



Til: Justiskomiteen  
Fra: Landsorganisasjonen i Norge

## **Høring - Endringer i straffegjennomføringsloven mv. (omorganisering av kriminalomsorgen m.m.)**

### **Innspill fra Norsk Fængsels- og Friomsorgsforbund (NFF)**

#### **Ingen gevinstrealisering eller effektivisering**

Det verserer fremdeles en antakelse om at omorganiseringen realiserer en gevinst på 20 millioner kroner og at enhetsmodellen styrker tjenesteproduksjonen og lokalt nivå.

Omorganiseringen realiserer ingen gevinst og enhetsmodellen styrker ikke tjenesteproduksjonen, fengslene og friomsorgskontorene. Enhetsmodellen er ikke en effektivisering. Den er en sentralisering og byråkratisering. Derfor er NFF imot lovproposisjonen.

Gevinstrealiseringen er basert på en rapport fra 25. oktober 2015 og var opprinnelig på 30 millioner kroner. Den konstruerte gevinster ved å oppgi en reduksjon på 8 millioner i antall årsverk på regionalt nivå og en reduksjon på 9 millioner i antall årsverk som følge av sammenslåingen. Videre antok den at leie av 14 kontorer er rimeligere enn leie av 5 kontorer.

Det den konstruerte gevinstrealiseringen ikke tok høyde for er at direktoratet skal vokse med 38 årsverk for å kunne forvalte enhetsmodellen. I «Ny gevinstrealiseringsplan om organiseringen av kriminalomsorgen» av 16. mars i år presiserer direktoratet at enhetsnivået i sum vil ha minst like mange ansatte som regionalt nivå.

NFF minner om at antall årsverk innen administrasjon og ledelse i kriminalomsorgen allerede er redusert med mellom 50 og 60 årsverk. I tillegg kommer de mange tusen vakante vaktene samt vakante dagtidstillinger som direktoratet ikke har tallfestet oversikt over annet enn at omfanget er betydelig.

Direktoratet presiserer selv at de som følge av effektiviseringsreformen ikke har mer å gå på og at gevinstrealisering forutsetter at de får fullmakter til å endre soningsstrukturen i Norge. I praksis ber de om tillatelse til å legge ned fengsler for å kunne finansiere tjenesteproduksjonen på de som fremdeles består. Det er også et tydelig signal om hvor dårlig ressursituasjonen er i kriminalomsorgen.

#### **Sentralisering av myndighet, ressurser og kompetanse**

NFF har en faglig begrunnelse om å forkaste forslaget om å organisere kriminalomsorgen etter enhetsmodellen. Årsaken er at modellen vil undergrave etatens evne til å forebygge og bekjempe ny kriminalitet. Å flytte myndighet, ressurser og kompetanse fra der straffen gjennomføres til nye kontorer der den administreres bryter med nærhetsprinsippet og svekker denne evnen.

To elementer er avgjørende for å gjennomføre straff. Tilstedeværelse og innhold. Det er avgjørende at det faktisk er gode ansatte i førstelinje til stede for de innsatte og domfelte. Å bry seg, vise omsorg, sette grenser, veilede i sosial adferd og motivere for progresjon til det beste for den innsatte og til det beste for å bli gode samfunnsborgere.

Det er avgjørende at det er innhold å tilby den innsatte. At det er aktivitet, trening, skole, fellesskap, påvirkningsprogram og arbeidstrening som er lokalt tilpasset de institusjonene og de innsatte vi har i dag. Den innsatte må kunne tilbys tiltak og mestring for å kunne leve et kriminalitetsfritt liv etter soning. Organisering må forankres i det kriminalomsorgen faktisk handler om. Den må forankres i straff som virker. Det gjør ikke enhetsmodellen.

NFF er opptatt av at kriminalomsorgen bygges på verdier og at det er nærhet mellom den som vedtar og den som iverksetter. Med enhetsmodellen vil ikke nærhet til beslutninger og nærvær være oppnåelig. Årsaken er at det ligger i enhetsmodellens natur å styrke enhetsdirektøren og det administrative enhetsnivået. Ikke fengslene og friomsorgskontorene der straffen gjennomføres.

Det er ikke slik at enhetsmodellen styrker lokalt nivå. Enhetsmodellen innebærer en forskyvning av både ressurser, kompetanse og beslutningsmyndighet fra fengslene og friomsorgen til et nytt samordnende nivå slik regionene er i dag. Med enhetsmodellen er det ikke regionalt nivå som organisatorisk legges ned, men dagens lokale nivå. Årsaken er at alle fullmakter etter lov, all delegert myndighet i oppdragsbrev, og all medbestemmelse etter Hovedavtalen ligger og stopper hos enhetsdirektøren. NFF ser viktigheten av å ha stedlig ledelse. Sammenslåtte enheter svekker tjenesteproduksjonen, fengslene og friomsorgen, og undergraver samfunnsoppdraget.

### **Innsatte og ansatte reduseres til kapasitetsproblemer**

Det har vært en dreining fra innhold til kapasitet de siste tre år og med det store fokuset på manglende soningsplasser har innsatte blitt redusert til et kapasitetsproblem hvor innhold og tilstedeværelse er blitt saldert. Enhetsmodellen innebærer at også ansatte i førstelinje vil bli redusert til kapasitet.

Med enhetsmodellen vil ansatte i førstelinje bli et middel for enhetsdirektøren til å fylle et behov. Problemet er at modellen ikke tar hensyn til at det gjennomføres straff over hele landet og at det er stor forskjell på å jobbe i de ulike fengslene og avdelingene; åpen/lukket, restriktiv/liberal, stor/liten, generalisert/spesialisert. Det tar tid å bli kjent med regimet, med rutine, kulturen, med kolleger og ikke minst med de innsatte. Kontinuitet og kunnskap er essensielt i rehabiliteringsarbeidet.

Styrken til norsk kriminalomsorg er den differensierte og lokalt tilpassede straffegjennomføringen. Styrken er å ha dyktige ansatte som ser, gir omsorg og gjør en god jobb. Styrken er å ha lokal tilhørighet og muligheten til å påvirke egen arbeidsplass. Styrken er å bry seg, å ha reell medvirkning og lokal styring. Lokal kompetanse og beslutningsmyndighet er avgjørende. Med forslaget om enhetsmodellen fjernes den lokale tilhørigheten og styrken til kriminalomsorgen.

### **Enhetlighet og sømløshet**

Med enhetsmodellen ønsker departementet å oppnå mer enhetlig og tydelig styring. Det er ikke enklere å samordne og styre 14 enhetsdirektører enn 5 regiondirektører. Det er ikke mer

enhetlig å delegere 14 oppdragsbrev enn 5. Det er ikke enklere å målstyre både 11 generalister og 3 spesialister, enn 5 regioner. Sist, men ikke minst. Det etableres ikke mer robuste fagmiljøer ved å spre kompetansen ut på 14 kontorer enn å ha de på 5 regionkontorer.

Enhetsmodellen gjør heller ikke kriminalomsorgen mer sømløs. Samfunnsstraff og fengselsstraff har samme verdier, men er ulike institusjoner og har ulike vilkår. Det er ikke ansatte og lokal ledelse som stopper progresjonen i f.eks. delgjennomføringen av EK. Sømløshet skapes ikke med ny organisasjon og nye kontorer. Mer sømløshet skapes imidlertid med et nytt etatssystem der de fire registreringsprogrammene vi benytter «snakker» sammen.

### **Konklusjon**

NFF anbefaler at proposisjonen avvises.

### **Innspill fra Fellesorganisasjonen (FO)**

FO vil innledningsvis knytte noen generelle kommentarer til omorganisering av kriminalomsorgen. Vi er opptatt av at det skal være høy kvalitet på all straffegjennomføring med stort fokus på rehabilitering. Kriminalomsorgen må organiseres på en måte som best ivaretar dette. Vi reagerer på at faglige begrunnelser /- diskusjoner i svært liten grad trekkes fram som argument for omorganiseringen.

I 2001 ble kriminalomsorgen omorganisert med opprettelsen av fem regioner. Man gikk da fra en to-nivå organisering til tre nivåer. Begrunnelsen for omorganiseringen var et ønske om en mer effektiv ressursutnyttelse, større fleksibilitet og bedre kvalitet i straffegjennomføring. Ikke ulikt begrunnelsen som brukes for omorganiseringen som nå foreslås. FO synes det er kritikkverdig at dagens modell ikke er evaluert. Det blir dermed vanskelig å videreføre og bygge på det som eventuelt har fungert godt i nåværende modell. Våre medlemmer rapporterer at de ikke opplever å ha blitt hørt i denne prosessen. De beskriver en omorganiseringsprosess som ble igangsatt plutselig og overaskende. Prosessen til nå har vært lang og krevende - med mye usikkerhet, som igjen går utover arbeidet som gjøres ute på de ulike enhetene.

### **Enhetsmodellen**

Da rapporten med utredningen om organisasjonsmodell var på høring, svarte FO ut fra en helhetsvurdering at vi ville gå for en sentermodell. Samtidig ga vi uttrykk for en bekymring for at begge de foreslåtte organisasjonsmodellene vil bidra til å svekke friomsorgen og sosialfaglig arbeid. Vi mente begge forslagene til omorganisering av kriminalomsorgen framsto som lite konkrete.

Vi registrerer at departementet har landet på enhetsmodellen. FO vil videre i våre innspill kommentere det. Vi er særlig opptatt av friomsorgen.

FO er opptatt av å sikre og styrke ressurstilførselen til friomsorgen. FO er bekymret for friomsorgens posisjon i en ny modell. Vi viser til at det er et underforbruk av alternative straffereaksjoner som for eksempel samfunnsstraff. Utvikling går dessuten i retning av flere ulike straffegjennomføringsformer der nye oppgaver blir lagt til friomsorgen. Dette krever økte ressurser.

I utredningen «Omorganisering av Kriminalomsorgen» (2014) vises det på s. 38 til at mange i etaten har uttrykt sterk bekymring for at sammenslåing av fengsler og friomsorgskontor under en leder vil innebære en risiko for «usynliggjøring» av

fromsorgsarbeidet. Erfaringene fra Sverige, hvor fengsel og fromsorg ble slått sammen under en ledelse i 2006, viser at nettopp «usynliggjøring» av fromsorgen ble en realitet. Erfaringene førte til at sammenslåingen av fengsel og fromsorgen i Sverige ble reversert slik at de i dag igjen er etablert under hver sin ledelse. Departementet understreket i utredningen at dersom enhetsmodellen vedtas må det etableres konkrete tiltak for å motvirke en slik «usynliggjøring» av fromsorgen. Det er FO helt enige i.

FO mener en må jobbe for å styrke samarbeidet mellom fengsler og fromsorgskontor. Samtidig er det bekymring for manglende synlighet for straffegjennomføring i samfunnet, og dermed risiko for at fromsorgen nedprioriteres ved fordeling av økonomiske midler.

Ved en enhetsmodell flyttes mange av oppgavene som i dag utføres i regionene og i den enkelte enhet, til KDI. FO mener dette er uheldig. I enhetsmodellen er omfattende kontrolloppgaver tillagt KDI. KDI er allerede topptungt. Å tilføre nye kontrolloppgaver kan bidra til økt byråkratisering. Det kan igjen minimalisere tiltenkt ressursbesparing som er grunnlaget for omorganiseringen.

**Kontaktpersoner:**

Renée Rasmussen, LO-sekretær

Mob: 415 15 723

Asle Aase, nestleder NFF

Mob: 976 95 268

Inger Karseth, FO

Mob: 480 61 261