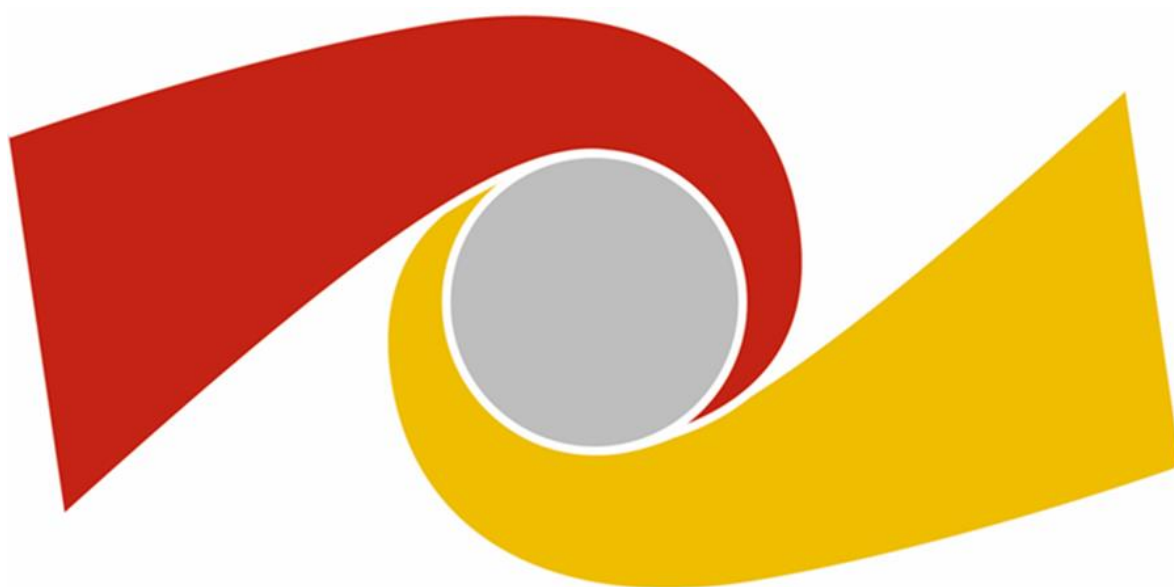




KRIMINALOMSORGEN

To nivåer i kriminalomsorgen - ny enhetsstruktur



27. april 2018

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	2
1 Enhetsstruktur i ny tonivåmodell	3
1.1 Innledning.....	3
1.2 Prinsippene for enhetsstrukturen	3
1.3 Prosess.....	3
1.4 Innspill på arbeidssamlingen 13. april 2018	3
1.5 KDIs vurdering	4
1.6 En fremtidsrettet enhetsstruktur	5
1.6.1 KDI Trondheim.....	6
1.6.2 KDI Sandnes	6
1.6.3 KDI Tønsberg	7
1.6.4 KDI Lillestrøm.....	8
1.6.5 KDIs forslag som ble lagt frem på IDF-møtet 25. april 2018	9
1.7 Vurderinger fra ansattes organisasjoner.....	10
1.8 KDIs anbefaling til ny enhetsstruktur	10
2 Gjennomføringsplan.....	11
2.1 Innledning.....	11
2.2 Prosessplan som legges til grunn for alle typer omstillinger i kriminalomsorgen	12
2.3 Hovedaktivitetene	12
2.4 Rekkefølgen i sammenslåinger.....	14

Sammendrag

Som en oppfølging av Difis evaluering av kriminalomsorgen fikk Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) i brev av 10. januar 2018 i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å utrede en ny tonivåmodell. KDI leverte første delen av oppdraget 4. april 2018. I rapporten anbefalte KDI at det etableres fire KDI-lokasjoner, samt la frem prinsippene for enhetsstrukturen i den nye tonivåmodellen.

KDI har i forslaget til enhetsstrukturen i ny tonivåmodell lagt vekt på Difis anbefalinger om at det er nødvendig å styrke det lokale nivået gjennom ytterligere sammenslåinger, og at dagens skille mellom fengsel og friomsorgskontor bør bygges ned. Det er flere forhold som kan få betydning for fremtidig enhetsstruktur. Det skjer store endringer i kriminalitetsbildet og straffeutmålingspraksis, samtidig som bruken av ulike straffegjennomføringsformer og kapasitetsbehovet er i endring. Enhetsstrukturen kan derfor ikke fastsettes en gang for alle.

KDIs vurdering er at målene som er satt for omorganiseringen best ivaretas ved at flest mulig enheter inneholder flere straffegjennomføringsformer. En slik enhetsstruktur kan redusere glippsoner og styrke arbeidet med tilbakeføring og reduksjon av tilbakefall. KDI anbefaler at den nye enhetsstrukturen består av 20 enheter, hvorav 15 enheter inneholder både straffegjennomføring i fengsel og straffegjennomføring i samfunn, og fem fengsler videreføres som egne enheter.

KDI anbefaler at etableringen av det nye lokale nivået i kriminalomsorgen skjer over tid. I gjennomføringsplanen er det lagt til grunn at planlegging av piloter med ulike kombinasjoner av sammenslåinger av fengsler og friomsorgskontor vil starte umiddelbart med sikte på iverksetting fra 1. januar 2019. Dette vil gi nyttige erfaringer og kompetanse som kan brukes i den videre utviklingen av etaten. KDI anbefaler at tonivåmodellen iverksettes fra et årsskifte, fortrinnsvis 1. januar 2020. Dette innebærer at et samlet direktorat med fire lokasjoner skal være på plass innen 1. januar 2020. KDI har som utgangspunkt at anslagsvis en tredjedel av de foreslåtte nye enhetene vil kunne iverksettes fra samme tidspunkt. De resterende nye enhetene sammenslås i løpet av de to påfølgende årene slik at ny enhetsstruktur som helhet vil kunne iverksettes fra 1. januar 2022. For de enheter som ikke er sammenslått ved iverksettingen av tonivåmodellen, vil det etableres overgangsordninger som sikrer at de har tilgang på ressurser til å håndtere de nye oppgavene.

KDI har utarbeidet en gevinstrealiseringsplan basert på Difis mal. I gevinstrealiseringsplanen er det lagt til grunn at etablering av to nivåer i kriminalomsorgen i hovedsak vil gi kvalitative gevinster. De kvalitative gevinstene vil være av stor betydning for den videre utviklingen av kriminalomsorgen. Kvantitative gevinstene knyttet til administrasjon og ledelse er i stor grad alt hentet ut etter fire år med ABE-reform og andre effektiviseringstiltak innenfor dagens organisasjon. Det er igangsatt et arbeid med etablering av nytt fagsystem i kriminalomsorgen. I arbeidet skal det utarbeides en egen gevinstrealiseringsplan, og gevinstene knyttet til nytt fagsystem vil synliggjøres og inngå i denne. Nytt fagsystem og ny organisering av kriminalomsorgen støtter imidlertid opp om hverandre. Nytt fagsystem vil forsterke gevinstene av organisering av kriminalomsorgen i en tonivåmodell, og omorganiseringen vil forenkle implementeringen av nytt fagsystem.

1 Enhetsstruktur i ny tonivåmodell

1.1 Innledning

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) fikk i oppdrag av Justis- og beredskapsdepartementet (JD) å utrede en ny tonivåmodell, jf. oppdragsbrev av 10. januar 2018. KDI avga sin første rapport den 4. april 2018. I utredningen anbefalte KDI at det etableres fire KDI-lokasjoner: Lillestrøm, Sandnes, Trondheim og Tønsberg. Ved hver lokasjon skal det være en avdelingsdirektør som skal følge opp nærmere angitte enheter og inngå i KDIs ledergruppe. I rapporten la KDI også frem sin anbefaling om prinsippene for enhetsstrukturen. Prinsippene for enhetsstrukturen bygger på Difis anbefaling om at det lokale nivået må styrkes gjennom ytterligere sammenslåinger, og at dagens skille mellom fengsel og friomsorgskontor bør bygges ned. I denne rapporten presenteres KDIs anbefaling til ny enhetsstruktur og gjennomføringsplanen. Gevinstrealiseringsplanen for ny tonivåmodellen følger i eget dokument som vedlegg.

1.2 Prinsippene for enhetsstrukturen

Kriminalomsorgsdirektoratet (KDI) la i rapporten av 4. april 2018 frem prinsippene for enhetsstrukturen:

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

KDI har fra rapporten av 4. april 2018 ble avgitt, lagt til rette for diskusjoner om enhetsstrukturen. KDI har valgt å gi en utførlig beskrivelse av hvordan prosessen og diskusjonene om enhetsstrukturen har vært, samt å synliggjøre det forslaget til enhetsstruktur som ble diskutert på samling med tillitsvalgte, vernetjenesten og regiondirektørene den 13. april 2018.

1.3 Prosess

Et foreløpig forslag til ny enhetsstruktur ble lagt frem på IDF-møtet 23. mars 2018. Regiondirektørene og etatsledergruppa har deretter arbeidet videre med forslaget. I arbeidet med enhetsstrukturen har regiondirektørene involvert og diskutert ulike løsningsforslag med enhetslederne. Enkelte av regiondirektørene har involvert de regiontillitsvalgte i denne prosessen. Et samlet forslag til ny enhetsstruktur ble diskutert på en arbeidssamling med etatsledergruppa den 10. april 2018. De tillitsvalgte har hatt egne prosesser og diskusjoner i sine organisasjoner om fremtidig enhetsstruktur.

Med utgangspunkt i innspillene utarbeidet KDI et revidert forslag til enhetsstruktur som ble diskutert på en felles arbeidssamling 13. april 2018. På arbeidssamlingen deltok tillitsvalgte¹ og vernetjeneste sammen med ledere fra KDI, regionene og KRUS.

1.4 Innspill på arbeidssamlingen 13. april 2018

Diskusjonene på arbeidssamlingen viste at det gjennomgående gis tilslutning til at økt sømløshet i kriminalomsorgen er viktig og nødvendig for å øke kvaliteten i kriminalomsorgen. Med unntak av Norsk Fengsels- og Friomsorgsforbund (NFF) og Fellesorganisasjonen (FO), ga de tillitsvalgte uttrykk

¹ To representanter fra NFF, to fra KY og en fra henholdsvis Unio, KLF og FO.

for støtte til prinsippet om å tilstrebe at flest mulige enheter inneholder både straffegjennomføring i samfunnet og straffegjennomføring i fengsel. FOs hovedargument mot at enhetene skal inneholde både straffegjennomføring i fengsel og i samfunnet er bekymring for at det sosialfaglige perspektivet forsvinner. NFF er prinsipielt imot sammenslåinger av fengsler og friomsorgskontor, med mindre det er et lokalt ønske og at partene lokalt er enig om det.

På arbeidssamlingen ble det gitt bred tilslutning til at det bør etableres noen piloter med sammenslåtte enheter som inneholder både straffegjennomføring i fengsel og i samfunn.

På samme måte som KDI og regiondirektørene, er de tillitsvalgte opptatt av det legges til rette for gode lokale prosesser i forbindelse med sammenslåinger av enheter med nødvendig tid til å sikre bred involvering.

Diskusjonene på arbeidssamlingen viste at det er ulike oppfatninger knyttet til antall enheter i ny enhetsstruktur, og særlig NFF understreket at de ikke ønsker en reduksjon i antall enheter. NFF ga tydelig uttrykk for en bekymring for at det skal bli mindre medbestemmelse og færre tillitsvalgte i forslag til ny enhetsstruktur.

De tillitsvalgte ga gjennomgående uttrykk for at det er viktig å få avklart hvordan fullmaktstrukturen og medvirkningsstrukturen skal være internt i enhetene.

1.5 KDIs vurdering

Det er flere forhold som kan få betydning for fremtidig enhetsstruktur. Det skjer store endringer i kriminalitetsbildet og straffeutmålingspraksis, blant annet synes det å være en betydelig økning i andel domfelte som gjennomfører straff for seksuallovbrudd. Videre er bruken av ulike straffegjennomføringsformer i endring. I 2017 var det for første gang flere dommer som ble iverksatt i samfunnet enn i fengsel. Det samlede kapasitetsbehovet er også i bevegelse. Det har siden 2017 vært en markert nedgang i mottatte dommer til kriminalomsorgen, dommene på ubetinget fengselsstraff har samtidig blitt lengre. Over tid har det utviklet seg en strukturell ubalanse ved at det fortsatt er knapphet på plasser med høyt sikkerhetsnivå, mens det er et betydelig overskudd av plasser med lavt sikkerhetsnivå. Det har vært utredet hvordan straffegjennomføringskapasiteten skal settes sammen på Sørlandet og Østlandet gjennom såkalte KVU/KS-prosesser. For tiden gjennomføres en tilsvarende prosess for Vestlandet. Enhetsstrukturen må på denne bakgrunn kunne håndtere og tilpasses endringer i rammebetingelsene, kapasitetsbehov og domfeltegrupper, og den må også løpende vurderes.

KDIs vurdering er at målene som er satt for omorganiseringen best ivaretas ved at flest mulig enheter inneholder flere straffegjennomføringsformer. En ny enhetsstruktur kan redusere glippsoner og styrke arbeidet med tilbakeføring og reduksjon av tilbakefall. KDI mener også at prinsippene som legges til grunn for enhetsstrukturen bør være mest mulig like i hele landet, med mindre det finnes tungtveiende hensyn for å gjøre unntak fra prinsippene. Eksempler på slike hensyn kan være at enhetens størrelse kan gi et for krevende kontrollspenn som øker risikoen at de ønskede gevinstene ikke blir realisert.

Det er viktig at enhetene har en størrelse som er tilstrekkelig til at de kan håndtere nye oppgaver. KDI deler Difis vurdering om at det uansett er behov for å styrke det lokale nivået gjennom ytterligere sammenslåinger av enheter.

KDI oppfatter det som svært positivt at regiondirektørene, enhetsledere og ansattes representanter ønsker at det igangsettes piloter med sammenslåing av fengsler og friomsorgskontor for å vinne

erfaringer. KDI vil raskt beslutte hvilke piloter som bør iverksettes. Lokale ønsker vil tillegges stor vekt i valg av pilot(er).

KDI mener at involvering av og medvirkning fra de ansattes representanter er viktig for å lykkes i omstillingsprosessen kriminalomsorgen står foran. KDI har verken ønske eller intensjon om på noen måte å svekke det gode partssamarbeidet i kriminalomsorgen, herunder å redusere antall frikjøpte tillitsvalgte. KDI har merket seg at tillitsvalgte ønsker at det raskt etableres et tydelig bilde av hvordan fullmakts- og medvirkningsstrukturen skal være *internt* i enhetene. KDI har invitert de tillitsvalgte til å delta i en partssammensatt arbeidsgruppe som skal arbeide med disse spørsmålene.

1.6 En fremtidsrettet enhetsstruktur

På samlingen 13. april 2018 ble det presentert et forslag om å etablere 17 enheter, hvorav 15 av de foreslåtte enhetene inneholdt straffegjennomføring både i fengsel og i samfunn. Begrunnelsen for forslaget om å beholde to egne fengselsenheter er størrelse. I forslaget som ble presentert er de fleste enhetene harmonisert med fylkesgrensene med følgende unntak:

- To av avdelingene i Søndre Vestfold fengsel (Sandefjord og Larvik) er foreslått lagt til den nye enheten i Telemark.
- De foreslåtte enhetene Kriminalomsorgen Viken sør og Kriminalomsorgen Viken øst har begge enheter fra Østfold.
- I kriminalomsorgen Oslo inngår et underkontor av Akershus friomsorgskontor.

Tabell 1 viser forslaget som ble diskutert.

KDI- avdeling	Enheter	Straffegjennomføringskapasitet								Antall lokasjoner	Antall enheter	
		OB	LS	HS	Totalt	EK	SMS	PRØ	Andre			Totalt
KDI Trondheim	Kriminalomsorgen Troms og Finnmark	0	30	72	102	193	99	10	44	346	6	3
	Kriminalomsorgen Nordland	12	12	75	99	145	102	32	39	318	7	3
	Kriminalomsorgen Trøndelag	0	99	154	253	187	144	50	66	447	6	3
	Kriminalomsorgen Møre og Romsdal	0	32	55	87	157	85	33	31	306	5	3
	Totalt KDI Trondheim	12	173	356	541	682	430	125	180	1417	24	12
KDI Sandnes	Kriminalomsorgen Sogn og Fjordane	0	11	28	39	46	22	2	7	77	3	2
	Kriminalomsorgen Hordaland	16	151	207	374	237	50	134	31	452	9	5
	Kriminalomsorgen Rogaland	13	112	226	351	321	150	102	62	635	7	5
	Totalt KDI Sandnes	29	274	461	764	604	222	238	100	1164	19	12
KDI Tønsberg	Kriminalomsorgen Agder	15	61	76	152	213	175	67	86	541	7	3
	<i>Kriminalomsorgen nye Agder</i>	15	20	310	345	213	175	67	86	541	6	4
	Kriminalomsorgen Telemark +	0	13	116	129	150	75	16	35	276	5	3
	Kriminalomsorgen Vestfold -	0	272	78	350	194	136	29	42	401	6	5
	Kriminalomsorgen Buskerud	12	26	214	252	242	97	38	22	399	6	5
	Totalt KDI Tønsberg	27	372	484	883	799	483	150	185	1617	24	16
Totalt "nye" KDI Tønsberg	27	331	718	1076	799	483	150	185	1617	23	17	
KDI Lillestrøm	Kriminalomsorgen Hedmark og Oppland	0	249	126	375	287	144	41	48	520	11	4
	Ullersmo fengsel	0	60	290	350						3	1
	Ila fengsel- og forvaringsanstalt	0	0	124	124						1	1
	Kriminalomsorgen Oslo	36	19	285	340	642	305	166	79	1192	7	6
	Kriminalomsorgen Viken sør	24	40	252	316	251	151	39	49	490	5	3
	Kriminalomsorgen Viken øst	0	90	102	192	0	161	48	20	229	4	2
	Totalt KDI Lillestrøm	60	149	639	1697	893	617	253	148	2431	31	17

Tabell 1 Forslag til enhetsstruktur som ble diskutert 13. april 2018

Den tekniske løsningen i Kompis KIF gjør at alle iverksatte EK-saker i Oslo og Akershus føres på Oslo friomsorgskontor. Iverksatte saker EK ved Kriminalomsorgen Oslo i tabell 1 inkluderer derfor alle iverksatte saker EK ved Oslo og Akershus friomsorgskontor. I tabell 7 er dette korrigerert ved å gi et anslag på at 30 prosent av disse ble gjennomført ved Lillestrøm-kontoret (Østre Viken).

Nedenfor gis det en nærmere beskrivelse av forslaget.

1.6.1 KDI Trondheim

Det er foreslått at avdelingsdirektøren i KDI Trondheim skal følge opp fire enheter. De fire foreslåtte enhetene vil inneholde alle straffegjennomføringsformer (høy sikkerhet og lavere sikkerhet, samt straffegjennomføring i samfunn). Enhetene er store nok til at det er et visst handlingsrom for å håndtere svingninger i økonomien og tilstrekkelig kompetanse til å håndtere løpende oppgaver og utfordringer. De er samtidig ikke så store at det blir tunge byråkratier innad i enheten, og det vil være mulig å bygge felles identitet og ha synlig nok ledelse for alle lokasjonene. Forslaget er godt harmonisert med grensene for de viktigste samarbeidspartnerne regionalt.

KDI-avdeling	Enheter	Avdelinger/sikkerhetsnivå	Straffegjennomføringskapasitet					
			OB	LS	HS			
KDI-Trondheim	Kriminalomsorgen Troms og Finnmark	Tromsø fengsel	0	30	72			
		Vadsø fengsel						
		Iverksatte saker	EK	SMS	PRØ			
		Kirkenes friomsorgskontor	193	99	10			
		Hammerfest friomsorgskontor						
		Harstad friomsorgskontor						
		Tromsø friomsorgskontor						
	Kriminalomsorgen Nordland	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS			
		Bodø fengsel	12	12	75			
		Bodø overgangsbolig						
		Bodø fengsel, avdeling Fauske						
		Mosjøen fengsel	145	102	32			
		Iverksatte saker				EK	SMS	PRØ
		Nordland friomsorgskontor						
		Mo i Rana friomsorgskontor						
	Svolvær friomsorgskontor							
	Kriminalomsorgen Trøndelag	Iverksatte saker	EK	SMS	PRØ			
		Trondheim friomsorgskontor	187	144	50			
		Steinkjer friomsorgskontor						
		Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS			
		Trondheim fengsel, avdeling Nermarka	0	99	154			
		Trondheim fengsel avdeling Leira						
		Trondheim fengsel avdeling Kongens gate						
		Verdal fengsel	157	85	33			
	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB				LS	HS	
	Hustad fengsel							
	Ålesund fengsel							
	Iverksatte saker	EK				SMS	PRØ	
Molde friomsorgskontor								
Kristiansund friomsorgskontor								
Ålesund friomsorgskontor								

Tabell 2 Foreslåtte enheter KDI Trondheim som ble diskutert 13. april 2018

1.6.2 KDI Sandnes

Det er foreslått at avdelingsdirektøren i KDI Sandnes skal følge opp tre enheter som følger fylkesgrensene. Alle de tre foreslåtte enhetene inneholder både straffegjennomføring i fengsel og samfunn. Det er betydelige forskjeller i størrelsen på disse tre enhetene, og særlig er Kriminalomsorgen Rogaland stor. Kriminalomsorgen Hordaland har flest lokasjoner av alle de foreslåtte nye enhetene, men flere av lokasjonene ligger nær hverandre geografisk.

KDI-avdeling	Enheter	Avdelinger/sikkerhetsnivå	Straffegjennomføringskapasitet		
			OB	LS	HS
KDI-Sandnes	Kriminalomsorgen Sogn og Fjordane	Vik fengsel	0	11	28
		Iverksatte saker	EK	SMS	PRØ
		Florø friomsorgskontor	46	22	2
		Sogndal friomsorgskontor			
	Kriminalomsorgen Hordaland	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS
		Bergen fengsel	16	151	207
		Bergen fengsel avdeling Osterøy			
		Bjørgvin fengsel			
		Ungdomsenheten Vest			
		Lyderhorn overgangsbolig			
		Iverksatte saker			
		Bergen friomsorgskontor	237	50	134
		Odda friomsorgskontor			
		Stord friomsorgskontor			
	ND- senter Bergen	Iverksatte saker		16	
	Kriminalomsorgen Rogaland	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS
		Åna fengsel	13	112	226
		Stavanger fengsel			
		Stavanger fengsel, avdeling Auklend OB			
		Sandeid fengsel			
		Haugesund fengsel			
		Iverksatte saker			
		Stavanger friomsorgskontor	321	150	102
Haugesund friomsorgskontor					

Tabell 3 Foreslåtte enheter KDI Sandnes som ble diskutert 13. april 2018

1.6.3 KDI Tønsberg

Det er foreslått at avdelingsdirektøren i KDI Tønsberg skal følge opp fire enheter. Alle de fire foreslåtte enhetene inneholder både straffegjennomføring i fengsel og i samfunn. To av avdelingene ved Søndre Vestfold fengsel er i forslaget lagt til Kriminalomsorgen Telemark for å redusere kontrollspennet. Den geografiske avstanden mellom disse lokasjonene og de øvrige lokasjonene i Kriminalomsorgen Telemark er relativt kort.

KDI-avdeling	Enheter	Avdelinger/sikkerhetsnivå	Straffegjennomføringskapasitet		
			OB	LS	HS
KDI-Tønsberg	Kriminalomsorgen Agder	Kristiansand fengsel	15	61	76
		Arendal fengsel			
		Iverksatte saker	EK	SMS	PRØ
		Agder friomsorgskontor	213	175	67
	Kriminalomsorgen Telemark +	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS
		Telemark fengsel	0	13	116
		Søndre Vestfold fengsel (Larvik, Sandefjord)			
		Iverksatte saker	EK	SMS	PRØ
		Telemark friomsorgskontor	150	75	16
	Kriminalomsorgen Vestfold -	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS
		Søndre Vestfold fengsel (Berg)	0	272	78
		Nordre Vestfold fengsel			
		Sem fengsel			
		Bastøy fengsel			
		Iverksatte saker	EK	SMS	PRØ
		Vestfold friomsorgskontor	194	136	29
	Kriminalomsorgen Buskerud	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS
		Drammen fengsel	12	26	214
		Drammen overgangsbolig			
		Ringerricke fengsel			
		Hassel fengsel			
		Iverksatte saker	EK	SMS	PRØ
		Buskerud friomsorgskontor	242	97	38

Tabell 4 Foreslåtte enheter KDI Tønsberg som ble diskutert 13. april 2018

Kriminalomsorgen Agder vil se annerledes ut når nytt fengsel er ferdigstilt i 2020:

	Avdelinger/sikkerhetsnivå	Straffegjennomføringskapasitet		
		OB	LS	HS
Nye enhet Agder	Agder fengsel, avdeling Froland	15	20	310
	Agder fengsel, avdeling Mandal			
	Solholmen overgangsbolig			
	Evje fengsel	EK	SMS	PRØ
	Iverksatte saker			
	Kristiansand friomsorgskontor			
	Arendal friomsorgskontor			
	213	175	67	

Tabell 5 Nye enhet Agder som ble diskutert 13. april 2018

1.6.4 KDI Lillestrøm

Det er foreslått at avdelingsdirektøren i KDI Lillestrøm følger opp seks enheter, hvorav fire av dem inneholder både straffegjennomføring i fengsel og i samfunn. Østlandet skiller seg ut ved at det er mange store enheter. Hovedbegrunnelsen for å dele Østfold fylke er nettopp størrelse på enhetene. De seks foreslåtte enhetene har en hensiktsmessige størrelse for å håndtere alle oppgavene, samtidig som de ikke er så store at det kan øke byråkratiseringen internt i enheten.

KDI-avdeling	Enheter	Avdelinger/sikkerhetsnivå	Straffegjennomføringskapasitet		
			OB	LS	HS
KDI-Lillestrøm	Kriminalomsorgen Hedmark og Oppland	Hedmark fengsel	0	249	126
		Vestoppland fengsel			
		Kongsvinger fengsel			
		Iverksette saker	EK	SMS	PRØ
		Hedmark og Oppland friomsorgskontor	287	144	41
	Kriminalomsorgen Oslo	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS
		Oslo fengsel	36	19	285
		Bredtveit fengsel- og forvaringsanstalt			
		Oslo Overgangsbolig			
		Iverksette saker	EK	SMS	PRØ
		Oslo friomsorgskontor	642	305	166
		Sandvika friomsorgskontor			
		ND- senter Oslo	Iverksette saker		22
	Kriminalomsorgen Viken Sør	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS
		Halden fengsel	24	40	252
		Ravneberget fengsel			
		Iverksette saker	EK	SMS	PRØ
		Østfold friomsorgskontor	251	151	39
	Kriminalomsorgen Viken Øst	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS
		Indre Østfold	0	90	102
		Iverksette saker	EK	SMS	PRØ
		Akershus friomsorgskontor	0	161	48
	Ila fengsel- og forvaringsanstalt	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS
		Ila fengsel- og forvaringsanstalt	0	0	124
	Ullersmo fengsel	Avdelinger/sikkerhetsnivå	OB	LS	HS
		Ullersmo fengsel	0	60	290

Tabell 6 Foreslåtte enheter KDI Lillestrøm som ble diskutert 13. april 2018

1.6.5 KDIs forslag som ble lagt frem på IDF-møtet 25. april 2018

Forslaget som ble diskutert på arbeidssamlingen 13. april 2018 støtter opp om målene for omorganiseringen og de prinsippene som ble lagt til grunn i KDI-rapporten av 4. april 2018. I lys av diskusjonene etter avgivelsen av rapporten og arbeidssamlingen 13. april 2018 ser KDI at det kan være behov for å øke antall enheter noe.

Dagens enhetsstruktur består av mange relative små enheter. Difi har som en av sine anbefalinger at det lokale nivået, uavhengig av nivåer i kriminalomsorgen, må styrkes gjennom ytterligere sammenslåinger. Det vil gi sterkere fagmiljøer som kan utføre oppgaver på en selvstendig måte. En tonivåmodellen forsterker behovet for større enheter for at de skal kunne styrkes med nødvendig kompetanse og fullmakter. Dette er et viktig hensyn å ivareta.

Antall enheter gjør at sammenslåinger vil gi et økt kontrollspenn internt i hver enhet. Størrelse, antall lokasjoner og geografisk avstand mellom lokasjoner har betydning for vurderingen av kontrollspennet. Diskusjonene har imidlertid vist at det ikke er gitt hva som vurderes som et håndterlig kontrollspenn og hvor stor betydning antall lokasjoner og geografisk avstand skal tillegges. Enhetene i Nord-Norge har for eksempel andre erfaringer med kontrollspenn og geografiske avstander enn det enheter i Sør-Norge har. KDI mener at et håndterlig kontrollspenn er et viktig hensyn å ivareta i ny enhetsstruktur.

Andre sentrale hensyn som bør ivaretas er at det gis gi rom for lokale prosesser. Gode lokale prosesser vil sikre større eierskap til sammenslåingene.

KDI ønsker å sikre et bedre kunnskapsgrunnlag om erfaringer med sammenslåinger av friomsorgskontor og fengsel. Dette hensynet vil ivaretas ved at det alt i 2019 vil iverksettes piloter som vil følgeevalueres, slik at en får et godt grunnlag for eventuelle justeringer.

I arbeidet med alternative skisser for enhetsstrukturen har en gjennomgående tilbakemelding, med unntak av fra NFF og FO, vært at fengsler og friomsorgskontor bør slås sammen, og at et slikt strukturelt grep støtter opp om målene og om en fremtidsrettet kriminalomsorg. I diskusjonene regiondirektørene har hatt med enhetslederne, er det også en omforent oppfatning at enheter som inneholder straffegjennomføring i fengsel og i samfunn best støtter opp om de fastsatte målene. Sett i lys av målene Justis- og beredskapsdepartementet (JD) har fastsatt for omorganiseringen av kriminalomsorgen, er det KDIs vurdering at så mange enheter som mulig bør kunne gjennomføre flere straffegjennomføringsformer. Samlet er det derfor KDIs vurdering at prinsippet om å ha flere straffegjennomføringsformer i samme enhet må legges til grunn for ny enhetsstruktur. Det kan likevel vurderes å øke antall enheter som ikke har dette som bærende prinsipp. Dette kan gjøres ved å øke antall fengselsenheter. Det har kommet forslag om at blant annet Åna fengsel bør være egen enhet og at Ringerike fengsel og Hassel fengsel bør være en enhet. Det har også kommet innspill på at det bør vurderes å ha færre enheter i Kriminalomsorgen Hordaland. Videre har det vært diskutert om Kongsvinger fengsel bør være en egen enhet.

1.7 Vurderinger fra ansattes organisasjoner

KDI la frem sitt forslag til enhetsstruktur med de presiseringer som er nevnt i punkt 1.6.5. på IDF-møtet med tillitsvalgte og sentralt hovedverneombudet den 25. april 2018. Referat fra drøftingsmøte vil ettersendes så snart det er godkjent.

KY, KLF, Unio og sentralt hovedverneombud støtter prinsippene KDI har lagt til grunn for ny enhetsstruktur.² KY understreket at den foreslåtte tonivåmodellen for organisering av kriminalomsorgen gir rom for et større antall enheter enn det KDI har foreslått, og fremhevet at enkelte fengsler burde videreføres som egne enheter. De ønsket ikke å tallfeste antall enheter i ny enhetsstruktur, men foreslo konkret at Bergen fengsel, Åna fengsel og Kongsvinger fengsel ble videreført som egne enheter.

NFF understreket at de er uenige i de prinsippene som KDI har lagt til grunn for enhetsstrukturen. NFF mener at det ikke er nødvendig å gjennomføre endringer i enhetsstrukturen som følge av en organisering av kriminalomsorgen i to nivåer, og de mener kvaliteten i kriminalomsorgen ikke vil økes gjennom sammenslåinger. De ønsker at dagens enhetsstruktur skal legges til grunn i ny tonivåmodell, og at eventuelle endringer i enhetsstrukturen skal skje i forbindelse med bygging av nye fengsler og der hvor partene lokalt er enig om at det er ønskelig med sammenslåinger. De ønsker ikke at det skal tallfestes antall enheter i tonivåmodellen. NFF fremhevet at det i prosessen hittil har vært lite rom for diskusjoner på lokalt nivå. FO er også imot sammenslåinger av fengsler og friomsorgskontor.

Alle de tillitsvalgte og sentralt hovedverneombudet støtter at det raskt igangsettes piloter med sammenslåinger av fengsel og friomsorgskontor.

1.8 KDIs anbefaling til ny enhetsstruktur

Gjennom prosessen har mange, både ledere og ansattes representanter, gitt uttrykk for at enheter som inneholder straffegjennomføring i fengsel og i samfunn best støtter opp om de fastsatte målene. KDI legger derfor til grunn at så mange enheter som mulig bør inneholde flere straffegjennomføringsformer. En økning i antall enheter ved at enkelte fengsler videreføres som

² Akademikerne var ikke representert på IDF-møtet.

egne enheter vil øke mulighetene for oppslutning om den nye tonivåmodellen og redusere gjennomføringsrisikoen. Det er også flere andre faktorer som kan få betydning for fremtidig enhetsstruktur, herunder endringer i rammebetingelser, kapasitetsbehov og domfeltegrupper. Med dette som utgangspunkt foreslår KDI at den nye enhetsstrukturen består av 20 enheter, hvorav fem av enhetene er rene fengselsenheter.

Tabell 7 KDIs anbefaling til ny enhetsstruktur

KDI- avdeling	Enheter	Straffegjennomføringskapasitet									Antall lokasjoner	Antall enheter
		OB	LS	HS	Totalt	EK	SMS	PRØ	Andre	Totalt		
KDI-Trondheim	Kriminalomsorgen Troms og Finnmark	0	30	72	102	193	99	10	44	346	6	3
	Kriminalomsorgen Nordland	12	12	75	99	145	102	32	39	318	7	3
	Kriminalomsorgen Trøndelag	0	99	154	253	187	144	50	66	447	6	3
	Kriminalomsorgen Møre og Romsdal	0	32	55	87	157	85	33	31	306	5	3
	Totalt KDI Trondheim	12	173	356	541	682	430	125	180	1417	24	12
KDI- Sandnes	Kriminalomsorgen Sogn og Fjordane	0	11	28	39	46	22	2	7	77	3	2
	Kriminalomsorgen Hordaland	16	90	4	110	237	50	134	31	452	6	3
	Bergen fengsel	0	61	203	264						2	1
	Kriminalomsorgen Rogaland	13	88	86	187	321	150	102	62	635	7	5
	Åna fengsel	0	24	140	164						1	1
Totalt KDI Sandnes	29	274	461	764	604	222	238	100	1164	19	12	
KDI- Tønsberg	Kriminalomsorgen Agder	15	61	76	152	213	175	67	86	541	7	3
	<i>Kriminalomsorgen nye Agder</i>	15	20	310	345	213	175	67	86	541	6	4
	Kriminalomsorgen Telemark +	0	13	116	129	150	75	16	35	276	5	3
	Kriminalomsorgen Vestfold -	0	272	78	350	194	136	29	42	401	6	5
	Kriminalomsorgen Buskerud	12	26	214	252	242	97	38	22	399	6	5
	Totalt KDI Tønsberg	27	372	484	883	799	483	150	185	1617	24	16
Totalt "nye" KDI Tønsberg	27	331	718	1076	799	483	150	185	1617	23	17	
KDI- Lillestrøm	Kriminalomsorgen Hedmark og Oppland	0	183	55	238	287	144	41	48	520	9	3
	Kongsvinger fengsel	0	46	91	137						2	1
	Ullersmo fengsel	0	60	290	350						3	1
	Ila fengsel- og forvaringsanstalt	0	0	124	124						1	1
	Kriminalomsorgen Oslo	36	19	285	340	449	305	166	272	1192	7	6
	Kriminalomsorgen Viken Sør	24	40	252	316	251	151	39	49	490	5	3
	Kriminalomsorgen Viken Øst	0	90	102	192	193	161	48	20	421,6	4	2
	Totalt KDI Lillestrøm	60	438	1199	1697	893	617	253	341	2624	31	17

2 Gjennomføringsplan

2.1 Innledning

KDI anbefaler at tonivåmodellen iverksettes fra et årsskifte, fortrinnsvis 1. januar 2020. Dette innebærer at et samlet direktorat med fire lokasjoner skal være på plass innen 1. januar 2020.

Gjennom prosessen har det kommet ulike synspunkter fra både regiondirektører og fra de tillitsvalgte med hensyn til når ny enhetsstruktur bør være på plass i sin helhet. Det er fordeler og ulemper med å ha lang gjennomføringstid. Den største fordelen med lang gjennomføringstid er at det gir rom for brede lokale prosesser, og at det kan foretas løpende justeringer basert på erfaring. På den annen side forutsetter lang gjennomføringstid at det må etableres flere overgangsordninger både i KDI og i enhetene. KDI vil likevel anbefale at etableringen av den nye lokale nivået i kriminalomsorgen skjer over noe tid.

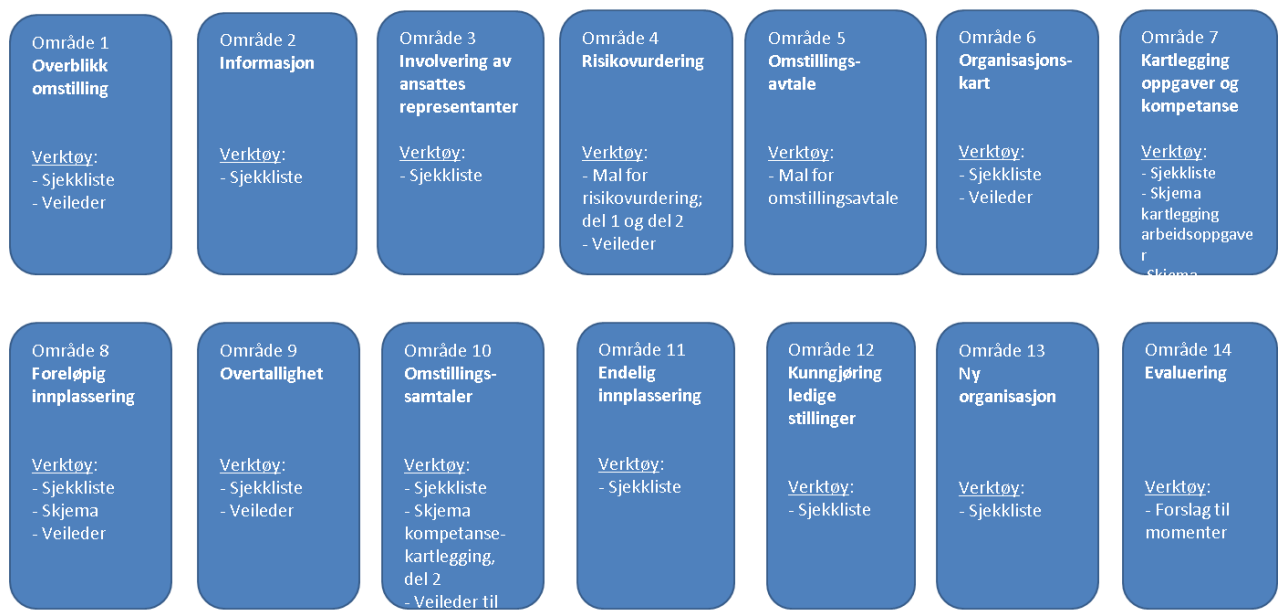
I gjennomføringsplanen er det lagt til grunn at planlegging av piloter med ulike kombinasjoner av sammenslåinger av fengsler og friomsorgskontor vil starte umiddelbart med sikte på iverksetting fra 1. januar 2019. Dette vil gi nyttige erfaringer og kompetanse som kan brukes i den videre utviklingen av etaten.

KDI legger til grunn at gjennomføringsplanen skal være et levende dokument som justeres i tråd med erfaringer. Hver sammenslåingsprosess av enheter vil organiseres som prosjekter med prosjektdeltakere både fra arbeidsgiversiden og fra arbeidstakersiden. KDI vil styre og støtte de lokale prosjektene.

2.2 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 14 områder, med tilhørende sjekklister, skjemaer og veiledninger. Prosessplanen er publisert i Kriminalomsorgens internkontrollsystem KIKS. I figur 1 vises de 14 trinnene i prosessplanen:

Prosessplan for omstilling i kriminalomsorgen
Dette er en generell veileder og skal gjelde for alle typer omstillinger



Figur 1 Prosessplan for omstilling i kriminalomsorgen

2.3 Hovedaktivitetene

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 beslutning om lovendring om ny organisering er truffet

Hovedaktivitetene i hver fase er strukturert i fire områder:

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

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

I figur 2 vises gjennomføringsplanen med fasene og hovedaktivitetene som KDI vil følge i forberedelsen og gjennomføring av den nye tonivåmodellen.

Hovedaktivitet	Før lovproposisjon	Etter lovproposisjon	Når beslutning om lovendring er ruffet
Prosess for gjennomføring av organisasjonsendring	<ul style="list-style-type: none"> Utarbeide informasjonsplan Avklare gjennomføringsorganisering inkl ressursbehov Risikovurdering modell Etablere piloter Partssammensatt arbeidsgruppe om fullmakts- og medvirkningsstruktur 	<ul style="list-style-type: none"> Omstillingsavtale Etablere vernetjeneste og tillitsmannsapparat Personalpolitiske retningslinjer Konkretisere ansvars- og oppgavedeling KDI-enhet Konkretisere ansvars- og oppgavedeling internt i enhetene Lederkrav, stillingsinnhold og kriterier for utvelgelse og innplassering Titler Innplasseringsprinsipper Organisasjonskart KDI Bemannings- og kompetansekartlegging Utvikle lederopplæringsprogram 	<ul style="list-style-type: none"> Etablere gjennomføringsprosjekt KDI Oppdatere gjennomføringsplan Innplasseringsprosesser Mandater og gjennomføringsplaner i enhetene Organisasjonskart og bemanning per enhet – lokale prosesser Risikovurdering gjennomføring Utrede overgangsordninger
Styring og økonomi	<ul style="list-style-type: none"> Budsjettfordelingsmodell Overordnet dimensjonering (KDI/enhetene) 	<ul style="list-style-type: none"> Revidere beredskapsplanverk 	<ul style="list-style-type: none"> Budsjettering, koststeder mm Definere mål- og resultatkrav Oppdatere overordnet gevinstrealiseringsplanen Gevinstrealiseringsplan per enhet – lokale prosesser Oppdatere styringsdokumenter, rutiner, instruksjoner og regelverk
Systemendringer	<ul style="list-style-type: none"> SDS arbeid koordineres med ny organisering 	<ul style="list-style-type: none"> Definere ny saksflyt Plan for systemendringer mm. 	<ul style="list-style-type: none"> Gjennomføre systemendringer, tilganger mm.
Praktiske gjøremål og samarbeidspartnere		<ul style="list-style-type: none"> Plan for praktiske gjøremål Informasjonsplan samarbeidspartnere 	<ul style="list-style-type: none"> Iverksette informasjonsplan samarbeidspartnere Avtalegjennomgang

Figur 2 Gjennomføringsplan

I fasen frem til lovproposisjonen er lagt frem, vil følgende aktiviteter gjennomføres eller startes:

- Utarbeide informasjonsplan
- Avklare gjennomføringsorganisering, herunder ressursbehov
- Beslutte rekkefølgen på sammenslåinger
- Etablere piloter for sammenslåing av fengsler og friomsorgskontor
- Risikovurdering av den foreslåtte modellen
- Etablere en partssammensatt arbeidsgruppe om fullmakts- og medvirkningsstruktur
- Starte arbeid med ny budsjettfordelingsmodell
- Fastsette overordnet dimensjonering (fordeling av ressurser mellom KDI og enhetene)
- Prosjektet «digital sømløs straffegjennomføring» (SDS) koordineres med ny organisering av kriminalomsorgen

I fasen etter at lovproposisjonen er lagt frem, men før beslutning om lovendring om ny organisering er truffet, vil følgende aktiviteter gjennomføres eller startes:

- Inngå omstillingsavtale
- Etablere vernetjeneste og tillitsmannsapparat (medvirkning) herunder frikjøp
- Fastsette innplasseringsprinsipper
- Konkretisering ansvars- og oppgavedelingen mellom KDI og enheten
- Konkretisering ansvars- og oppgavedelingen internt i enhetene
- Organisasjonskart KDI
- Lederkrav, stillingsbeskrivelser og kriterier for lederutvelgelse og innplassering
- Fastsette titler for lederstillinger
- Personalpolitiske retningslinjer

- Revidere beredskapsplanverk
- Bemanningskartlegging og kartlegging av kompetanse
- Utvikle lederopplæringsprogram for kommende ledere
- Definere ny saksflyt
- Utarbeide plan for systemendringer
- Utarbeide plan for gjennomføring av alle praktiske gjøremål: hva, hvem, når
- Utarbeide informasjonsplan samarbeidspartnere

Når beslutning om lovendring om ny organisering er truffet, vil følgende aktiviteter gjennomføres:

- Etablere gjennomføringsprosjekt i KDI og detaljere gjennomføringsplan
- Utarbeide mandater og gjennomføringsplaner i enhetene
- Innplasseringsprosesser
- Oppdatere styringsdokumenter, rutiner, instruksjer og regelverk
- Risikovurdering av gjennomføringen av organisasjonsendringen og gjennomføringsplanen
- Organisasjonskart og bemanning hver enhet – lokale prosesser
- Beslutte budsjettfordelingsmodell
- Definere mål- og resultatkrav
- Oppdatere overordnet gevinstrealiseringsplan
- Utarbeide gevinstrealiseringsplaner per enhet – lokale prosesser
- Gjennomføre systemendringer, tilganger mv.
- Iverksettelse av informasjonsplan samarbeidspartnere
- Avtalegjennomgang mv.
- Utrede hvilke overgangsordninger som trengs og organisering av dem

2.4 Rekkefølgen i sammenslåinger

På IDF-møtet 25. april 2018 ble kom det til uttrykk et ønske om at piloter igangsettes raskt. I 2019 vil det iverksettes flere piloter. Beslutning om hvilke piloter som skal igangsettes, vil treffes før sommerferien.

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

KDI har som utgangspunkt at anslagsvis en tredjedel av de foreslåtte nye enhetene vil kunne iverksettes fra samme tidspunkt. De resterende nye enhetene sammenslås i løpet av de to påfølgende årene slik at ny enhetsstruktur som helhet vil kunne iverksettes fra 1. januar 2022.

For de enheter som ikke er sammenslått ved iverksettingen av tonivåmodellen, vil det etableres overgangsordninger som sikrer at de har tilgang på ressurser til å håndtere de nye oppgavene.