tilsyn og samlinger på tvers av enheter.

4.3 Kriminalomsorgens fellestjenester

Det er en rekke operative fellestjenester i etaten:

- Transporttjenesten
- Hundetjenesten
- Sentral domsadministrasjon og bøttetjeneste
- Dokumentsenteret
- Lønn og regnskap
- IKT-drift, IKT-brukersenter, inkludert kontrollsentralen

4.3.1 Transport- og hundetjenesten, samt sentral domsadministrasjon og bøttetjenesten

Kriminalomsorgens Transporttjeneste (KTT) er en utpreget operativ funksjon hvor hovedoppgaven er transport av varetektsinnsatte for Sørøst politidistrikt og delvis Øst politidistrikt. Ved ledig kapasitet utføres også oppdrag for andre politidistrikt og for kriminalomsorgen. Tjenesten har omlag 50 ansatte, fordelt på fem baser ved følgende fengsler: Ringerike, Drammen, Telemark avdeling Skien, Søndre Vestfold avdeling Berg og Ravneberget.

Kriminalomsorgens hundetjeneste består av 14 hundeevipasjer. Hundetjenesten er en operativ funksjon som krever spesialkompetanse, med relativt få medarbeidere.⁸ Det er per i dag ikke en nasjonal overbygning som sikrer en felles faglig arena for denne tjenesten. En samlet organisering av hundetjenesten vil kunne styrke rekrutteringskompetansen, sikre synergier i oppgavefordelingen mellom enhetene, og etablere et miljø for hundeførerne der ledelse og faglig oppfølging samkjøres. Organisatorisk vil det være fordelaktig å samle hundetjenesten og transporttjenesten. Hundetjenesten vil uansett være geografisk plassert ute ved enheter.

Sentral domsadministrasjon og bøttetjeneste er tilsvarende typiske driftsoppgaver. En sentral domsadministrasjon vil ha ansvar for at alle dommer og behov for varetektsplass fra politiet koordineres og fordeles videre. Den sentrale domsadministrasjonen vil også ha i oppgave å undersøke om domfelte ønsker å søke om alternative måter å gjennomføre dom, som elektronisk kontroll eller bøttetjeneste. Videre kan det være aktuelt å gi den sentrale domsadministrasjonen ansvaret for å fastsette tidspunkt for iverksettelse av straffegjennomføringen, behandle søknader om utsettelse, samt gi informasjon og svare på spørsmål fra domfelte om hva som forventes av domfelte under en straffegjennomføring og hvilket innhold kriminalomsorgen kan tilby den domfelte. Domsadministrasjonen vil kunne sørge for at kapasitetsutnyttelsen fordeles jevnt ut over landet og hindre at det oppstår kø i ett område og lavt belegg i et annet. Dersom domsadministrasjonen skal kunne treffe slike vedtak, betinger det at det skilles ut fra direktoratet, som da kan være klageinstans. Ved å samle denne kompetansen vil det sikre mer likeverdig praksis, og kunne fremme løsninger på tvers av enhetene der det er nødvendig for best mulig plassering av domfelte og logistikk.

Samling av transport- og hundetjenesten, samt sentral domsadministrasjon og bøttetjenesten, i en egen enhet utenfor direktoratet, vil styrke direktoratets strategiske fokus og gi et tydeligere skille mellom de strategiske oppgavene og de operative oppgavene. En slik organisatorisk samling innebærer ikke relokalisering av arbeidsplasser.

⁸ Oppfølging, trening og videreutvikling av hundeevipasjene skjer i samarbeid med lokal hundeinstruktør ved stedlig politidistrikt. Det er opprettet et formelt samarbeid med politihøgskolen (PHS) gjennom en samarbeidsavtale der opplæring av nye hunder og godkjenning av disse, samt regodkjenning annethvert år, er formalisert.

4.3.2 Kriminalomsorgens fellestjenester

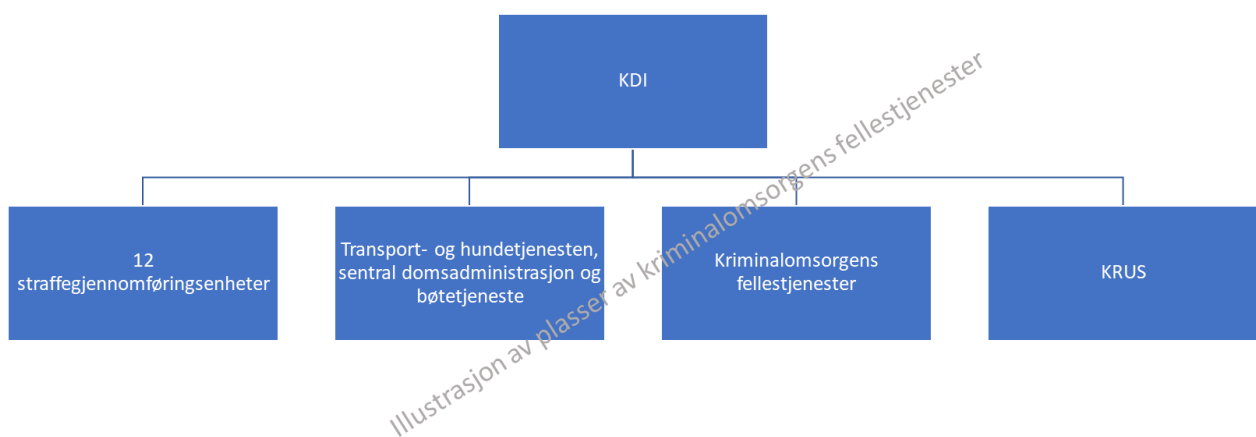
Kriminalomsorgens dokumentssenter (KDS) er i dag organisatorisk underlagt region sørvest, men betjener hele etaten. Senteret har 19 medarbeidere. Dokumentssenterets oppgaver er operative, stedsuavhengige, og krever spesialisering innen arkivfaget og kunnskap om organisasjonen for å kunne fordele saker korrekt. Oppgavene er av en slik art at samling av tjenesten gir gevinster både for kvalitet og effektiv ressursutnyttelse.

Direktoratet ivaretar i dag felles administrative tjenester som lønn og regnskap. Også denne oppgaven er viktig å beholde samlet. Dette er imidlertid ikke typiske direktoratsoppgaver og oppgavene kan derfor plasseres i en enhet utenfor direktoratet.

På IKT- området er det også en del utpregede operative oppgaver som betjener hele etaten, for eksempel drift av fellesløsninger for hele kriminalomsorgen, kontrollsentralen og brukerstøtte. Kontrollsentralen er døgnbemannet alle dager i året. Kontrollsentralen har ansvar for å motta og håndtere alarmer og hendelser fra hele etaten gjennom hele døgnet når det gjelder elektronisk kontroll, omvendt voldsalarm (OVA) og personalarmer for ansatte ved friomsorgskontorene på utegående oppdrag. Dette er oppgaver som forventes å øke i fremtiden, i tillegg kan også kontrollsentralen på sikt få nye oppgaver som egnes for en slik sentral håndtering. Videre tar kontrollsentralen også imot enklere brukerstøttehenvendelser fra ansatte i hele etaten utover dagtid.

Direktoratet anbefaler at KDS, lønn og regnskap, samt utvalgte oppgaver på IKT-området samles i en egen enhet for administrative fellestjenester. I det videre arbeidet vil oppgavene som anbefales samles i en egen enhet konkretiseres, herunder må grensesnitt mellom oppgaver vurderes. En organisatorisk samling av disse oppgavene til lokalt nivå vil styrke og rendyrke direktoratsrollen. Organisatorisk samling i en egen enhet betyr ikke at oppgavene og tjenestene skal samlokaliseres slik at arbeidsplasser flyttes.

Plasseringen av kriminalomsorgens fellestjenester er illustrert i figur 5 nedenfor.



Figur 5 Illustrasjon på organisatorisk plassering av kriminalomsorgens fellestjenester

4.4 Positive effekter av ny organisering av direktoratet

Difi evalueringen understreket behovet for at direktoratsrollen tydeliggjøres og styrkes. Organisering av direktoratet skal bidra til:

- Et tydeligere og faglig sterkere direktorat
- Et direktorat som sikrer helhetlig og enhetlig styring
- Et mer samordnet direktorat

Nedenfor gis det en utdypende beskrivelse av de positive effektene med ny organisering av direktoratet.

4.4.1 Et tydeligere og faglig sterkere direktorat

Samfunnsoppdraget skal synliggjøres i organiseringen av direktoratet. Organisasjonskartet skal kommunisere bedre med omverden og det skal være enklere å se hvilke oppgaver som er plassert hvor. En egen kommunikasjonsstab vil bidra til styrking av internkommunikasjonen, synliggjøring av virksomheten og samfunnsoppdraget for omverdenen, samt bidra til positiv omdømmebygging.

Tonivåmodellen innebærer at alle sentrale styringsressurser samles i og håndteres av direktoratet. Direktoratet vil dermed få sterkere fagmiljøer og flere ressurser å trekke veksler på.

Kontrollspennet i direktoratet skal være håndterlig. Gjennom et tydeligere skille mellom de strategiske og operative oppgavene, og samling av oppfølgingsansvaret for straffegjennomføringsenhetene i en egen avdeling, legges det til rette for at direktoratet er tilstrekkelig strategisk og evner å etablere en styringsdialog som sikrer en helhetlig tilnærming på alle fagområdene. Det legger til rette for en etatsledelse som både er strategisk innrettet, handlingskraftig, og i direkte og løpende dialog med straffegjennomføringsenhetene. Dette gir et godt utgangspunkt for å kunne vurdere utviklings- og forbedringspotensialer.

Et viktig grep for å sikre tilstrekkelig oppmerksomhet på de strategiske og utviklingsorienterte oppgavene er å etablere egne enheter for kriminalomsorgens fellestjenester. Et begrenset antall avdelinger i direktoratet med mer rendyrket direktoratsoppgaver reduserer direktørens kontrollspenn og legger til rette for et tett og smidig samarbeid mellom lederne og mellom avdelingene. Samtidig styrkes ledelseskapasiteten ved at assisterende direktørfunksjonen rendyrkes til å ha ansvaret for direktoratets samlede oppgaveportefølje sammen med direktøren. Beslutningsprosessene blir mer effektive og raskere.

Utviklingsperspektivet skal sikres ved at analyser og strategiutvikling på alle fagområder samles i en egen avdeling.

4.4.2 Et direktorat som sikrer helhetlig og enhetlig styring

KDI mener at dagens organisering med tre nivåer ikke i tilstrekkelig grad sikrer en helhetlig og enhetlig styring. Tonivåmodellen innebærer færre myndighetsnivå og en klar ansvars- og oppgavedeling mellom nivåene. Samling av mål- og resultatstyringen for alle straffegjennomføringsenhetene i direktoratet vil legge til rette for en mer enhetlig styring. Ivaretagelsen av samfunnsoppdraget styres og følges opp fra direktoratet. Dette gir et bedre grunnlag for en mer forenklet, helhetlig og enhetlig styring, og linjen til straffegjennomføringsenhetene blir tydeligere.

En samling av alle klagesaker til KDI legger til rette for mer enhetlig saksbehandling, og vil kunne gi økt kvalitet og likebehandling. Dette vil igjen gi et bedre grunnlag for å sikre lik praktisering av

regelverket og gi felles føringer til straffegjennomføringsenhetene. Likheter i saksbehandlingen skal også understøttes av en enhetlig faglig utvikling av kriminalomsorgen.

4.4.3 Et mer samordnet direktorat

Et håndterlig kontrollspenn og styrket lederkapasitet på de strategiske oppgavene bidrar til et mer samordnet direktorat.

Organiseringen skal legge til rette for helhetlig lederskap og styring, samtidig fremme mer dybdekunnskap slik at det blir enklere å prioritere utviklingsoppgaver. Det er også et grunnprinsipp i modellens struktur at det skal være et tverrfaglig samarbeid som gir bedre kompetanseutnyttelse på tvers enn dagens opplevde skott mellom avdelingene. Kompetansedelingen mellom fagområdene skal økes gjennom utvikling av arbeidsformer som bidrar til tverrfaglig samarbeid. En mer samordnet oppgaveløsning gir færre siloer. Avdelingen som har et særskilt ansvar for oppfølging av straffegjennomføringsenhetene vil bidra til å spre kunnskap og erfaringer fra lokalt nivå til alle avdelingene i KDI, og disse vil støtte opp om oppfølging og styringen av straffegjennomføringsenhetene i linjen.

Samling av styring av alle straffegjennomføringsenhetene til en avdeling sikrer at styringen er helhetlig og entydig, og vel koordinert med bidrag fra alle relevante avdelinger og fagområder.

5 Oppgave- og ressursfordeling

Innledningsvis beskrives prinsippene som vil legges til grunn for oppgavefordelingen. Deretter beskrives den konkrete oppgavefordelingen og hvilken kompetanse alle straffegjennomføringsenhetene må inneha. Avslutningsvis gis det en kort omtale av prinsippene for ressursfordeling mellom sentralt og lokalt nivå.

5.1 Prinsipper for oppgavefordeling

En vellykket implementering av en tonivåmodell forutsetter at det er en sammenheng mellom oppgavedeling, fullmaktsstruktur og ressurser, og at fullmakts- og beslutningsstrukturen, samt ansvars- og oppgavedelingen mellom sentralt og lokalt nivå er klart definert. Etablering av en tonivåmodell innebærer at oppgavene som regionadministrasjonene har hatt enten må håndteres av direktoratet eller på lokalt nivå. KDI har lagt følgende hovedprinsipper til grunn for oppgavefordeling mellom direktoratet og straffegjennomføringsenhetene:

- Strategiske oppgaver og overordnede faglig utvikling legges til direktoratet
- Driftsoppgaver, implementering og gjennomføring legges til enhetene
- Straffegjennomføringsenhetene behandler alle saker etter straffegjennomføringsloven i første instans. Alle klagesaker behandles i direktoratet
- Oppgavene skal fordeles på en måte som gir fagmiljøer med tilstrekkelig kapasitet og kompetanse, og reduserer sårbarheten ved fravær

Hovedprinsippene kan ikke rendyrkes fullt ut, for eksempel vil KDI også ha implementeringsoppgaver og enhetene vil arbeide med kontinuerlig forbedring og utvikling internt i egen enhet.

5.2 Oppgavefordeling mellom direktoratet og fellestjenestene

Transporttjenesten, hundetjenesten, sentral domsadministrasjon og bøttetjenesten samles i en egen enhet utenfor direktoratet. Administrative fellestjenester som dokumentsenderet, utvalgte oppgaver på IKT-området, samt lønn og regnskap, og eventuelt andre merkantile oppgaver organiseres også i en egen enhet utenfor direktoratet. Direktoratet vil igangsette et arbeid for å definere og

konkretisere grensesnitt mellom de IKT-oppgavene som skal være en del av direktoratet og de som skal være en del av den nye enheten for fellestjenester.

5.3 Oppgavefordeling mellom direktoratet og straffegjennomføringsenhetene

Tabell 3 under beskriver hvordan *regionenes* overordnede oppgaver fordeles mellom direktorat og straffegjennomføringsenhetene. Hensikten med beskrivelsen er ikke å beskrive alle oppgaver eller hver enkelt oppgave utførlig, men å vise oppgavedelingen på overordnet nivå. Flere av oppgavene er verken nye for direktoratet eller for straffegjennomføringsenhetene, men omfanget av oppgavene øker betraktelig både på sentralt og lokalt nivå. I tillegg innebærer tonivåmodellen at straffegjennomføringsenhetene må utføre alle oppgavene mer selvstendig enn de gjør i dag, samt treffe alle vedtak i førsteinstans. Når det gjelder myndigheten til å treffe avgjørelser etter straffegjennomføringsloven skal denne myndigheten i sin helhet legges til lokalt nivå i kriminalomsorgen.

Nåværende regionoppgaver som legges til KDI	Nåværende regionoppgaver som legges til straffegjennomføringsenhetene
<ul style="list-style-type: none"> • Strategi, policy, utvikling og felles retningslinjer • Behandle klagesaker i lokalt fattede saker • Revisjon og føre tilsyn med enhetene på alle fagområder • Oppdragsbrev, fordele midler til enhetene, oppfølging og regnskapskontroll • Sørge for forsvarlig ressursbruk • Styring, koordinering og oppfølging av enhetene • Ledelses- og støttefunksjoner til enhetene⁹ • Ivareta forvaltningssamarbeidet med samarbeidende etater • Inngåelse og avslutning av husleieavtaler • Byggeprosjekter og større investeringer • Definerer, koordinering, samt overordnet oppfølging og utvikling av innhold, aktivisering, arbeidsdriften og programvirksomheten • Tilrettelegge for fag- og kompetanseutvikling i etaten • Koordinering av øvelses -og beredskapsarbeidet, kontinuerlig bakvakt for varsling og håndtering av større hendelser 	<ul style="list-style-type: none"> • Helhetlig driftsansvar • Sørge for forsvarlig ressursbruk • Alle vedtak iht. straffegjennomføringsloven, herunder også prosessuelle saker for retten • Budsjettering, fordeling, oppfølging og regnskapskontroll • Personalforvaltning, rekruttering og løpende rådgivning til ledelse • Enkeltanskaffelser • Forskningsøknader • Løpende forvaltningssamarbeid og regionalt forvaltningssamarbeid • Løpende oppfølging av husleieavtaler • Implementere programvirksomhet, innhold i straffegjennomføring, aktivisering og arbeidsdrift • Gjennomføring av opplæring og kompetansehevingstiltak • HMS /personvern/informasjonsikkerhet • Koordinering, oppfølging og læring i sikkerhets- og beredskapsarbeidet

⁹ Regionadministrasjonene gir i dag støtte til enhetene på alle fagområder. Noen av støttefunksjonene vil i fremtidig organisering gis av fellestjenestene som organiseres i egne enheter på lokalt nivå, jf. kapittel 4.3.

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • Koordinering og standardisering av statisk, dynamisk og organisatorisk sikkerhet | |
|--|--|

Tabell 3 Fordeling av dagens regionoppgaver

I tillegg vil det kunne være andre oppgaver som er av nasjonal karakter, men som av ulike årsaker bør samles i én enhet, eventuelt et utvalg av enheter. Refusjonsordningen er et eksempel på en slik nasjonal forvaltningsoppgave. Dette er i dag er lagt til region nord, og KDI er klageinstans. Basert på prinsippene for oppgavedeling, anbefaler direktoratet at refusjonsordningen fortsatt bør være samlet, og at forvaltningen av ordningen legges til én enhet i geografisk nærhet til dagens regionadministrasjon i nord slik at arbeidsplassene forblir i Trondheimområdet. KDI opprettholder rollen som klageinstans.

5.4 Oppgavefordeling mellom direktoratet, straffegjennomføringsenhetene og KRUS

Ny organisering av kriminalomsorgen får ingen direkte konsekvenser for organisering av KRUS, eller for plassering av KRUS i organisasjonskartet og det forvaltningsmessige forholdet til direktoratet. KRUS er en del av kriminalomsorgen og er underlagt KDI.¹⁰ Likevel vil en ny organisering av kriminalomsorgen kunne påvirke oppgavefordeling mellom KRUS og etaten for øvrig. KRUS har i dag et utstrakt tilbud om etter- og videreutdanning for etaten, basert på det kompetansebehovet som vurderes nødvendig og hensiktsmessig til enhver tid. Regionene har også bidratt med kompetanseheving for egne enheter, gjennom ulike regionale kurs og samlinger. Sistnevnte er et godt supplement til den sentrale opplæringen som blir gitt av KRUS. Ved en tonivåmodell må det vurderes hvorvidt disse oppgavene skal ivaretas på lokalt nivå eller om de skal plasseres i KDI eller KRUS.

Det legges som tidligere nevnt opp til at direktoratet i større grad skal ha en strategisk rolle, og i mindre grad ha ansvar for driftsoppgaver. I lys av dette vil det ikke være naturlig at de regionale opplæringsoppgavene legges til KDI. Oppgavene bør derfor fordeles mellom enhetene og KRUS. Det vil være behov for en gjennomgang av etter- og videreutdanningstilbudet for hele etaten for å finne en hensiktsmessig ansvarsfordeling på dette området mellom lokalt nivå og KRUS.

Det vil sees nærmere på hvordan organisering av analysearbeidet i KDI skal innrettes, kompetansebehov og grensegangen mot det analysearbeidet som i dag utføres på KRUS. Det pågår også et større arbeid med å se på en mulig sammenslåing av Politihøgskolen og KRUS, samt etablering av et kunnskapssenter som kan påvirke arbeidsfordelingen.

5.5 Ressurskartlegging og kompetansebehov i straffegjennomføringsenhetene

Basert på den foreslåtte oppgavefordelingen må straffegjennomføringsenhetene i tillegg til bemanningen i førstelinjen¹¹, ha kapasitet og kompetanse innenfor følgende områder:

- Doms- og varetektsadministrasjon
- Teknisk kompetanse infrastruktur og sikkerhetsstyr
- IKT- kompetanse
- Driftskompetanse (bygg og samarbeid med Statsbygg)

¹⁰ For studiene ved KRUS fungerer KDI som styre, og der Universitet- og høyskoleloven gir myndighet til rektor, er det direktøren ved KRUS som innehar denne myndigheten. Gjennom sin styrefunksjon gir KDI rammeplaner, godkjenner studieplaner, utviklingsplan og forskningsplan. KDI fastsetter mål og oppdrag til KRUS i årlige disponeringsbrev, det rapporteres tertialvis og avholdes jevnlig styringsdialogmøter mellom KDI og KRUS.

¹¹ De som har direkte kontakt med innsatte og domfelte, herunder fengselsbetjenter, verksbetjenter, konsulentene i friomsorgen.

- Transport/overføring av innsatte
- Arbeidsrettslig og øvrig HR-kompetanse
- Personaladministrative oppgaver
- Bemanningsplanlegging
- Progresjon- og tilbakeføringskompetanse
- Juridisk kompetanse på straffegjennomføring og prosesskompetanse
- Innsattøkonomi og forvaltning av materiell med mer for innsatte
- Økonomi, budsjett, styring og oppfølging
- Intern kommunikasjon og mediehåndtering
- Sikkerhet og beredskap
- HMS/personvern
- Ledelse

Det vil være behov for å styrke enhetene med kompetanse og kapasitet innenfor flere av disse områdene. Dagens ressursituasjon i enhetene vil danne grunnlaget for vurderingen av hvilke områder i hvilke enheter som må styrkes. Denne konkretiseringen vil være en viktig del av det videre arbeidet.

5.6 Fordeling av ressurser mellom direktoratet og straffegjennomføringsenhetene

En tonivåmodell innebærer som nevnt at det frigjøres ressurser gjennom nedleggelse av regionadministrasjonene. Disse ressursene vil fordeles mellom direktoratet og de nye enhetene. Det er grunn til å understreke at ressursene som frigjøres er begrenset etter flere år med ABE-kutt. Regionadministrasjonene har redusert antall årsverk med 21 % siden 2014.

De nye enhetene må ha tilstrekkelig faglig og administrativ kapasitet til å inneha et helhetlig driftsansvar. KDI legger til grunn at enhetene skal tilføres en større andel av ressursene som frigjøres ved nedleggelse av regionadministrasjonene, enn direktoratet. Den konkrete fordelingen av ressursene og kompetansen vil skje i forbindelse med utarbeiding og drøfting av bemanningsplanene for direktoratet og for hver enkelt enhet.

6 Vurdering av fremtidig organisering

I dette kapitlet gis det en vurdering av den foreslåtte organiseringen av kriminalomsorgen i lys av målene for omorganiseringen. Risikoområdene og risikoreduserende tiltak presenteres. Avslutningsvis gis det en samlet vurdering.

6.1 Vurdering i lys av målene for omorganiseringen

KDI har i utformingen av organisasjonsmodellen tatt utgangspunkt i målene for omorganiseringen slik de er nedfelt i oppdragsbrevet, jf. kapittel 1.1. Nedenfor oppsummeres direktoratets vurdering av hvordan den foreslåtte organiseringen støtter opp om målene.

Den foreslåtte organisasjonsmodellen vil styrke både KDIs faglige rolle og gjennomføringsrolle som direktorat. Samling av de strategiske oppgavene og utviklingsoppgavene i direktoratet og et tydeligere skille mellom strategiske og driftsoppgaver legger til rette for en sterk og tydelig etatsledelse.

Færre myndighetsnivå, en klar ansvars- og oppgavedeling mellom nivåene, et håndterlig antall straffegjennomføringsenheter, og at gjennomføringen av samfunnsoppdraget styres fra ett og samme nivå støtter opp om målet om **forenklet styring og tydelig etatsledelse**.

Organisasjonsmodellen legger til rette for en tett og enhetlig styringsdialog og god samhandling.

Styringsdialogen vil bli mer effektiv, avklaring i saker mellom nivåene vil komme raskere, utnyttelsen av etatens samlede ressurser vil bli bedre og rapportering og oppfølging effektiviseres. Samling av oppfølgingsansvaret for straffegjennomføringsenhetene i én avdeling i KDI, legger til rette for at KDI får tilgang til, og styrker evnen til å utnytte den praksisorienterte kunnskapen på en god måte og omsette praktisk erfaring til innspill til politikkkutforming.

Enhetene er også dimensjonert slik at de er mest mulig like i størrelse og innhold, noe som vil sikre en mer helhetlig og enhetlig etatsstyring.

Kontrollspennet internt i enhetene vil bli betydelig større enn i dag, samtidig som enhetene vil få de nødvendige fullmakter og den fleksibiliteten som trengs for å sikre en god og effektiv styring og organisering internt. Størrelsen og sammensetningen av enhetene hensyntar at styrings- og kontrollspennet internt i den enkelte enhet og den geografiske avstanden mellom lokasjonene skal være håndterlig. Samtidig som økt digital samhandling bidrar til at geografisk avstand ikke lengre er like utfordrende.

Den foreslåtte enhetsstrukturen vil bidra til å **styrke det lokale nivået**, gjennom å etablere robuste enheter med tilstrekkelig kompetanse og fleksibilitet til å håndtere både nåværende og fremtidige oppgaver og prioriteringer. Tonivåmodellen gjør at enhetene vil få større fullmakter enn de har i dag, og størrelsen og sammensetningen på enhetene gjør de godt rustet til å håndtere disse på best mulig måte. Flere beslutninger vil treffes nær den domfelte og den domfelte får raskere beslutninger.

Færre myndighetsnivå gir klarere linjer og reduserer muligheten for at det utvikler seg ulik praksis og ulik kvalitet i tjenestetilbudet. Tonivåmodellen gjør at alle enkeltsaker behandles på lokalt nivå i første instans. Dette bidrar til både økt volum og rom for fleksibel og effektiv utnyttelse av kompetansen, noe som sikrer kvalitet i oppgaveløsningen. Klagesaksbehandlingen samles i direktoratet, og støtter opp om målet om økt **rettslikhet og likebehandling**. Sammensetningen av innholdet i enhetene sikrer både et bredt tilbud og tverrfaglig kompetanse som også vil styrke likebehandlingen.

Ved at alle enhetene i den nye modellen har en sammensetning som inneholder alle straffereaksjonene og gjennomføringsformer vil domfelte møte en **sømløs kriminalomsorg** uten uhensiktsmessige barrierer mellom straffegjennomføring i fengsel og i samfunn og mellom de ulike sikkerhetsnivåene. Domfelte vil møte mer ensartet praksis og kvalitet i tjenestetilbudet.

God sammenheng mellom organisering av kriminalomsorgen og de andre aktørene i straffesakskjeden sikrer et helhetlig blikk på domfelte. Den foreslåtte geografiske inndelingen som i stor grad samsvarer med øvrige forvaltningssamarbeidspartnere og med mer større fagmiljø vil kunne styrke samhandlingen med forvaltningssamarbeidspartnere, gi **bedre sammenheng i straffesakskjeden** og øke kvaliteten på tilbakeføringsarbeidet.

Fengsler og friomsorgskontor vil få felles ledelse og administrasjon. Et styrket lokalt nivå vil kunne skape et handlingsrom for en mer effektiv ledelse og treffsikker ressursutnyttelse. KDI vil ha gode forutsetninger for å se etatens ressurser og kapasitetsutnyttelse under ett, og samlet sett gi mulighet for **effektiv ressursutnyttelse og å bruke mer ressurser på tjenesteproduksjon framfor administrasjon og ledelse**. Effektiv ressursutnyttelse realiseres primært ved standardisering og harmonisering av prosedyrer og retningslinjer, utvikling av nye arbeidsformer og bedre og mer effektiv utnyttelse av IKT-systemer.

Fullmakts- og medbestemmelsesstrukturen internt i enhetene skal støtte opp om et **godt og styrket partsamarbeid**. Det vil iverksettes både kompetansehevende tiltak og andre tiltak for å støtte opp om et styrket og konstruktivt partssamarbeid.

6.2 Identifiserte risikofaktorer og risikoreduserende tiltak

Gjennom den utvidet enhetsledersamlingen, fagsamling med alle KDI-ansatte, og i møter med tillitsvalgte og vernetjenesten er det identifisert en rekke mulige risikofaktorer. Disse risikofaktorene kan grupperes i følgende tre hovedområder:

1. Risikofaktorer ved selve organisasjonsmodellen
2. Risikofaktorer ved gjennomføring av omorganiseringsprosessen
3. Risikofaktorer i implementeringen

Nedenfor gis det et sammendrag av risikofaktorene og foreslåtte risikoreduserende tiltak. I vedlegg 2 er samtlige risikofaktorer og risikoreduserende tiltak beskrevet utførlig.

6.2.1 Organisasjonsmodellen

De identifiserte risikofaktorer knyttet til selve utformingen av organisasjonsmodellen er:

- Stort kontrollspenn i enhetene og direktoratet
- Vanskeligere å få prioritert straffegjennomføring i samfunn når det er organisert sammen med straffegjennomføring i fengsel
- Enhetene blir mest opptatt av egen enhet fremfor samarbeid på tvers og dette skott hindrer likebehandling og sømløshet
- Flaskehals og økt byråkrati
- Skille mellom strategiske og operative oppgaver i direktoratet kan gi utilsiktede konsekvenser som fragmentering, manglende variasjon i oppgaver mv

De identifiserte risikoen må håndteres og det vil iverksettes flere tiltak for å redusere risikoen, herunder:

- Enhetene skal få nødvendig tillit og fullmakter
- Det skal iverksettes tiltak som styrker partssamarbeidet
- Det skal etableres gode rutiner for internkontroll og systematisk arbeid med likebehandling på alle fagområder i enhetene
- Det skal legges til rette for bruk av digitale løsninger for å forenkle og sikre kontakt innenfor enheten ved større avstander
- Enhetslederne skal få tydelige enhetlige krav og styringsdokument med prioriteringer
- Enhetene skal tilføres ressurser og kompetanse og de administrative ressursene skal komme hele enheten til gode

Ytterligere risikoreduserende tiltak, samt utdypning av de enkelte tiltakene er beskrevet i vedlegg 2.

6.2.2 Gjennomføring av omorganiseringsprosessen

Det er identifisert tre risikofaktorer knyttet til selve gjennomføringsprosessen:

- Tilstrekkelig tid og ressurser i forberedelsene og gjennomføringen
- Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre omorganiseringen
- Kompetanse- og lederlekkasje

De identifiserte risikoen må håndteres og det vil iverksettes flere tiltak for å redusere risikoen, herunder:

- Sette av nødvendige administrative ressurser og lederressurser til gjennomføring
- Ha dedikerte prosessleder(e) for hver sammenslåingsprosess
- Løpende informasjon om fremdriftsplan for prosessen og løpende oppdateringer av status
- Gi lederstøtte og tilbud om lederutvikling
- Tydeliggjøre tidlig hvilke kompetanse- og kvalifikasjonskrav som vil stilles til enhetslederne
- Fastsette kriteriene for innplasseringsprosessene så tidlig som mulig

Ytterligere risikoreduserende tiltak, samt utdypning av de enkelte tiltakene er beskrevet i vedlegg 2.

6.2.3 Implementering

Det er også identifisert flere risikofaktorer knyttet til selve implementeringen:

- Manglende reelle endringer i arbeidsprosesser – det endres ikke nok
- Kvalifikasjonskrav, titler og lønnsbetingelsene støtter ikke opp om sømløshet
- Uenighet om behovet for endring skaper motstand
- Kulturutfordringer
- Manglende lokal kunnskap

De identifiserte risikoen må håndteres og det vil iverksettes flere tiltak for å redusere risikoen, herunder:

- Enhetlig og helhetlig styring og systematisk tilsyn på alle fagområder
- Tydelig styringsform med flere møtepunkter for alle ledd
- KDI må sikre at det er felles faglige arenaer for utvikling av kriminalomsorgen
- Lederkompetanse videreutvikles og styrkes
- Ta kulturutfordringene på alvor og bruke tid på gode prosesser knyttet til ivaretagelse av personalet/arbeidsmiljøet
- Gi enhetene mulighet for å ta hensyn til lokale forhold

Ytterligere risikoreduserende tiltak, samt utdypning av de enkelte tiltakene er beskrevet i vedlegg 2.

6.3 Samlet vurdering

I arbeidet med utforming av ny organisasjonsmodell har KDI tatt utgangspunkt i de overordnede målene JD har satt for organiseringen. Den foreslåtte modellen vil etter KDIs vurdering bidra til en forenklet styring og tydelig etatsledelse, et styrket lokalt nivå med rettslikhet og likebehandling, bedre sammenheng i straffesakskjeden med en sømløs kriminalomsorg til beste for den domfelte, og vil i tillegg legge til rette for en effektiv ressursutnyttelse hvor mer går til tjenesteproduksjon og mindre til administrasjon og ledelse. Videre er behovet for et styrket partsamarbeid og god medvirkning hensyntatt i modellen.

Den foreslåtte enhetsstrukturen skal bidra til å realisere KDIs ønskede effektmål; bedre og mer målrettet progresjon for innsatte og domfelte og bedre tilbakeføringsarbeid, en mer kunnskapsbasert kriminalomsorg med felles kompetanse, reduksjon av u hensiktsmessige kulturelle og strukturelle skiller og en fleksibel ressurs- og kapasitetsfordeling. Organisering av direktoratet og kriminalomsorgens fellestjenester skal sikre et tydelig og faglig sterkt direktorat og en samordnet styring av kriminalomsorgen. Samlet sett mener KDI at den foreslåtte organisasjonsmodellen bidrar til en helhetlig og enhetlig kriminalomsorg som ivaretar samfunnsoppdraget på en god måte.

Det er identifisert en rekke risikofaktorer med modellen, både når det gjelder selve utformingen av modellen, gjennomføring av prosessen med omorganisering, implementering og gevinstrealisering. KDI har lagt vekt på å synliggjøre alle de risikofaktorer som har fremkommet i diskusjonene og i

arbeidet med å utvikle en ny organisasjonsmodell (se vedlegg 2). Synliggjøring skaper bevisstgjøring om de utfordringer som kan ventes, og bidrar til at etaten vil være best mulig forberedt.

Arbeidet med risikoområder har også bidratt til konstruktive forslag til en rekke risikoreduserende tiltak (se vedlegg 2). Dette er tiltak som KDI mener er nødvendig å gjennomføre for å realisere de målsetningene som er satt ved organiseringen, og vil således sørge for at blir gjennomført. KDI mener at de identifiserte risikoene blir akseptable etter iverksetting av de risikoreduserende tiltakene.

Avslutningsvis vil KDI understreke at det er risiko forbundet med å videreføre dagens organisering, jf. kapittel 2. Dette gjelder ivaretagelse av samfunnsoppdraget som helhet, i tillegg til evne til å realisere de konkrete mål JD har for kriminalomsorgen, de ønskede effektmålene, evne til å imøtekomme dagens utfordringer og evne til å tilpasse seg fremtidens endrede behov. KDI anbefaler derfor en fremtidig organisering av kriminalomsorgen med en tonivåmodell og en enhetsstruktur slik det er beskrevet.

7 Forutsetninger og gjennomføringsplan for omorganiseringen

7.1 Gevinstrealiseringsplan

Forslaget om ny organisering av kriminalomsorgen innebærer først og fremst kvalitative gevinster, både som følge av tonivåmodellen, enhetsstrukturen og organisering av KDI.

Realisering av de kvalitative gevinstene vil ha stor samfunnsøkonomisk betydning. Dette gjelder særlig de positive effektene av sømløshetsprinsippet i straffegjennomføringen ved at det legges til rette for god progresjon og tilbakeføring, reduksjon av risiko for nye straffbare handlinger og som bidrar til trygghet for samfunnet. Det ligger også betydelige kvalitative gevinster i styrket kompetansedeling, bedre tilbakeføringsarbeid, en mer fleksibel ressurs- og kapasitetsfordeling og fjerning av organisatoriske barrierer mellom ulike straffegjennomføringsformer.

Videre vil tonivåmodellen forenkle styringen, støtte opp om en tydelig etatsledelse og et styrket lokalt nivå og legge til rette for økt rettslikhet og likebehandling. I tillegg vil en ny organisering av KDI bidra til et faglig sterkere direktorat med strategisk oppmerksomhet.

KDI utarbeidet en gevinstrealiseringsplan i forbindelse med forslaget til ny organisering våren 2018. Det er KDIs vurdering at de kvalitative gevinstene som er nedfelt i gevinstrealiseringsplanen av 27. april 2018, forsterkes som følge av forslaget om en mer helhetlig og ensartet enhetsstruktur, samt at geografi ikke skal nyttes som organisasjonsprinsipp for KDI i styring og oppfølging av enhetene.

Sammenslåing av enheter og nedleggelse av regionadministrasjonene vil frigjøre noen lederstillinger, men de fleste økonomiske gevinstene knyttet til mindre administrasjon og ledelse er allerede hentet ut etter fire år med ABE-reform og andre effektiviseringstiltak innenfor dagens organisasjon, jf. også Oslo Economics' rapport om analyse av driftssituasjonen i kriminalomsorgen av 18. januar 2018. De økonomiske gevinstene som følge av redusert husleiekostnader når regionadministrasjonene avvikles, ansees som ubetydelig og må sees i sammenheng med kravet om at husleiekostnadene skal reduseres i alle statlige virksomheter.

KDI vurderer at det er betydelige kvalitative gevinster med den foreslåtte organiseringen av etaten. Den gevinstrealiseringsplanen som ble utarbeidet i forbindelse med forrige forslag fra april 2018 i all hovedsak kan legges til grunn også for dette forslaget. Videre har KDI igangsatt et arbeid med en samlet og overordnet effektiviserings- og gevinstrealiseringsplan for etaten, knyttet til digitalisering og generell effektivisering for virksomheten. I dette vil også ny organisering med økonomiske og administrative konsekvenser inngå. Dette arbeidet er pågående.

7.2 Ressurser til å gjennomføre omstillingen

Foreløpige erfaringer fra omstillingen i de to pilotene Kriminalomsorg Nordland og Kriminalomsorg Innlandet tilsier en omstillingskostnad på rundt 1,5 millioner kroner til hver enhet. Lønn til prosjektledere og frikjøp av andre medarbeidere har vært den største kostnaden. Andre viktige kostnadskomponenter har vært reiser, tjenestefri for tillitsvalgte og økt frikjøp, møtevirksomhet og konsulentbruk.

Dersom foreslåtte enhetsstruktur vedtas, vil det innebære etablering av totalt 12 straffegjennomføringsenheter. To av disse enhetene, Kriminalomsorgen Nordland og Kriminalomsorgen Innlandet, har allerede organisert seg i dagens trenivåmodell med den samme strukturen som er foreslått for tonivåmodellen. Omstillingskostnadene for disse to enhetene vil bli mindre enn for de øvrige. Det må også settes av organisasjonsutviklingsmidler for enheten med ansvar for fellestjenester og enheten med ansvar for hunde- og transporttjenesten m.m.

Erfaringene med å planlegge, forberede og etablere sømløspilotene viser at det er et omfattende arbeid som er ressurskrevende. Både regionene og KDI har bidratt med avgjørende kompetanse og ressurser. Dette gjelder særlig på områdene knyttet til HR (lederstøtte og lik forvaltning av personalsaker), IKT-tilpasning, informasjon og budsjettering. Det er av avgjørende betydning for en vellykket gjennomføring av prosessen å sikre tilsvarende støtte til etablering av enhetene i den nye enhetsstrukturen. Derfor er det også viktig at det settes av tilstrekkelig ressurser til det sentrale gjennomføringsprosjektet som skal sikre enhetlig og samordnet styring av prosessene.

Dersom man legger disse erfaringene til grunn, tilsier det en omstillingskostnad på om lag 20 millioner kroner. I tillegg vil det også påløpe andre kostnader. Slike kostnader er blant annet knyttet til tilpasning av IKT- og telefonsystemer til ny organisasjon, husleier som fortsetter i lokaler som ikke lenger er i bruk, navnebytter og eventuelle bygningsmessige endringer, samt økte reisekostnader.

En samlet oversikt over det totale kostnadsbehovet vil kreve ytterligere utredninger.

7.3 Gjennomføringsplan

7.3.1 Innledning

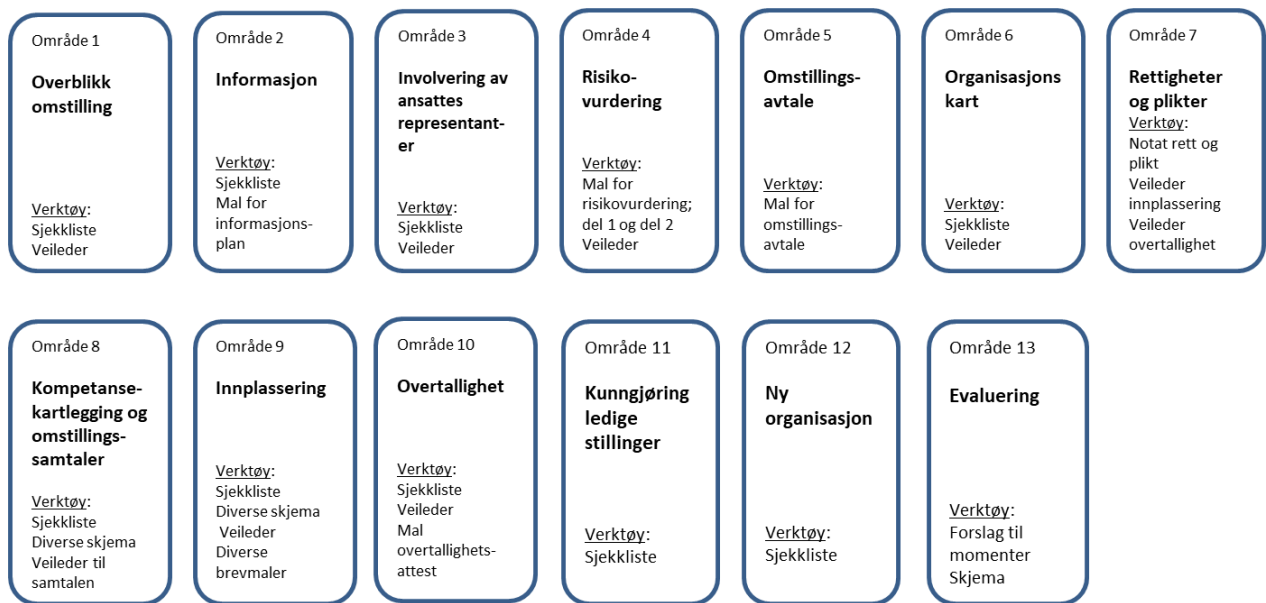
KDI legger til grunn at gjennomføringsplanen vil bli evaluert og justert underveis dersom det er behov for det. Hver sammenslåingsprosess av enheter vil organiseres som prosjekter med prosjektdeltakere både fra arbeidsgiver- og arbeidstakersiden. KDI vil styre, koordinere og støtte de lokale prosjektene.

Det er igangsatt eller planlagt fire sømløspiloter som gir nyttige erfaringer og kompetanse, og som vil brukes i det videre arbeidet med omorganiseringen.

Det er et mål for en god omorganisering at endringen gjennomføres med minst mulig tap av tid, kostnader og nøkkelpersonell, samtidig som daglig drift opprettholdes. I tillegg må motivasjon og engasjement hos medarbeidere opprettholdes. Gode prosesser forutsetter at gjeldende lovverk legges til grunn, og at medarbeidere ivaretas på en god måte. Kommunikasjon, involvering og vurdering av risiko er således viktige elementer. Videre har ledere på ulike nivå en nøkkelrolle i gjennomføringen. Lederne vil få lederstøtte, i tillegg til kompetanseutvikling der det trengs.

7.3.2 Prosessplan som legges til grunn for alle typer omstillinger i kriminalomsorgen

KDI har sammen med en etats- og partssammensatt gruppe utarbeidet en prosessplan som skal legges til grunn for alle typer omstillinger i kriminalomsorgen. Prosessplanen består av 13 områder med tilhørende sjekklister, skjemaer og veiledninger. I figur 6 vises de 13 trinnene i prosessplanen:



Figur 6 Prosessplan for omstilling i kriminalomsorgen

7.3.3 Hovedaktiviteter

For å sikre gode involverende prosesser vil KDI starte sentrale forberedelser til en ny organisering av kriminalomsorgen så tidlig som mulig.

Grunnlaget for det videre arbeidet med omorganisering av kriminalomsorgen vil baseres på en inndeling av arbeidet i tre faser:

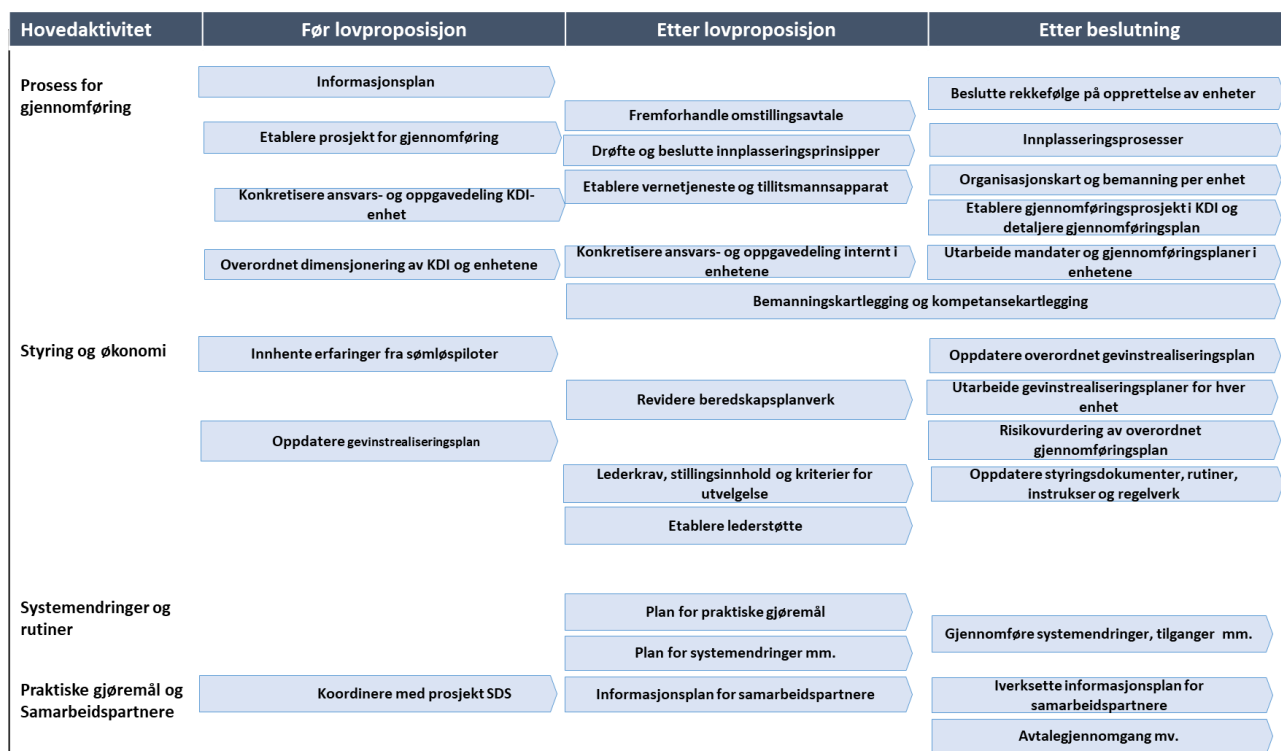
1. Frem mot lovproposisjon
2. Etter at lovproposisjonen er lagt frem
3. Når ny organisering er besluttet

Hovedaktivitetene i hver fase er strukturert i fire områder:

- Prosess for gjennomføring av organisasjonsendring
- Styring og økonomi
- Systemendringer
- Praktiske gjøremål og samarbeidspartnere

Innenfor hvert hovedområde er det identifisert og spesifisert en rekke aktiviteter. Oppgavene og aktivitetene vil løpende detaljeres.

Figur 7 viser gjennomføringsplanen med fasene og hovedaktivitetene som KDI vil følge i forberedelsene og gjennomføringen av tonivåmodellen.



Figur 7 Gjennomføringsplan

Fase 1: Frem til lovproposisjonen er lagt frem:

- Oppdatere og revidere gevinstrealiseringsplan fra 2018
- Innhente erfaringer fra sømløspiloter
- Utarbeide informasjonsplan
- Etablere prosjekt for gjennomføring
- Konkretisere ansvars- og oppgavedeling mellom KDI og straffegjennomføringsenhetene
- Konkretisere ansvars- og oppgavedelingen mellom KDI og enhetene for fellestjenester
- Fastsette overordnet dimensjonering (fordeling av ressurser mellom KDI og straffegjennomføringsenhetene og KDI og enhetene for fellestjenester)
- Prosjektet Sømløs digital straffegjennomføring (SDS) koordineres med ny organisering

Fase 2: Etter lovproposisjon er lagt frem, men før beslutning:

- Fremforhandle omstillingsavtale
- Etablere vernetjeneste og tillitsmannsapparat, herunder frikjøpsordning
- Drøfte og beslutte innplasseringsprinsipper
- Konkretisere ansvars- og oppgavedeling internt i enhetene
- Lederkrav, stillingsbeskrivelser og kriterier for lederutvelgelse og innplassering
- Revidere beredskapsplanverk
- Bemanningskartlegging og kartlegging av kompetanse
- Etablere lederstøtte
- Utarbeide plan for systemendringer
- Utarbeide gjennomføringsplan for praktiske gjøremål
- Utarbeide informasjonsplan for samarbeidspartnere

Fase 3: Etter beslutning om ny organisering:

- Risikovurderegjennomføringsplan
- Etablere gjennomføringsprosjekt i KDI og detaljere gjennomføringsplan
- Beslutte rekkefølgen på opprettelse av enheter
- Utarbeide mandater og gjennomføringsplaner i enhetene
- Utarbeide gevinstrealiseringsplan for hver enhet
- Innplasseringsprosesser
- Oppdatere styringsdokumenter, rutiner, instruksjer og regelverk
- Organisasjonskart og bemanning hver enhet
- Oppdatere overordnet gevinstrealiseringsplan
- Gjennomføre systemendringer, tilganger mv.
- Iverksette informasjonsplan for samarbeidspartnere
- Avtalegjennomgang mv.

7.3.4 Tempo og rekkefølge

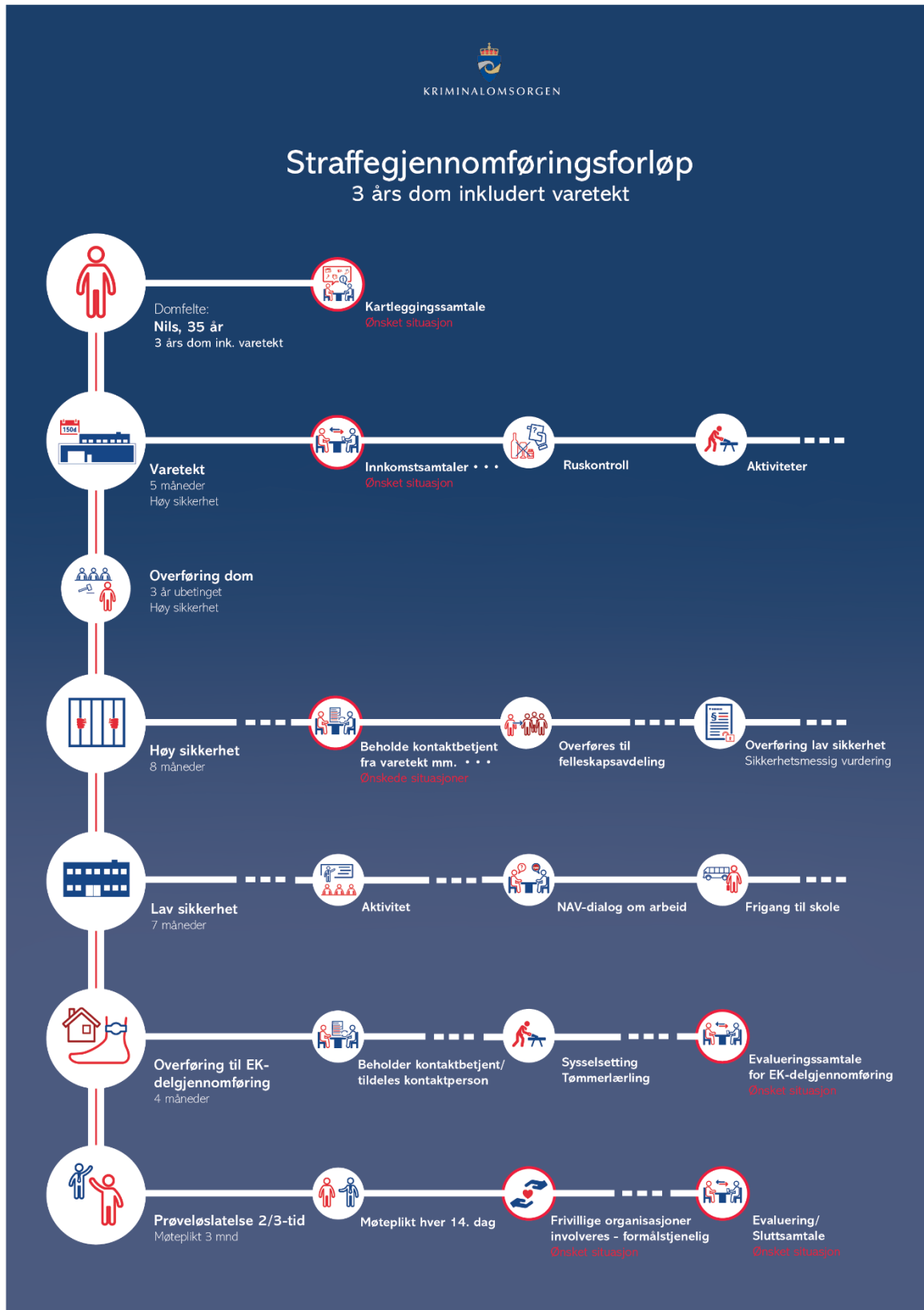
KDI anbefaler at tonivåmodellen iverksettes fra et årsskifte, fortrinnsvis 1. januar 2021, og vurderer at den nye enhetsstrukturen kan være etablert fra 1. januar 2022.

Det kan være ulike synspunkter med hensyn til når en ny organisasjonsstruktur bør være på plass i sin helhet. KDI legger til grunn at en forsvarlig gjennomføring av omorganiseringen forutsetter tilstrekkelig tid mellom beslutning og implementering, slik at etaten får gjennomført de nødvendige forberedelsene gjennom gode prosesser. Samtidig må perioden med nødvendige overgangsordninger reduseres så langt som mulig.

Umiddelbart etter at beslutning om ny organisering er truffet og dato for iverksetting er fastsatt, vil det etableres lokale gjennomføringsprosjekter. KDI vil fastsette mandatene for de lokale gjennomføringsprosjektene. Disse vil ha noe ulikt oppstartstidspunkt for å sikre at de får nødvendig oppmerksomhet, ressurser og støtte. KDI vil sammen med regiondirektørene planlegge rekkefølgen i opprettelse av enhetene. Det vil legges opp til gode lokale prosesser både i planleggingen av rekkefølgen og i beslutningsprosessen.

KDI anbefaler at den nye organiseringen av kriminalomsorgen bør evalueres på sikt.

Vedlegg 1 Illustrasjon på ønsket straffegjennomføringsforløp



Vedlegg 2 Identifiserte risikofaktorer og risikoreduserende tiltak

Gjennom den utvidet enhetsledersamlingen, fagsamling med alle KDI-ansatte, og i møter med tillitsvalgte og vernetjenesten er det identifisert en rekke mulige risikofaktorer. Disse risikofaktorene kan grupperes i følgende tre hovedområder:

- Risikofaktorer ved selve organisasjonsmodellen
- Risikofaktorer ved gjennomføring av omorganiseringsprosessen
- Risikofaktorer i implementeringen

Nedenfor gis det en nærmere beskrivelse av risikofaktorene på disse tre områdene, samt risikoreduserende tiltak. I identifisering av de risikoreduserende tiltakene er også erfaringene med etablering av sømløspilotene hensyntatt.

Organisasjonsmodellen

Det er identifisert risikofaktorer som er knyttet til selve utformingen av organisasjonsmodellen:

- Stort kontrollspenn i enhetene, flere avdelinger og geografisk avstand mellom lokasjonene, og økt kontrollspenn i direktoratet
- Vanskeligere å få prioritert straffegjennomføring i samfunn når det er organisert sammen med straffegjennomføring i fengsel
- Ulike størrelse på avdelingene i den enkelte enhet kan gi skjev ressursfordeling
- Enhetene blir seg selv nok
- Flaskehals og økt byråkrati
- Skille mellom strategiske og operative oppgaver i direktoratet

Kontrollspenn og avstand

Kontrollspennet til enhetsleder øker betraktelig sammenlignet med dagens enhetsstruktur. Enhetsleder skal styre og lede flere avdelinger og lokasjoner. Den geografiske avstanden mellom lokasjonene kan gjøre at avstanden til øverste leder oppleves som stor, og at enhetsleder ikke blir synlig nok. Store enheter og avstander kan gi ulike kulturer innad i enheten og det kan bli krevende å utvikle felles kultur og praksis i enheter med mange lokasjoner.

Det faglige kontrollspennet til enhetsleder øker også som følge av at enhetene både har ansvar for straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet. Regelverket som regulerer de ulike straffegjennomføringsformene er omfattende og ulikt.

Det er en risiko for at avdelingene opplever at de mister beslutningsmyndighet og at ansvar og fullmakter blir uklare. De ansatte kan oppleve at medvirkningen og reell innflytelse over arbeidsplassen reduseres og at partssamarbeidet svekkes.

Direktoratet får et større kontrollspenn når det skal styre og følge opp alle enhetene på alle fagområdene. Avdelingslederne i KDI får også et større kontrollspenn.

Vanskeligere å få prioritert straffegjennomføring i samfunn når det er organisert sammen med straffegjennomføring i fengsel

Det er en opplevd risiko at straffegjennomføring i fengsel vil prioriteres både med hensyn til oppmerksomhet og med hensyn til ressurser. Det daglige driftsperspektivet i fengsel, samt akutt oppståtte hendelser som må håndteres, kan resultere i nedprioritering av straffegjennomføring i samfunnet. På den annen side er det også en risiko for at medarbeidere i turnus nedprioriteres når det gjelder kompetanseheving, fleksibilitet ved ferie/fritid og personalsamlinger fordi det er kostnadskrevenende å erstatte ansatte i turnus.

Det kan også være risiko for skjev prioritering av ulike domfeltgrupper som gjennomfører ulik type straffegjennomføring. Krevende innsatte eller innsatte på høy sikkerhetsavdelinger kan få for mye oppmerksomhet sammenlignet med øvrige domfeltgrupper, og standardiserte straffegjennomføringsforløp som sikrer god progresjon for disse kan nedprioriteres. Det er også en risiko for at sårbare grupper som kvinner, forvaringsdømte og ungdom blir nedprioritert uten spesialenheter.

Det er risiko for at det er for store forventninger til at friomsorgskontorene skal bidra inn i andre straffegjennomføringsformer og at de sosialfaglige ressursene ikke er tilstrekkelige.

Ulike størrelse på avdelingene i den enkelte enhet kan gi skjev ressursfordeling

Avdelingene i den enkelte enhet vil sannsynligvis ha ulik størrelse og det er en risiko for at de største avdelingene vil få ressurser og støtte på bekostning av de mindre avdelingene. Det er en risiko for at administrative ressurser samles utfra stordriftsfordeler og at avstand og tilgang på administrative ressurser vil avhengig av hvor de er lokalisert.

Enhetene blir seg selv nok

I mange tilfeller vil ikke domfelte løslates innenfor samme enhet, særlig ikke kvinner, mindreårige, forvaringsdømte og andre mindre målgrupper. Sømløsheten må derfor gå på tvers av den enkelte enhet. Det er mange overganger på tvers av de kommende enheter. Det er en risiko for at enhetene blir mest opptatt av egen enhet, fremfor samarbeid på tvers av enhetene, og at det blir for tette skott mellom enhetene som vil være et hinder for likebehandling og sømløshet.

Det er en risiko for at det kan oppstå utilsiktet ulikheter med 12 selvstendige enheter innen alle praksisområder.

Flaskehalsar og økt byråkrati

Det er en risiko for at klagesaksbehandlingskapasiteten blir for liten og at saksbehandlingstiden for klagesaker øker.

Det er en opplevd risiko for at flere beslutninger sentraliseres i enhetene og at avstanden mellom den innsatte og den som treffer beslutningen øker. Det er også en risiko for at størrelsen på enhetene vil gi økt byråkrati internt.

Det er en risiko for at avdelingene i KDI kan oppleve at én styringslinje til straffegjennomføringsenhetene kan resultere i mer byråkratiske og tidkrevende prosesser i KDIs oppfølging og fagutvikling på de ulike fagområdene.

Skille mellom strategiske og operative oppgaver

Organisatorisk deling av oppgaver kan resultere i at fagområder fragmenteres. Det er en risiko for at ansatte i KDI vil oppleve at det er for lite variasjon i oppgavene og at det kan resultere i at direktoratet mister kompetanse og at det blir vanskeligere å rekruttere. Det er også en risiko for at utviklings- og strategiarbeid ikke i tilstrekkelig grad fanger opp den praksisnære kompetansen og erfaringene, og opplevde endringsbehov. Det kan bli mer krevende å få god regelverksutvikling dersom avstanden til klagesaksbehandlingen blir for stor.

Det er en risiko for at det blir mer krevende å sikre «ende-til-ende kontroll» på IKT-området dersom deler av IKT-oppgavene plasseres i en egen enhet utenfor direktoratet.

De identifiserte risikoen må håndteres og det vil iverksettes flere tiltak for å redusere risikoene.

I tekstboksen nedenfor er risikoreducerende tiltak skissert:

Risikoreduserende tiltak

- Enhetene skal få nødvendig tillit og fullmakter¹²
 - Roller og ansvar skal være klart definert og det skal utarbeides tydelige funksjonsbeskrivelser for de ulike rollene
 - Fullmaktsstrukturen skal sikre en forutsigbar rollefordeling og delegeringsstruktur, samt klare ansvarslinjer
 - Beslutninger, fullmakter og kompetanse skal legges lengst mulig ned
 - Beslutningskompetanse skal være tydelig
 - Effektiv fullmaktsstruktur med tydelig arbeidsfordeling og vedtaksstruktur
- Det skal iverksettes tiltak for å styrke partsamarbeid¹³
- Det skal etableres gode rutiner for internkontroll og systematisk arbeid med likebehandling på alle fagområder i enhetene
- Det skal legges til rette for bruk av digitale løsninger for å forenkle og sikre kontakt innenfor enheten ved større avstander
 - Det skal utvikles gode digitale samhandlingsverktøy
 - Felles digital plattform og saksbehandlingssystem
- Enhetslederne skal få tydelige enhetlige krav og styringsdokument med prioriteringer
 - KDI skal legge til rette for tydelig og lik ledelse av enhetene og gi styringssignaler enhetlig og følge opp beslutninger
 - KDI skal etableres gode systemer for internkontroll, samlinger på tvers på de ulike fagområdene, tilsynsordninger i regi av KDI mv for å hindre uønskede og utilsiktede ulikheter
 - KDIs styring av enhetene skal speile bredden i enhetene og straffegjennomføringsformene
 - Etablering av en avdeling som har et helhetlig og koordinerende ansvar for linjestyring
- Enhetene skal tilføres ressurser og kompetanse og de administrative ressursene skal komme hele enheten til gode
- Avdelinger som skal ha særlig kompetanse på kvinner, forvaring og ungdom skal defineres
- Regelverket skal gjennomgås for å sikre sømløshet
- Det skal etableres en sentral domskoordinering for bl.a. å sikre bedre overføringer og samarbeid mellom enhetene og en hensiktsmessig nasjonal kapasitetsforvaltning
- Det skal utvikles prosessorienterte arbeidsformer i KDI som sikrer koordinering mellom fagområder og avdelinger og den nødvendige samhandling mellom strategiske og operative oppgaver

Gjennomføring av omorganiseringsprosessen

Det er identifisert tre risikofaktorer knyttet til selve gjennomføringsprosessen:

- Tilstrekkelig tid og ressurser i forberedelsene og gjennomføringen
- Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre omorganiseringen

¹² En partssammensatt arbeidsgruppe har utarbeidet anbefalinger til hvordan fullmaktsstrukturen bør være i en tonivåmodell og internt i enhetene.

¹³ Den partssammensatte arbeidsgruppa som har gitt anbefalinger om fremtidig fullmaktsstruktur har også anbefalt konkrete tiltak som kan styrke partsamarbeidet.

- Kompetanse- og lederlekkasje

Tilstrekkelig tid og ressurser i forberedelsene og gjennomføringen

Det er en risiko for at tiden blir for knapp i forberedelses- og gjennomføringsfasen. Tempoet kan bli høyt med mange prosesser som skal gjennomføres samtidig, og kan gå på bekostning av gode involverende prosesser. Parallelt med omorganisering skal nytt fagsystem implementeres. Flere parallelle fusjons- og omorganiseringsprosesser kan resultere i informasjons- og koordineringsutfordringer. Det er en risiko for at det ikke stilles nødvendige økonomiske ressurser til disposisjon for å planlegge og gjennomføre alle ekstraoppgavene som omorganiseringen vil generer. Det er en risiko for at det ikke tas hensyn til pukkelkostnadene i omstillingen og at det vil gå utover den ordinære driften i hele etaten.

Tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å gjennomføre omorganiseringen

Det er en risiko for at hverken KDI eller enhetene har den nødvendige prosesskompetansen- og kapasiteten som trengs for gjennomføringen av omorganiseringen. Det er også en risiko for at det ikke er nødvendig lederkompetanse og -kapasitet til å gjennomføre omorganiseringsprosessen.

Kompetanse- og lederlekkasje

Det er en risiko for at turnover på ansatte med kritisk kompetanse, særlig i regionadministrasjonene, vil øke i en kritisk fase. Det er også en risiko for at dagens ledere som får mindre ansvar, vil søke seg bort fra kriminalomsorgen eller ha begrenset motivasjon for å bruke lederkompetansen sin i gjennomføringen. Kompetanse- og lederlekkasje kan gi risiko for at løpende drift nedprioriteres og at det oppstår restanser i saksbehandlingen.

De identifiserte risikoen må håndteres og det vil iverksettes flere tiltak for å redusere risikoen. I tekstboksen nedenfor er risikoreduserende tiltak skissert.

Risikoreduserende tiltak
<ul style="list-style-type: none"> • Sett av tid og ressurser til å planlegge prosessen • Bruke erfaringene fra sømløshetspilotene i beregning av tid • Løpende informasjon om fremdriftsplan for prosessen og løpende oppdateringer av status • Være tydelig i anbefalingen til JD om hvor mye tid som trengs for å gjennomføre omorganiseringsprosessen og de merkostnader som omstillingen innebærer • Etappevis iverksettelse av sammenslåingsprosessene på enhetsnivå • Ha dedikerte prosessleder(e) for hver sammenslåingsprosess • Definere kompetansebehov for gjennomføring av prosessen • Sette av nødvendige administrative ressurser og lederressurser til gjennomføring • God informasjon i planleggingen og i gjennomføringen slik at prosessen blir forutsigbar, herunder ha løpende dialog med ansatte som særlig berøres om fremtidige muligheter • Bruke tid og ressurser på å trygge lederne og ivareta lederne som selv er i endringsprosess og skal lede • Søke omstillingsmidler av f.eks. DIFI til ledersamlinger og binde sammen ledere • Gi lederstøtte og tilbud om lederutvikling • Tydeliggjøre tidlig hvilke kompetanse- og kvalifikasjonskrav som vil stilles til enhetslederne • Fastsette kriteriene for innplasseringsprosessene så tidlig som mulig

Implementering

Det er også identifisert flere risikofaktorer knyttet til selve implementeringen:

- Det endres ikke nok
- Kvalifikasjonskrav, titler og lønnsbetingelsene støtter ikke opp om sømløshet

- Uenighet om behovet for endring skaper motstand
- Kulturutfordringer
- Manglende lokal kunnskap

Det endres ikke nok

Det er en risiko for at arbeidsprosessene ikke endres, at kultur skaper hindre, og at det ikke er tilstrekkelig styring av sømløsheten slik at straffegjennomføringsforløpene ikke implementeres.

Kvalifikasjonskrav, titler og lønnsbetingelsene

Det er ulike kvalifikasjonskrav, titler, stillingsbetegnelser og lønnsbetingelser for de som arbeider med straffegjennomføring i fengsel og de som arbeider med straffegjennomføring i samfunn. Dette kan vanskeliggjøre og skape hindre for fleksibel bruk av ansatte og kompetanse.

Nye lederfunksjoner vil kunne kreve en annen kompetanse enn den lederne har i dag. Uenighet om kvalifikasjonskrav og lederstillinger kan ta oppmerksomheten bort fra samfunnsoppdraget.

Uenighet om behovet for endring skaper motstand

Det er en risiko for at det ikke er en omforent forståelse av behovet for organisasjonsendring. Dette kan gi manglende omstillingsvilje. De strukturelle skillene mellom straffegjennomføring i fengsel og i samfunn har ikke gitt god nok erfaring med å arbeide på tvers. Det er en risiko for at det er manglende kultur for fleksibilitet med hensyn til hvem som utfører hvilke arbeidsoppgaver og ønske om ulike oppmøtesteder. I praksis kan det bli vanskelig med mer fleksibel bruk av personell mellom avdelinger og lokasjoner i enhetene. Det er en risiko for at det oppstår usikkerhet og utrygghet med hensyn til hvor den ansatte skal tjenestegjøre.

Kulturutfordringer

Det er en risiko for at gevinstene med sømløshet ikke realiseres fordi kulturen er for ulik. Det er tid- og ressurskrevende å utvikle felles kultur og det kan vanskeliggjøres når enhetene er store og øverste leder ikke er tilstede alle steder. Å arbeide med felles kultur er spesielt utfordrende i virksomheter med dels turnuspersonell og dels dagtidspersonell, fordi det er krevende å samle personellet.

Eieforholdet til egen kultur og fagområde kan forsterkes. Kulturbygging på tvers av avdelinger og lokasjoner kan medføre at man mister fokus på kjerneoppgaver og at konfliktnivået øker. Det kan oppstå kulturkollisjoner når det gjelder sikkerhetsfokus og det kan være krevende å synliggjøre hvordan ulike aspekter skal sikres i hele enheten. Kulturutfordringene kan resultere i redusert motivasjon og engasjement.

Manglende lokal kunnskap

Ledere og ansatte kan oppfatte at enhetsleder ikke har den nødvendige lokale kunnskapen til å treffe gode beslutninger. Store enheter vanskeliggjør gode lokale løsninger fordi lokalkunnskapen ikke er god nok.

De identifiserte risikoen må håndteres og det vil iverksettes flere tiltak for å redusere risikoene. I tekstboksen nedenfor er risikoreduserende tiltak skissert.

Risikoreduserende tiltak
<ul style="list-style-type: none"> • KDI må være tydelig og faglig sterkt <ul style="list-style-type: none"> ○ Tett oppfølging av enhetene og faglig og strategisk tydelighet i linjene ○ KDI må styre og organisere fagene ○ Fagansvarlige på alle 12 enheter ○ Kunnskapsbaserte prosedyrer ○ Systematisk tilsyn fra KDI på alle områder

- System for kvalitetssikring av innholdet og progresjonen i soningen
- Porteføljestyling på det faglige
- Godt system for informasjonsflyt
- Tydelig styringsform med flere møtepunkter for alle ledd
 - Møtepunkt mellom alle enhetene
 - Avdelingene i KDI må snakke sammen; regelverk og innhold må henge sammen.
- KDI må sikre at det er felles faglige arenaer for utvikling av kriminalomsorgen
 - Gjennomføre fagsamlinger for å diskutere praksis
- Utvikle kvalifikasjonskrav som speiler at det er én kriminalomsorg
 - Gjennomgang av stillingsbeskrivelser, kvalifikasjonskrav, lønn, regelverk, arbeidstidsbestemmelser
 - Harmonisering av stillingsbeskrivelser og stillingsbetegnelser mv.
 - Tiltak for å unngå lønns- og funksjonsforskjeller
- Lederkompetanse videreutvikles og styrkes
 - Lederutvikling
 - Felles lederopplæring
 - Utvikle ledergruppene på enhetene
- Enhetslederstillingene
 - Klare og like kompetansekrav for enhetslederstillingene
 - Nye enhetslederstillinger lyses ut
 - Etablere lederarenaer for enhetslederne
 - Velge riktige ledere
- Tydelig prosess, avklare ledervalg tidlig i prosessen, ansette ledere først, slik at de kan gjennomføre prosessen
 - Ivareta (dagens) enhetsledere
- Ta kulturutfordringene på alvor og bruke tid på gode prosesser knyttet til ivaretagelse av personalet/arbeidsmiljøet
 - Ledere samles oftere for å bygge kultur felles
 - Kunnskap om hverandre, kunnskapsdeling/ informasjonsarbeid på enhetene
 - Etablere samarbeidsarenaer for ledere, lederkollegaveileding, nettverksgrupper e.l.
 - Planer for kulturbygning
 - Ha møtepunkt slik at alle opplever at man er likeverdige og at man kjenner til hverandre på tvers av avdelingene, hospitering mellom avdelingene, sikre at ansatte har kunnskap om hva andre ansatte gjør
 - Utarbeide strategi for å motvirke kulturforskjeller
 - Lovendring - endring av begreper
 - Felles kompetansehevingstiltak på tvers av avdelingene
 - Jobbe med organisasjonskultur og skape en sterkere etatsfølelse, for å sikre at alle jobber mot samme mål
 - Skape og utvikle et felles språk og fagsystem
 - Lage veileder for samarbeid mellom profesjoner basert på erfaringene fra pilotene
- Bruke og spre alle erfaringene fra sømløspilotene
- Gi enhetene mulighet for å ta hensyn til lokale forhold