

Ekstern validering af Kriminalforsorgens reorganiseringsforslag

Kriminalforsorgen

13. august 2013

Implement Consulting Group P/S
Strandvejen 56
2900 Hellerup

Tel +45 4586 7900
Email info@implement.dk
www.implement.dk

CVR 32767788
Bank 4845-3450018236
SWIFT DABADKKK
Iban DK3030003450018236

Indhold

1. Indledning.....	3
1.1 Kriminalforsorgen i dag.....	3
1.2 Kriminalforsorgens forslag til reorganisering	3
1.3 Formål med valideringen	5
1.4 Resume af konklusion og anbefalinger	5
2. Fremgangsmåde og metode	8
2.1 Tæt involvering og co-creation.....	8
2.2 Detaildesign og kvalitativ/kvantitativ analyse	9
2.3 Hypoteser	9
2.4 Dataindsamlingsmetoder	11
3. Validering af effektiviseringspotentiale ved reorganisering	14
3.1 Validering af effektiviseringspotentialet.....	14
3.2 Validering af redskaber til udmøntning af effektivisering	19
3.3 Opsamling	23
4. Validering af organisationsdesign.....	24
4.1 Regionsmodellen.....	24
4.2 Partnerskabsmodellen	30
4.3 Koncernledelsen.....	32
4.4 Styringsmodellen	33
4.5 Direktoratet.....	36
4.6 Opsamling på validering af organisationsdesign	37
5. Implementering	39
5.1 Implementeringstaktiske overvejelser	39
5.2 Anbefalinger vedrørende organiseringen af implementeringsarbejdet	40
5.3 Anbefalinger vedrørende implementeringsprocessen	41
5.4 Implementeringsomkostninger.....	43

1. Indledning

Kriminalforsorgen skal gennemføre en reorganisering. Målet er at få opgaven i centrum og generere en effektivisering på 25 mio. kr. årligt fra 2015 og frem.

Kriminalforsorgen har udarbejdet et forslag til reorganiseringen, som er beskrevet i en hvidbog. Implement Consulting Group (Implement) har foretaget en ekstern validering af dette reorganiseringsforslag med det formål at vurdere, om reorganiseringsforslaget kan leve op til succeskriterierne for en reorganisering og tilvejebringe den forventede økonomiske effektivisering.

1.1 Kriminalforsorgen i dag

Kriminalforsorgen har en væsentlig rolle i det danske samfund. Når borgere i samfundet begår kriminalitet, har det både store menneskelige og økonomiske omkostninger for samfundet. På det menneskelige plan skaber kriminelle utryghed eller påfører andre økonomisk eller fysisk skade, samtidig med at det har store personlige omkostninger for den enkelte at være kriminel. På det samfundsøkonomiske plan medfører kriminalitet ekstraomkostninger til politi, ordenshåndhævelse, domstole og strafforanstaltninger. Kriminalforsorgen sikrer, at domme bliver ført ud i livet, både under hensyn til samfundets sikkerhed og under hensyn til den dømtes rettigheder og senere muligheder.

Retspolitikken i Danmark bygger på principper om, at der skal være klar konsekvens over for kriminalitet, og der skal være fokus på effektiv forebyggelse og en målrettet indsats for et liv uden for kriminalitet for de kriminelle. I sit virke har Kriminalforsorgen således et dobbelt fokus. På den ene side skal Kriminalforsorgen fokusere på orden og sikkerhed i klientens afsoning, og på den anden side skal der fokuseres på at yde støtte og motivation til den enkelte klient.

Kriminalforsorgen udøver sin myndighed gennem en række forskellige institutioner. Overordnet skal disse institutioner tilsammen udmønte principperne i retspolitikken. Institutionerne spænder bredt: Fra arresthuse, hvor personer under anklage for kriminel handling sidder varetægtsfængslet; fængsler, hvor dømte afsoner straffe i lukkede eller åbne omgivelser; Kriminalforsorgen i Frihed (KIF), som udarbejder personundersøgelser af anklagede personer med henblik på at vurdere alternative strafformer og som fører tilsyn med personer, der afsoner i fodlænker eller ved samfundstjeneste eller med prøveløsladte, samt pensioner, hvor frihedsberøvede klienter kan afsones med øget fokus på udsulning.

Arresthuse, fængsler, KIF-afdelinger og pensioner har hver en særlig rolle i de forløb, en borger gennemgår, når vedkommende anklages og dømmes for en kriminel handling. Det er ikke kun indsatsen fra den enkelte institution, men også den samlede indsats fra institutionerne, som er afgørende for, at retsprincipperne for straffuldbyrdelse kan efterfølges. Organiseringen af Kriminalforsorgen og rammerne for sammenhæng, faglighed og helhed i indsatsen på tværs af institutionerne har derfor en afgørende betydning for, hvordan Kriminalforsorgen løser sin opgave i samfundet.

1.2 Kriminalforsorgens forslag til reorganisering

Med flerårsaftalen "Aftale om Kriminalforsorgens økonomi i 2013-2016" er det besluttet, at Kriminalforsorgen skal gennemføre en reorganisering. Reorganiseringen har til formål at effektivisere og øge kvaliteten i Kriminalforsorgens opgaveløsning.

Kriminalforsorgen har i foråret 2013 udarbejdet en strategi for den samlede opgavevaretagelse frem til 2016. Strategien oplister en række strategiske fokusområder i den fremtidige opgaveløsning: tæt samarbejde med omverdenen, fleksibel kapacitet, effektiv opgavevaretagelse, sikkerhed og ordentlighed for den enkelte og mindre tilbagefald. En reorganisering af Kriminalforsorgen skal medvirke til at sikre, at Kriminalforsorgens samlede opgavevaretagelse kan følge den strategiske retning og de mål, der er sat med strategien.

Efter indgåelsen af flerårsaftalen og formuleringen af Kriminalforsorgens strategi nedsatte Kriminalforsorgen en intern projektgruppe i direktoratet, som har haft til formål at udarbejde et forslag til reorganisering af Kriminalforsorgen.

Udgangspunktet for dette arbejde var en række konkrete principper for den kommende reorganisering. Overordnet ønskes at skabe én samlet kriminalforsorg, fra arrest til afsluttet tilsyn. Det skal ske ud fra følgende principper:

- Opgaven skal i centrum, dvs. sammenhængende forløb
- Bæredygtige enheder
- Nærhed mellem opgaven og klienten
- Effektivitet og kvalitet

Dette medfører, at en reorganisering skal skabe grundlaget for en større sammenhæng, fælles retning, øget faglighed, koordination og ensartethed i opgavevaretagelsen på tværs i organisationen, en tæt relation mellem driftsledelse og strategisk ledelse samt et solidt styringsgrundlag med gennemsigtighed i forhold til indsats og resultater samt mulighed for opfølgning og konsekvens.

Forslaget til reorganisering er beskrevet i en hvidbog, der blev forelagt Kriminalforsorgens direktion den 1. juli 2013. Hvidbogen opstiller det overordnede forslag til reorganisering af Kriminalforsorgen.

Konkret indeholder hvidbogen et overordnet organisationsdesign samt beskrivelse af de overordnede linjer for den formelle struktur for ledelses- og styringsmodellen samt effektiviseringsmuligheder og redskaber til udmøntning af effektivisering. Det overordnede formål med reorganisationen er, som det fremgår af hvidbogen, at "få opgaven i centrum".

Hovedelementerne i reorganisationsforslaget er følgende:

- *Oprettelse af fire regioner*, der får ansvaret for driftsledelse af både arresthuse, fængsler, KIF-afdelinger og pensioner i et geografisk afgrænset område. Oprettelsen af regioner indbefatter også, at der samles en række støttefunktioner (økonomi, HR, juridiskklientsagsbehandling) i regionen fra hhv. direktoratet og institutionerne.
- *Klart skel mellem opgaver, der løses hhv. centralt og decentralt*. Direktoratet skal varetage overordnet strategi, styring, kontrol og service, mens der regionalt skal foretages ledelse og udførelse af driften. Det medfører, at opgaver skal flyttes i organisationen, så intentionen om et klart skel mellem central strategi, kontrol og service samt regional ledelse og driftsudførelse kan efterleves i praksis. Opgaverne kategoriseres i tre hovedtyper: Fuldbordelse, HR og Ressourcestyring samt lt.
- *Indførelsen af en koncernledelse*. Ledelsen i de nye regioner og ledelsen i direktoratet bindes sammen i en koncernledelse. Den strategiske styring og opfølgning i Kriminalforsorgen skal på den måde bindes sammen med driftsledelsen af Kriminalforsorgens institutioner.
- *Indførelse af partnerskaber*. Fagligt skal det centrale og det decentrale niveau også bindes tættere sammen. Dette gøres i partnerskaber inden for de tre opgavetyper i Kriminalforsorgen: Fuldbordelse, HR og Ressourcestyring samt lt. Partnerskaberne skal udvikle gode metoder og standarder for indhold i indsats, sagsbehandling, personalespørgsmål, økonomistyring mv.
- *Ny styringsmodel*. Styringsmodellen skal udvikles, så der kommer øget gennemsigtighed om og standarder for indsatsen, og så der sikres tydelig konsekvens i forhold til resultater. Det indbefatter også, at der kommer en mere tydelig sammenhæng mellem den økonomiske og faglige styring.

Hvidbogen indeholder endvidere et estimat over de effektiviseringsgevinster, som vurderes at kunne opnås ved reorganiseringen, samt bud på, hvilke redskaber der skal anvendes for at udmønte effektiviseringen. I hovedtræk angiver hvidbogen følgende:

- Effektiviseringen består i, at der med reorganiseringen opnås visse stordriftsfordele, primært inden for ledelse og administration. Endvidere er der estimeret med en effektivisering af den juridiske klientsagsbehandling.

- Besparelserne vurderes at kunne opnås gennem ansættelsesstop og naturlig afgang.
- Den praktiske udmøntning af effektiviseringen skal ske ved at fastsætte et overordnet mål/krav for, hvor store besparelser hver region og hvert center i direktoratet skal gennemføre, hvorefter det skal være op til den ansvarlige ledelse at udmønte disse besparelser ud fra nogle centralt fastsatte arbejds- eller stillingsområder og inden for fastsatte tidsrammer.

1.3 Formål med valideringen

Hvidbogens reorganiseringsforslag lægger op til en opfattende forandring, der skal omfatte hele Kriminalforsorgen, dets struktur, opgaveløsning, styring og ledelse samt udvikling. Der skal være fokus på opgaven – som her skal forstås som det samlede klientforløb på tværs af organisationen og ikke blot indsatsen i den enkelte institution – og der skal etableres bæredygtige enheder, hvor ledelse og fælles serviceområder går på tværs af arresthuse, fængsler, pensioner og KIF-afdelinger. Direktoratet skal moderniseres og tilpasses, og der skal etableres en koncernledelse og partnerskaber, der kan binde organisationen mere sammen på tværs. Dertil kommer, at omlægningen skal føre til effektiviseringer og skal gennemføres inden for en relativ kort tidsperiode.

Hele denne forandringsproces skal pågå, samtidig med at Kriminalforsorgen skal løse samtlige af sine opgaver. Det stiller store krav til, at forslaget til reorganiseringen har sammenhæng og konsistens i forhold til designet af den kommende organisation, effekterne af reorganiseringen og den proces, som forandringen vil kræve.

Kriminalforsorgen har derfor ønsket at få gennemført en ekstern validering af forslaget til reorganisering, som er beskrevet i hvidbogen, samt en analyse af, om forslaget vil kunne bibringe de ønskede effekter i form af effektivisering og faglig optimering.

Den eksterne validering har haft til formål at svare på følgende fem spørgsmål:

1. Kan reorganiseringsforslaget imødekomme de skitserede udfordringer?
2. Kan reorganiseringsforslaget tilvejebringe det forudsatte provenu?
3. Hvordan vurderes driftstabet i processen?
4. Kan reorganiseringsforslaget, med udgangspunkt i den skitserede implementeringsplan, gennemføres inden for den angivne tidsfrist?
5. Hvordan sikres den bedst mulige implementering af opgaven?

Valideringen af reorganiseringsforslaget har ledt frem til, at disse spørgsmål kan besvares. Denne rapport er bygget op, så der svares på spørgsmålene i følgende rækkefølge:

- Spørgsmål 2 besvares i *kapitel 3*, hvor beregningsforudsætninger for effektiviseringen valideres, og hvor det på den baggrund vurderes, hvorvidt reorganiseringsforslaget kan tilvejebringe det forudsatte provenu.
- Spørgsmål 1 besvares i *kapitel 4*, hvor der foretages en analyse og vurdering af, om de centrale elementer i reorganiseringsforslaget vil forventes at kunne bibringe den ønskede effekt og værdi.
- Spørgsmål 3, 4 og 5 besvares i *kapitel 5*, hvor der på baggrund af valideringen af hhv. effektiviseringspotentialet og organisationsdesignet foretages vurdering af de afgørende områder i implementeringen og af implementeringsomkostninger, og hvor der opstilles anbefalinger til den videre forandringsproces.

1.4 Resume af konklusion og anbefalinger

Valideringen af reorganiseringsforslaget har ledt frem til, at Implement kan besvare de spørgsmål, som udtrykte formålet med valideringen. Nedenfor er givet et resume af de konklusioner og anbefalinger, som er resultatet af valideringen.

På spørgsmålet om, hvorvidt reorganiseringsforslaget vil kunne tilvejebringe det fornødne provenu, har Implement konkluderet følgende:

- Implement vurderer, at grundlaget for estimatet af effektiviseringspotentialet ved reorganiseringen er foretaget på et tilstrækkeligt solidt grundlag.
- Implement konkluderer derfor, at det er rimeligt at antage, at reorganiseringen vil kunne tilvejebringe en effektivisering på 75 mio. kr. frem til 2016.

Implement anbefaler i forlængelse heraf:

- At der foretages en validering eller yderligere kvalificering af estimatet for effektivisering af personalesagsbehandlingen i direktoratet med henblik på at mindske usikkerhed i estimeringen af centrale effektiviseringer.
- At der snarest muligt, fx 1. september 2013, iværksættes et målrettet ansættelsesstop i hele Kriminalforsorgen for ledelses- og administrative stillinger inden for områderne: ledelse, HR, Økonomi, It og Fuldbyrkelse.
- At der som led i et målrettet ansættelsesstop iværksættes tiltag, der kan håndtere udfordringen i, at den naturlige afgang i direktoratet ikke til fulde matcher det centrale effektiviseringskrav.
- At det overvejes at iværksætte særlige tiltag for at sikre, at personer med afgørende kompetencer bliver i organisationen i transformationsprocessen.
- At det overvejes at etablere en særlig arbejdsgruppe, som kan arbejde målrettet med at forberede den praktiske udmøntning af effektiviseringerne på personaleområdet.

På spørgsmålet om, hvorvidt reorganiseringsforslaget imødekommer de skitserede udfordringer, har Implement konkluderet følgende:

- Implement vurderer samlet set, at organisationsdesignet med etablering af regioner, koncernledelse, partnerskaber, en ny styringsmodel og et smalt direktorat vil bringe Kriminalforsorgen i stand til at bringe opgaven mere i centrum og skabe sammenhængende klientforløb, binde organisationen sammen ledelsesmæssigt og fagligt samt skabe øget gennemsigtighed og øget mulighed for kontrol og opfølgning.
- Implement konkluderer derfor, at det foreslåede organisationsdesign vil kunne tilvejebringe den ønskede effekt og værdi i forhold til Kriminalforsorgens opgaveløsning.

Implement anbefaler dog samtidig:

- At der opvejes fordele og ulemper ved forskellige varianter af regionsmodellen, og at der på den baggrund tages en strategisk beslutning omkring, hvilke hensyn der er afgørende at tage ved etableringen af en regionsmodel.
- At der etableres formelle rammer for partnerskaberne, som både indebærer klare mandater og strukturel understøttelse, og at der til partnerskaberne knyttes systematisk opfølgning, fx via controlling, på de standarder mv., som partnerskaberne skal udvikle og implementere.
- At styringsmodellen bygges op omkring et generisk klientforløb, der kan danne udgangspunkt for udpegningen af relevante målepunkter, ydelser mv. i hhv. ledelsesinformationssystemer og økonomistyring, som kan binde faglighed og økonomi sammen i styringen. Og at resultatkontraktkonceptet udvikles, så de indeholder få enkelte mål, der både er til den enkelte enhed og fælles mål.
- At etableringen af koncernledelsen har højeste prioritet hos Kriminalforsorgen, og at der er opmærksomhed omkring, at koncernledelsen i sin samarbejdsform skal ramme en meget fin balance, hvis den skal have en gavnlig effekt.
- At reorganiseringen af direktoratet ikke kun indbefatter oprettelsen af tre koncerncentre, men at der også indføres en styrket porteføljestyring af projekter, tværgående controlling og innovation, og at der foretages en konkretisering af serviceniveauer og det fremtidige kompetencebehov i forhold til serviceringen af driften.

På spørgsmålet om, hvordan driftstabet vurderes, har Implement konkluderet følgende:

- Etableringen af en ny organisation forventes ikke direkte at resultere i svigtende produktivitet på de primære driftsområder.
- Det kan dog forventes, at reorganiseringen kan komme til at medføre negative konsekvenser i forhold til arbejdsmiljø og trivsel, særligt blandt de arbejdsgrupper, hvis arbejdsopgaver flyttes fra direktorat til regioner eller fra institutioner til regioner. Det kan indebære minimale

driftsmæssige konsekvenser, eksempelvis i form af øget personalebehov ved negativ udvikling i eksempelvis sygefravær.

Implement anbefaler i relation hertil:

- At en hurtig etablering af den nye ledelsesstruktur kan være medvirkende til at mindske negative konsekvenser for medarbejderes trivsel i forandringsprocessen.

På spørgsmålet om, hvordan den bedst mulige implementering sikres, har Implement konkluderet følgende:

- Implement vurderer, at der er behov for en sekventiel implementering med behov for en overgangsorganisation.
- Implement vurderer endvidere, at det vil være afgørende, at Kriminalforsorgen i overgangsperioden er i stand til at fokusere energi og ressourcer på at få de vigtigste aktiviteter til at lykkes fra starten.
- Implement konkluderer, at der er tre områder, som vil være afgørende for en succesfuld implementering:
 - *De formelle forhold på plads*, dvs. alle forhold, der vedrører lovændringer, modeller i forhold til personaleområdet, når det gælder personalegrupper, der i den nye model skal ansættes i en region og skal kunne fungere på flere institutioner; et målrettet ansættelsesstop og endelig en klar plan for den praktiske udmøntning af effektiviseringerne på personaleområdet.
 - *Implementeringen fra toppen*. Etableringen af koncernledelsen bør være den anden hovedprioritet i implementeringen.
 - *Etablering af et grundlag, der gør det muligt for ledelsesstrukturen at tænke, tale og agere på tværs af organisationen*, herunder etablering af en styringsmodel og et lederudviklingsprogram, der kan støtte lederne i transformationsperioden.

Og endelig på spørgsmålet om, hvorvidt reorganiseringsforslaget kan gennemføres inden for den angivne tidsfrist, har Implement konkluderet følgende:

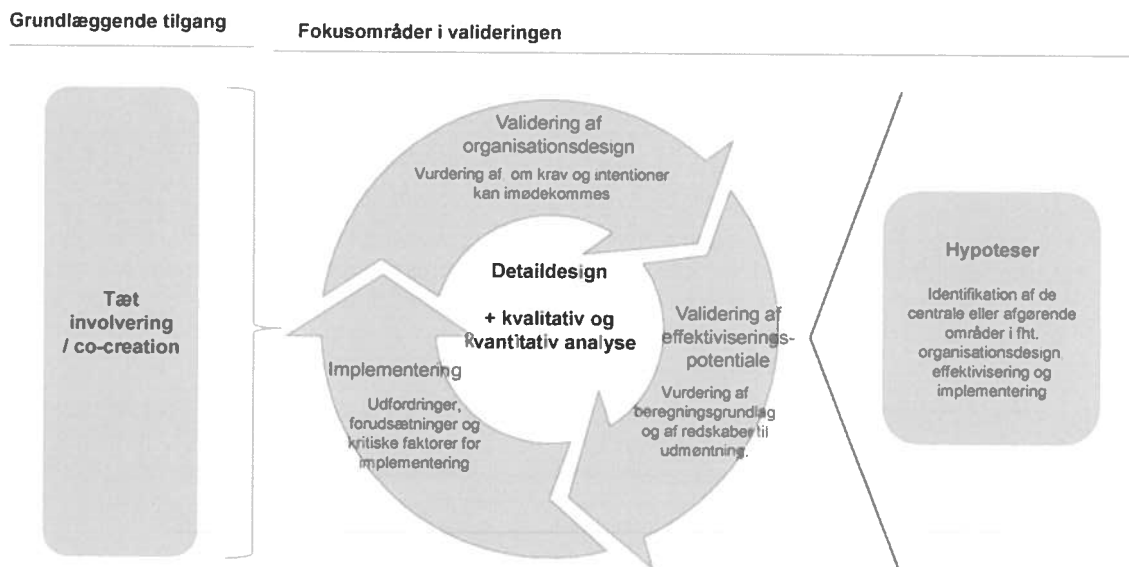
- Implement finder overordnet, at det er muligt at gennemføre reorganiseringen inden for den fastsatte tidsfrist.
- Implement har anbefalet en række yderligere præciseringer og detaljeringer af aktiviteterne i implementeringsplanen.

I det følgende kapitel præsenteres den metodiske fremgangsmåde for valideringen af reorganiseringsforslaget og opstillingen af anbefalinger nærmere.

2. Fremgangsmåde og metode

Implement's validering af hvidbogens forslag til reorganisering af Kriminalforsorgen har til formål at teste, om der er sammenhæng og konsistens i designet af den kommende organisation i estimeringen af den effektivisering, som reorganiseringen skal bibringe, og i planerne for forandringsprocessen.

I figuren nedenfor er Implement's udgangspunkt for valideringen illustreret med de overordnede fokusområder i valideringen og den grundlæggende tilgang til arbejdet. Som det fremgår, har den metodiske tilgang været: 1) Tæt involvering og co-creation, 2) Detaildesign og kvalitativ/kvantitativ analyse og 3) Hypoteser.



2.1 Tæt involvering og co-creation

I den offentlige sektor er der utallige eksempler på, at reorganiseringer ikke fører til den ønskede forandring eller ikke kan realisere rationaliseringspotentialer i praksis, fordi væsentlige detaljer er overset, eller fordi der er barrierer for forandringen, der ikke er imødekommet i forandringsprocessen.

For at opnå den nødvendige detaljeforståelse for organiseringsdesignet og effektiviseringspotentialet samt de udfordringer og forudsætninger, der måtte eksistere for implementering, har Implement lagt vægt på tæt involvering af Kriminalforsorgen, dvs. ledere og medarbejdere fra Kriminalforsorgens forskellige organisatoriske niveauer og enheder.

Involveringen er foregået på to måder: Dels ved løbende at have dialog med og adgang til viden hos relevante ledere og medarbejdere om forskellige emner og analyseområder og dels ved at lade udvalgte medarbejdere og ledere arbejde sammen om at komme med input til konkretisering og detaljering af forskellige elementer i reorganiseringen for ad den vej at skabe grundlag for at vurdere, om de skitserede reorganiseringer er realiserbare i praksis.

Den involverende og medskabende tilgang har efter Implement's vurdering givet en større træfsikkerhed i valideringen af reorganiseringens forslag. Tilgangen kan endvidere medvirke til at fremme og understøtte den efterfølgende implementering bedst muligt, da konkrete udfordringer og forudsætninger for forandring er kommet til udtryk, både implicit og eksplicit via involvering og co-creation.

2.2 Detaildesign og kvalitativ/kvantitativ analyse

Når en implementering fejler, er det ofte, fordi det, der på afstand så ud som en oplagt løsning, ikke kan virke i praksis. Enten fordi væsentlige detaljer er overset, eller fordi der er udfordringer eller forudsætninger for forandringen, der ikke er håndteret i forandringsprocessen. Det kan samtidig få en afsmittende negativ effekt i forhold til de effektiviseringspotentialer, som man fra start regnede med kunne realises ved forandringen.

Det har derfor været helt afgørende for Implement at opnå den tilstrækkelige detailforståelse, både i forhold til selve organisationsdesignet, i forhold til effektiviseringspotentialet samt i forhold til de eventuelle udfordringer og forudsætninger, der måtte eksistere for implementering.

Implement har valgt to metodiske tilgange til at opnå den nødvendige detaljeforståelse: detaildesign samt kvalitativ og kvantitativ analyse.

2.2.1 Detaildesign af centrale organisationselementer

I et detaildesign foretages en konkretisering af, hvordan reorganiseringen af et eller flere organisationselementer helt konkret kan se ud. Detaildesignet er ikke det endelige løsningsdesign, men skal ses som mulige bud på en konkretisering.

På baggrund af detaildesignet kan der foretages en analyse og vurdering af, hvorvidt eller i hvilken grad et organisationselement kan realiseres efter hensigten. I et detaildesign kan der også foretages en konkretisering af, hvilke udfordringer og kritiske faktorer der eksisterer i forhold til at føre den foreslåede struktur ud i praksis og gennemføre de forventede effektiviseringer.

Som et resultat af det detaljeringsarbejde, der foretages som led i valideringen, vil Implement udarbejde et dokument til Kriminalforsorgen, som konkretiserer dele af organisationselementerne i reorganiseringsforslaget yderligere, ud over hvad der beskrives i denne rapport.

2.2.2 Kvalitativ og kvantitativ analyse

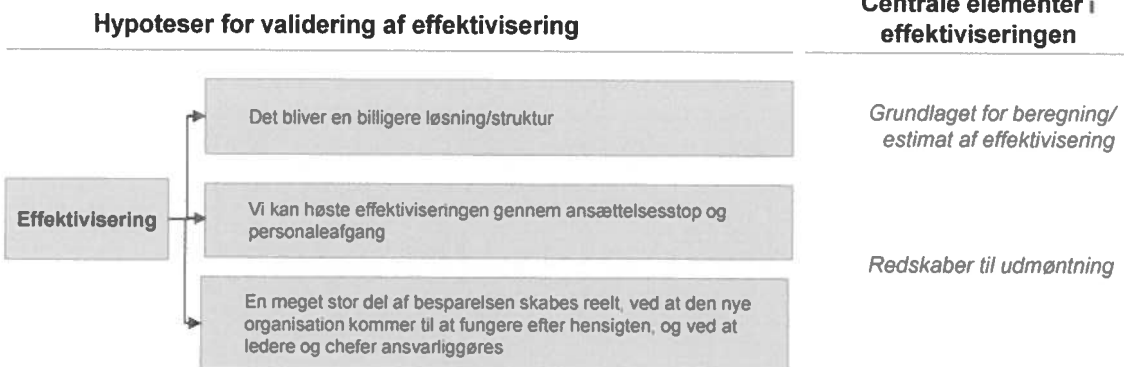
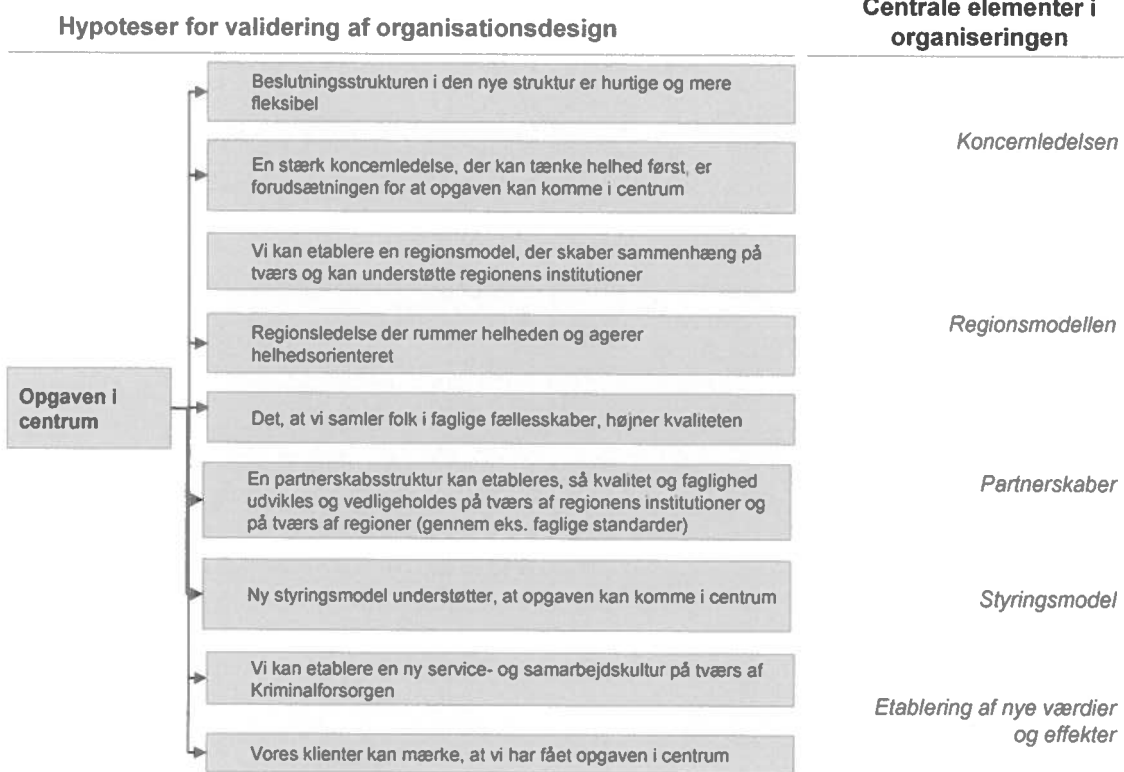
Der vil være områder i reorganiseringsforslaget, som ikke konkretiseres og detaljeres, enten fordi dette ikke er muligt eller ikke vurderes nødvendigt for at kunne foretage en validering. Implement har imidlertid fundet det vigtigt, at de elementer i reorganiseringsforslaget, som ikke vurderes på baggrund af et detaildesign, foretages med udgangspunkt i data, der så vidt muligt både er kvalitative og kvantitative.

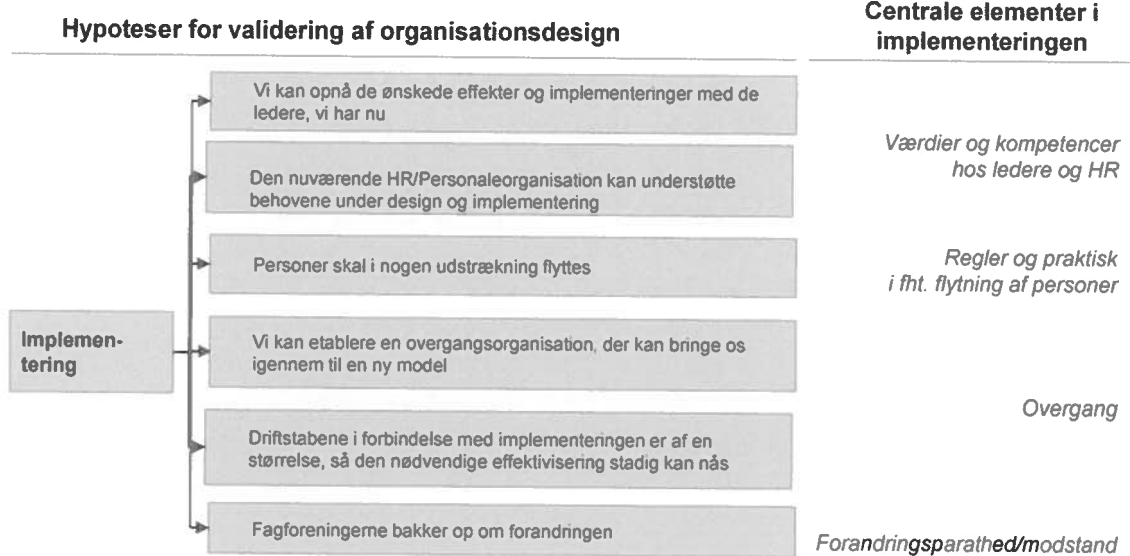
Som grundlag for disse analyser har Implement valgt en bredspektret dataindsamlingsmetode, der både består af desk research, interview, workshops og besøg/observationer. I afsnit 2.4 uddybes de valgte dataindsamlingsmetoder nærmere, og det beskrives, hvilke typer af data der har været indhentet ved hvilke metoder.

2.3 Hypoteser

I enhver reorganisering vil der være områder, som er helt centrale eller kritiske at få ændret, for at organisationen fremover vil kunne levere den værdi og den effektivitet, som ønskes. Som udgangspunkt for valideringen er derfor identificeret de områder, som er helt centrale eller afgørende i reorganiseringen af Kriminalforsorgen. De helt kritiske og centrale områder i reorganiseringsforslaget er blevet formuleret som hypoteser, der efterfølgende har dannet rammen for dataindsamlingen og analysen heraf.

Konkret er der formuleret en række hypoteser for hhv. organisationsdesignet, for effektiviseringen og for implementeringen jf. figuren nedenfor. Hypoteserne er formuleret i samarbejde med projektgruppen bag hvidbogen om reorganisering.





Hypoteserne har været styrende for belyningen af de tre fokusområder i valideringen af reorganiseringsforslaget. Dels udtrykker hypoteserne nogle konkrete udsagn, som er blevet testet løbende, og dels er der via hypoteserne udledt centrale elementer i reorganiseringen. Valideringen af hhv. organisationsdesignet, effektiviseringen og implementering består dermed både i, at hypoteser be- eller afkræftes, og at centrale områder belyses eller detaljeres nærmere.

2.4 Dataindsamlingsmetoder

Med udgangspunkt i fokusområder og hypoteser har Implement løbende indhentet data med henblik på at få input til alle tre dele af trykprøvningen. Der er generelt anvendt fire forskellige dataindsamlingsmetoder:

- **Desk study:** Der er foretaget desk study af en lang række materialer: Fra lovgivning, årsopgørelser, statistiske opgørelser, resultatkontrakter, baggrundsnotater mv. inden for Kriminalforsorgens områder over viden om arbejdsmiljø og til udtræk af Finansministeriets forhandlingsdatabase om lønninger for medarbejdere i Kriminalforsorgen.

Desk study'et er foregået løbende i projektet og har givet indblik i og forståelse for rammer og indhold i Kriminalforsorgens nuværende virke, herunder for lovgivningen, den nuværende struktur og styring, arbejdsgange, økonomi- og ressourcestyring, kompetencer, ressourcer, udviklingsaktiviteter mv. Denne viden har været anvendt i analyse og validering af organisationsdesign, validering af relevante nøgletal og som input til implementeringsovervejelser.

- **Interview:** Der har løbende igennem projektet været afholdt en lang række interview. Interviewene har dels haft karakter af opklarende interview med det formål at få dybere forståelse for dele af Kriminalforsorgen. Dels har interviewene haft til formål at teste forskellige af de centrale områder i reorganiseringen med henblik på at få input til, hvorvidt eller i hvilket omfang det ville kunne virke i praksis og efter hensigten. Herunder har der blandt andet været afholdt interview med relevante ledere og medarbejdere om organisationselementet "koncernledelse".

Nogle interview har været planlagt fra starten med henblik på at sikre den nødvendige vidensindhentning om strukturer, styring, arbejdsgange, kompetencer mv., mens andre interview er et resultat af den iterative proces, som er foregået undervejs i projektet, hvor der i vekselvirkning mellem trykprøvning, detailldesign, udfordringer og forudsætninger for implementering løbende er opstået behov for nye input og viden til analysen og valideringen.

- *Besøg:* Der har været afholdt en lang række besøg, som har givet et grundlæggende indblik i Kriminalforsorgens virke, dvs. hvordan driften samt ledelsen og styringen heraf virker i dag på de enkelte institutioner.

Ved afholdelse af besøg har der endvidere været mulighed for at møde repræsentanter for Kriminalforsorgens klienter, som har fortalt deres personlige historier samt umiddelbare oplevelser af Kriminalforsorgens indsats og virke.

- *Workshops:* Der har været afholdt fem workshops i projektet:
 - *Workshop 1* var en intern workshop med den projektgruppe i Kriminalforsorgen, som har udarbejdet reorganiseringsforslaget. Workshoppen havde til formål at formulere de hypoteser, som har været styrende for det videre valideringsarbejde.
 - *Workshop 2* var en workshop med bred deltagelse fra de forskellige niveauer og institutioner i Kriminalforsorgen. Formålet var at identificere barrierer, udfordringer og de vigtigste succeskriterier for reorganiseringen og forandringsprocessen.
 - *Workshop 3* var ligeledes en workshop med bred deltagelse fra organisationen. Formålet var at foretage detaildesign af to væsentlige organisationselementer: partnerskaber og regionsmodellen.
 - *Workshop 4* var en workshop med udvalgte medarbejdere fra direktoratet med viden om og indsigt i de forløb, Kriminalforsorgens klienter gennemgår. Formålet var at foretage detaildesign af klientforløb som en del af styringsgrundlaget i en reorganisering.
 - *Workshop 5* var en workshop med projektgruppen, som har udarbejdet reorganiseringsforslaget. Workshoppen havde til formål at kvalificere plan og proces for implementering af reorganiseringsforslaget.

Nedenfor er oplistet de aktører, som har deltaget i de forskellige aktiviteter i dataindsamlingen:

Aktivitet	Deltagere
Interview	<ul style="list-style-type: none"> • Direktionen i Kriminalforsorgen: <ul style="list-style-type: none"> ○ Alle tre direktionsmedlemmer • Medarbejdere og/eller chefer i følgende kontorer i Direktoratet: <ul style="list-style-type: none"> ○ Sikkerhedsenheden ○ Ressourcestyringskontoret ○ Udviklings- og controllerenheden ○ Straffuldbyrdelseskontoret ○ Klientkontoret ○ Personalekontoret ○ Koncern IT • Udvalgte institutionsledere • Fagforeninger: <ul style="list-style-type: none"> ○ Inspektørforeningen ○ Fængselsforbundet ○ Kriminalforsorgsforeningen ○ DJØF ○ HK ○ Socialrådgiverforeningen • Klienter fra fængsler og pension • Faglige eksperter: <ul style="list-style-type: none"> ○ Ole Ingstrup
Besøg	<ul style="list-style-type: none"> • Fængsler: <ul style="list-style-type: none"> ○ Statsfængslet i Nyborg ○ Statsfængslet Møgelkær ○ Statsfængslet i Vridsløselille

	<ul style="list-style-type: none"> ○ Statsfængslet Østjylland ○ Statsfængslet Renbæk • Arresthuse: <ul style="list-style-type: none"> ○ Arresthuset i Odense ○ Vestre Fængsel (Københavns Fængsler) ○ Arresthuset i Svendborg ○ Statsfængslet Midtjylland • KIF-afdelinger: <ul style="list-style-type: none"> ○ KiF Fyn • Pensioner: <ul style="list-style-type: none"> ○ Pensionen Brøndbyhus
<p>Workshops</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Workshop1: <ul style="list-style-type: none"> ○ Projektgruppen i Kriminalforsorgen • Workshop 2: <ul style="list-style-type: none"> ○ Udvalgte ledere og medarbejdere fra alle dele af organisationen (udvælgelsen er foretaget af Kriminalforsorgen) • Workshop 3: <ul style="list-style-type: none"> ○ Udvalgte ledere og medarbejdere fra alle dele af organisationen (udvælgelsen er foretaget af Kriminalforsorgen) • Workshop 4: <ul style="list-style-type: none"> ○ Udvalgte medarbejdere fra direktoratet med viden om eksisterende rammer og krav til indhold i klientforløb • Workshop 5: <ul style="list-style-type: none"> ○ Projektgruppen i Kriminalforsorgen

Som det fremgår af tabellen, har dataindsamlingen i høj grad baseret sig på involvering af organisationen. Ledere og medarbejdere har blandt andet medvirket til at give bud på detaildesign af væsentlige organisationselementer.

Det skal bemærkes, at de ledere og medarbejdere, der har været inddraget i detaildesignaktiviteterne undervejs i projektet, har bidraget til kvalificering og konkretisering af væsentlige elementer i reorganiseringsforslaget, på trods af at det generelt kan være vanskeligt at forholde sig til en forandring, hvor egen eller kollegers rolle og opgavevaretagelse er indbefattet.

Det skal endvidere bemærkes, at medarbejdere og ledere i Kriminalforsorgen – ud over at deltage i disse forskellige aktiviteter i dataindsamlingen – løbende har stillet sig til rådighed for informationer og anden relevant hjælp og bistand undervejs i valideringsprocessen. At medarbejdere og ledere således kontinuerligt har været tilgængelige og behjælpelige, har kvalificeret dataindsamlingen og udgangspunktet for valideringen af reorganiseringsforslaget betydeligt.

3. Validering af effektiviseringspotentiale ved reorganisering

I dette kapitel redegøres for valideringen af det effektiviseringspotentiale, som Kriminalforsorgen har estimeret vil være forbundet med reorganiseringen.

Kapitlet er inddelt i to dele: Som det første foretages en validering af grundlaget for beregninger af selve effektivitetspotentialet. Det vil sige, at der foretages en analyse og en vurdering af, om grundlaget for beregningen af effektiviseringen er tilstrækkelig sikkert, eller i hvor høj grad der er usikkerhed om effektiviseringspotentialet.

Dernæst fokuseres på de redskaber, som Kriminalforsorgen ønsker at anvende til udmøntning af effektiviseringen. Det indebærer, at der foretages analyse og vurdering af, hvorvidt de valgte redskaber til udmøntning af effektiviseringen er tilstrækkelige for at kunne tilvejebringe den ønskede effektivisering.

3.1 Validering af effektiviseringspotentialet

Helt overordnet er der med indgåelsen af flerårsaftalen stillet et politisk krav om, at Kriminalforsorgen skal foretage en samlet effektivisering på 75 mio. kr. i perioden 2013-2016. Effektiviseringen vil have en vis indfasning, således at der i 2013 er et effektiviseringskrav på 10 mio. kr., i 2014 15 mio. kr. og fra 2015 en årlig effektivisering på 25 mio. kr.

3.1.1 Hvidbogens estimat over effektivisering

I hvidbogen er det vurderingen, at det samlet set er muligt at foretage en årlig effektivisering på 27,6 mio. kr., når reorganiseringen er fuldt indfaset, dvs. i 2015.

Der angives tre hovedkilder til effektiviseringen:

- 1) *Centrale effektiviseringer som følge af opgaveomlægninger:* Som følge af, at der i Kriminalforsorgen fremover skal være et klart skel mellem de opgaver, det centrale niveau udfører, og de opgaver, det regionale niveau udfører, skal der flyttes opgaver fra centralt til regionalt niveau. Konkret betyder det, at juridisk sagsbehandling vedrørende klienter, der i dag løses i direktoratet, fremover skal løses regionalt. Derudover skal regionerne overtage en række driftsrelaterede opgaver i forhold til personalesagsbehandling og sikkerhedsområdet.

Flytningen af opgaver vurderes at medføre en effektivisering på centralt niveau. Rationalet er, at når de pågældende opgaver samles i regioner, vil det eliminere nuværende dobbeltarbejde på klientområdet samt reducere visse centrale styrings- og koordineringsopgaver.

- 2) *Regionale effektiviseringer som følge af opgaveomlægninger:* Regionerne skal blandt andet udføre en række af de opgaver, som i dag løses på de enkelte institutioner. Dette forventes at medføre en række stordriftsfordele. Effektiviseringen på regionalt niveau er således effektiviseringer som følge af, at der med regionalisering af lokale opgaver fremover skal anvendes færre ressourcer til løsning af de samme opgaver.
- 3) *Ledelses- og administrationsområdet:* Ved etablering af en centerstruktur i direktoratet samt ved etableringen af regioner skal der ske en effektivisering af ledelsen i hhv. direktoratet og af ledelsen på institutionerne. Hvidbogen har dog kun foretaget et estimat over konsekvenserne af denne ledelsesmæssige effektivisering for de små institutioner.

Effektiviseringerne består i, at der kan oprettes administrative funktioner regionalt, og at der derved kan opnås visse stordriftsfordele på opgaver, som i dag varetages lokalt på de mindre institutioner.

I hvidbogen er den årlige effektivisering fordelt på de tre effektiviseringskilder:

	Årlig effektivisering fra 2015 og frem	Andel af samlet effektivisering i mio. kr.
Centrale effektiviseringer ved opgaveomlægninger (Direktorat og Kriminalforsorgens Uddannelsescenter)	13,2 mio. kr.	48 pct.
Regionale effektiviseringer ved opgaveomlægninger	10,7 mio. kr.	38 pct.
Effektiviseringer på ledelses- og administrationsområdet hos mindre institutioner	3,8 mio. kr.	14 pct.
I alt	27,6 mio. kr.	100 pct.

Estimatet over effektiviseringspotentialet for alle tre områder er beregnet på baggrund af to parametre:

- Antal årsværk, der flytter eller effektiviseres som følge af reorganiseringen
- Prisen på et årsværk

Tabellen nedenfor viser hvidbogens estimat over effektiviseringspotentialet udtrykt via antallet af årsværk, der forventes at kunne effektiviseres.

Det skal understreges, at tabellen illustrerer beregningsforudsætningerne og derfor ikke giver et retvisende billede af, hvilke faktiske ændringer i bemanningen af direktorat og institutioner reorganiseringen vil medføre. Alt efter den nærmere udformning af reorganiseringen, herunder af opgavesnit mellem direktorat og region, kan bemanningen ved en reorganisering se anderledes ud end det nedenfor illustrerede.

	Effektivisering i antal årsværk
Centrale effektiviseringer ved opgaveomlægninger (Direktorat og Kriminalforsorgens Uddannelsescenter)	-32,75
Regionale effektiviseringer ved opgaveomlægninger	-26,75
Effektiviseringer på ledelses- og administrationsområdet hos mindre institutioner	-9,5
I alt	-69,0

Som det fremgår, består den centrale effektivisering ved centrale opgaveomlægninger på 13,2 mio. kr. således i en reduktion på 32,7 årsværk. Den regionale effektivisering på 10,7 mio. kr. består i en reduktion på 26,7 årsværk, og effektiveringen på ledelses- og administrationsniveau på 3,8 mio. kr. består i en reduktion på 9,5 årsværk.

Udgangspunktet for beregningerne af effektiviseringspotentialet er, at et årsværk i gennemsnit koster 400.000 kr. årligt.

3.1.2 Analyse og vurdering af hvidbogens estimat over effektiviseringspotentialet

I valideringen af effektiviseringspotentialet har Implement fokuseret på de to afgørende parametre, der ligger til grund for hvidbogens estimat over effektiviseringspotentialet: 1) Grundlaget for at estimere, hvor mange årsværk der kan reduceres som følge af ændret opgavefordeling, og 2) Prisen på et årsværk.

Grundlaget for estimat over effektivisering

Implement vurderer overordnet, at grundlaget for hvidbogens estimat over antallet af årsværk, der kan reduceres, er relativt nuanceret. For det første har grundlaget bestået af et overordnet overblik over,

hvilke opgaver der løses hvilke steder i organisationen, samt oplysninger om, hvor mange årsværk der på nuværende tidspunkt er ansat de forskellige steder.

For hovedparten af områderne er Kriminalforsorgen dog ikke i besiddelse af tilstrækkeligt detaljerede data om medarbejderfordelingen på forskellige opgavetyper, fx om ressourceanvendelsen på forskellige ledelses- og administrative opgaver på institutionerne. Derfor har projektgruppen bag hvidbogen på anden vis forsøgt at indhente viden om ressourceanvendelsen for de opgaver, som flyttes eller effektiviseres med reorganiseringen.

For alle områder er der også foretaget en risikovurdering af effektiviseringen. De umiddelbare estimater over effektiviseringspotentialer er således blevet vægtet i forhold til usikkerhed, hvorefter det endelige effektiviseringspotentiale for områderne er beregnet.

Implement har via forskellige dataindsamlingsmetoder fået indblik i estimeringsgrundlaget og har foretaget en vurdering af, hvor solidt eller validt dette grundlag vurderes at være. I tabellerne på de følgende sider hvidbogens estimeringsgrundlag og Implements vurdering heraf oplistet.

Centrale effektiviseringer ved opgaveomlægninger (Direktorat og Kriminalforsorgens Uddannelsescenter)				
Emne	Effekt**	Hvidbogens grundlag	Trykprøvning – betragtninger	Flag
Udflytning af juridisk klientsagsbehandling vedr. klager til regioner	0,0	De berørte årsværk og effektiviseringen er baseret på en vurdering af tidsforbruget på opgaverne i dag.	Grundlaget for den estimerede effektivisering vurderes at være tilstrækkeligt detaljeret og solidt.	
Personalesags-behandling der kun udføres i direktoratet	-3,0	Projektgruppen har estimeret et effektiviseringspotentiale på -10 årsværk, men har vægtet dette med en høj risiko, hvilket fører til en endelig vurdering på -3 årsværk.	En effektivisering på 3 årsværk vurderes at være realiserbar. Estimatet dækker dog over et større effektiviseringsestimater med en høj usikkerhedsmargin. Usikkerheden vil evt. kunne nedbringes, hvis estimatet valideres af den fagligt ansvarlige leder.	
Sikkerhedsopgaver	-0,8	Estimeret af sikkerhedschefen i direktoratet.	En begrænset effektivisering og den fagligt ansvarlige leder har været involveret i processen.	
Afvikling af dobbeltarbejde vedr. juridisk klientsagsbehandling	-9,3	Baseret på en gennemgang af eksisterende sagsmængde og ressourceforbrug sammen med Klientkontoret.	Grundlaget for estimatet vurderes at være grundigt udarbejdet og den ansvarlige leder har været involveret i processen. Og en vis sikkerhedsmargin er lagt ind.	
Effektivisering af Koncern HR og Ressourcestyring i direktoratet	-3,0	Baseret på en detaljeret beskrivelse af de opgaver, der samles i koncerncentret. Et overordnet estimat er foretaget af Projektgruppen. Der er mere tale om en målsætning end et estimat af en mulig effektivisering.	En effektivisering på 3 årsværk vurderes at være realiserbar. Estimatet er dog behæftet med en generel usikkerhed, fordi det kun kan baseres på den eksisterende og ikke den kommende opgavevaretagelse.	
Effektivisering af Koncern Fuldbyrivelse i direktoratet	-3,0	Baseret på en detaljeret beskrivelse af de opgaver, der samles i koncerncentret. Et overordnet estimat er foretaget af Projektgruppen. Der er mere tale om en målsætning end et estimat af en mulig effektivisering.	En effektivisering på 3 årsværk vurderes at være realiserbar. Estimatet er dog behæftet med en generel usikkerhed, fordi det kun kan baseres på den eksisterende ressourceanvendelse, og ikke den kommende opgavevaretagelse.	
Effektivisering af Koncern It	-3,0	Baseret på en detaljeret beskrivelse af de opgaver, der samles i koncerncentret. Et overordnet estimat er foretaget af Projektgruppen. Den faglige leder har valideret estimatet.	Grundlaget for den estimerede effektivisering vurderes at baseret for den fornødne indsigt. Estimatet er dog behæftet med en generel usikkerhed, fordi det kun kan baseres på den eksisterende og ikke den kommende opgavevaretagelse.	
Effektivisering af ledelsessekretariatet i direktoratet	-2,5	Baseret på en detaljeret beskrivelse af de opgaver, der samles i ledelsessekretariatet. Et overordnet estimat er foretaget af Projektgruppen. Faglige ledere har valideret estimatet.	Grundlaget for den estimerede effektivisering vurderes at baseret for den fornødne indsigt. Estimatet er dog behæftet med en generel usikkerhed, fordi det kun kan baseres på den eksisterende og ikke den kommende opgavevaretagelse.	
Omlægning af personale-uddannelsesområdet	-8,3	Der pågår i øjeblikket en analyse af området. Denne er ikke afsluttet og anbefalingerne kendes derfor ikke på nuværende tidspunkt. Der er dog en forventning i projektgruppen om, at rapporten vil anbefale en øget anvendelse af eksterne kurser fremfor egenproduktion af kurser. KUC skal derfor fremover primært producere kurser, som ikke kan fås andre steder (f.eks. betjentuddannelsen). Forventningen er, at betalingen for eksterne kurser vil være lavere, end for de tilsvarende interne KUC leverer i dag. Dette kan evt. give en yderligere besparelse, men den er ikke medregnet i hvidbogen.	Da analysen af personaleuddannelses-området ikke er afsluttet og den fremtidige model ikke er endeligt kendt, kan der være usikkerhed omkring den faktiske besparelsesmulighed. Imidlertid virker den skitserede effektivisering velovervejet, dog med den usikkerhed der er omkring, hvorvidt refusionsmuligheder mv. for eksterne kurser fremover vil fungere som i dag.	
<p>Forklaring</p> <p> Grundlaget for estimatet af effektiviseringen vurderes at være tilstrækkeligt veldokumenteret og/eller på anden vis foretaget med den fornødne indsigt, og valideret af faglige ledere eller andre med indgående kendskab til ressourceanvendelsen på området.</p> <p> Grundlaget for estimatet af effektiviseringen vurderes at være velovervejet og/eller baseret på input fra personer med indgående viden om området. Enten er der behov for en yderligere kvalificering eller validering af estimatet. Eller også kan estimatet ikke på nuværende etableres med større sikkerhed, fordi der er tale om et ressourceestimat på en kommende, endnu ikke-eksisterende opgavevaretagelse, og ikke en effektivisering af en nuværende opgavevaretagelse.</p> <p> Grundlaget for estimatet af effektiviseringen vurderes at være utilstrækkeligt og behæftet med for stor usikkerhed.</p>				
<p>Noter</p> <p>* Effektiviseringerne som beskrevet i Hvidbogens kapitel 4 og bilag 5</p> <p>** Årsværk, nsikovægtet. Et minus (-) angiver forventet besparelse i forhold til i dag. Et plus (+) angiver en øget omkostning i forhold til i dag</p>				

Som det fremgår af tabellen, vurderes grundlaget for estimeringen af de centrale effektiviseringer at være relativt solidt og validt. Hovedparten af estimererne er foretaget på baggrund af inddragelse af relevante fagpersoner og ledere og/eller andet relevant materiale, som kan belyse ressourceanvendelsen ved de opgaver, der er i fokus.

Det er særligt effektiviseringen i forhold til juridisk klientsagsbehandling og sikkerhed, hvor estimeringen er sket på et tilstrækkeligt veldokumenteret grundlag og valideret af personer med indgående kendskab til ressourceanvendelsen.

Estimeringen af effektiviseringen på personalesagsbehandling, der udføres i direktoratet, er behæftet med en vis usikkerhed, som vil kunne mindskes, hvis der fx foretages en validering af estimatet af den faglige leder. Implement anbefaler derfor, at der foretages en sådan validering eller en yderligere kvalificering, fx via data om sagsmængder og tidsforbrug.

I forhold til effektiviseringer som følge af oprettelsen af nye koncerncentre i direktoratet (Koncern HR og Ressourcestyring, Koncern Fuldbordelse, Koncern It) samt ledelsessekretariat er estimatet foretaget på et mindre sikkert grundlag. I modsætning til effektiviseringer på juridisk sagsbehandling og på personalesagsbehandling er der her tale om effektiviseringsestimater for en kommende endnu ikkeeksisterende opgavevaretagelse. Implement vurderer derfor, at det ikke på nuværende tidspunkt vil være muligt at minimere usikkerheden på disse estimater.

I figuren nedenfor er estimeringen af de regionale effektiviseringer samt ledelses- og administrative effektiviseringer vurderet nærmere.

Effektiviseringsområde	Emne	Effekt**	Hvidbogens grundlag	Trykprøvning – betragtninger	Flag
Regionale effektiviseringer ved opgaveomlægninger	Stordriftsfordele ved regionalisering af HR og personaleadm.	-5,5	Baseret på en detaljeret opgørelse opgaver og årsværk i hvert fængsel (Hvidbogens bilag 8). Estimatet er foretaget af projektgruppen.	En effektivisering på 5,5 årsværk vurderes at være realiserbar. Estimatet er dog behæftet med en generel usikkerhed, fordi det kun kan baseres på den eksisterende og ikke den kommende opgavevaretagelse.	
	Stordriftsfordele ved regionalisering af sikkerhedsfunktionen	-2,5	Baseret på en detaljeret opgørelse opgaver og årsværk i hvert fængsel (Hvidbogens bilag 8). Estimatet er foretaget af projektgruppen.	En effektivisering på 2,5 årsværk vurderes at være realiserbar. Estimatet er dog behæftet med en generel usikkerhed, fordi det kun kan baseres på den eksisterende og ikke den kommende opgavevaretagelse.	
	Stordriftsfordele ved regionalisering af økonomifunktioner	-7,5	Baseret på en detaljeret opgørelse opgaver og årsværk i hvert fængsel (Hvidbogens bilag 8). Estimatet er foretaget af projektgruppen.	En effektivisering på 7,5 årsværk vurderes at være realiserbar. Estimatet er dog behæftet med en generel usikkerhed, fordi det kun kan baseres på den eksisterende og ikke den kommende opgavevaretagelse.	
	Stordriftsfordele ved regionalisering af juridisk sagsbehandling	-2,3	Baseret på en detaljeret opgørelse opgaver og årsværk i hvert fængsel (Hvidbogens bilag 8). Estimatet er foretaget af projektgruppen.	En effektivisering på 2,3 årsværk vurderes at være realiserbar. Estimatet er dog behæftet med en generel usikkerhed, fordi det kun kan baseres på den eksisterende og ikke den kommende opgavevaretagelse.	
	Nedlæggelse af arrestinspektør-embeder	-9,0	Baseret på projektgruppens opgørelse af antallet af arrestinspektører samt en generel vurdering af det opgaveoverlap, der vil være til de kommende regioner.	Estimatet er foretaget på baggrund af en vurdering af potentielle stordriftsfordele for de opgaver, der løses i dag. Estimatet er dog behæftet med en generel usikkerhed, fordi det kun kan baseres på den eksisterende og ikke den kommende opgavevaretagelse.	
Effektiviseringer på ledelses- og administrationsområdet	Regionalisering af ledelses- og adm. samt etablering af faglige ekspertfunktioner i regionen (arresthuse og pensioner)	-9,5	Et overordnet estimat foretaget af projektgruppen. Der er i højere grad tale om en målsætning, end et estimat af en mulig effektivisering.	En effektivisering på 9,5 årsværk vurderes at være realiserbar. Estimatet er dog behæftet med en generel usikkerhed, fordi det kun kan baseres på den eksisterende og ikke den kommende opgavevaretagelse.	

Forklaring

- Grundlaget for estimatet af effektiviseringen vurderes at være tilstrækkeligt vel dokumenteret og/eller på anden vis foretaget med den fornødne indsigt, og valideret af faglige ledere eller andre med indgående kendskab til ressourceanvendelsen på området.
- Grundlaget for estimatet af effektiviseringen vurderes at være velovervejet og/eller baseret på input fra personer med indgående viden om området. Enten er der behov for en yderligere kvalificering eller validering af estimatet. Eller også kan estimatet ikke på nuværende etableres med større sikkerhed, fordi der er tale om et ressourceestimat på en kommende, endnu ikke-eksisterende opgavevaretagelse, og ikke en effektivisering af en nuværende opgavevaretagelse.
- Grundlaget for estimatet af effektiviseringen vurderes at være utilstrækkeligt og behæftet med for stor usikkerhed.

Noter:

* Effektiviseringerne som beskrevet i Hvidbogens kapitel 4 og bilag 5

** Årsværk, nulkovægtet. Et minus (-) angiver forventet besparelse i forhold til i dag. Et plus (+) angiver en øget omkostning i forhold til i dag.

Grundlaget for estimeringen af regionale effektiviseringer samt effektiviseringer på ledelses- og administrationsområdet vurderes – på samme måde som for estimatet af de centrale effektiviseringer – at være relativt solidt og validt. Hovedparten af estimaterne er foretaget på baggrund af indmeldelser fra institutionerne om ressourceforbruget på de opgaver, som fremover skal regionaliseres.

Estimaterne er dog generelt behæftet med en større usikkerhed end estimaterne over centrale effektiviseringer. Hvor flere af de centrale effektiviseringer består i, at centrale opgaver flyttes, består de regionale effektiviseringer samt effektiviseringer på ledelses- og administrationsniveau typisk i, at der opnås visse stordriftsfordele ved at samle opgaver. Estimeringen af flere af de centrale

effektiviseringer tager dermed udgangspunkt i en allerede eksisterende opgavevaretagelse, mens de øvrige effektiviseringer tager udgangspunkt i en ny opgavevaretagelse.

Samlet set vurderer Implement, at grundlaget for estimatet af effektiviseringspotentialet ved reorganiseringen er foretaget på et så tilstrækkeligt solidt grundlag, som det har været muligt at skabe. De områder, hvor det ikke har været muligt at indhente data om den eksakte ressourceanvendelse, er der på anden vis forsøgt at tilvejebringe kvalificerede bud på ressourceanvendelse. Eneste undtagelse er i forhold til estimeringen af centrale effektiviseringer på personalesagsbehandling, der udføres i direktoratet. Her anbefaler Implement, at der foretages en yderligere kvalificering eller validering af effektiviseringspotentialet med henblik på at øge sikkerheden i estimatet.

Prisen på et årsværk

Ud over estimaterne af ressourceanvendelsen inden for de områder, som effektiviseres med reorganiseringen, har udgangspunktet for beregningerne af effektiviseringspotentialet være prisen på et årsværk.

I hvidbogen er udgangspunktet, at et årsværk i gennemsnit koster 400.000 kr. Implement har foretaget en validering af gennemsnitslønnen for de medarbejderkategorier, som vil være omfattet af effektiviseringen, via udtræk fra Finansministeriets forhandlingsdatabase.

Udtræk fra forhandlingsdatabaseen viser, at gennemsnitslønnen for de stillingskoder, som Kriminalforsorgen har klassificeret som ledelse og administration, er 467.602 kr. årligt.

Under "ledelse og administration" indgår dog en række medarbejdergrupper, som sandsynligvis ikke vil indgå i effektiviseringsrunden såsom it-medarbejdere (stillingskoderne 1099 og 1982), kontorelever (2337) og studerende (4675). Holdes disse ude af beregninger, fås en gennemsnitsløn på 477.615 kr. årligt.

På baggrund af forhandlingsdatabaseen vil gennemsnitslønnen for de medarbejderkategorier, der vil omfattes af effektivisering, være mellem 467.602-477.615 kr. årligt. På dette grundlag vurderer Implement, at det i hvidbogen er rimeligt at beregne effektiviseringspotentialet med udgangspunkt i en gennemsnitsløn på 400.000 kr.

Det skal samtidig bemærkes, at forhandlingsdatabaseen viser, at der i Kriminalforsorgen er flere store medarbejdergrupper, der har en gennemsnitsløn under 400.000. Eksempelvis er der 40-50 assistenter (stillingskategori 315) med en gennemsnitsløn på 326.842 kr., ca. 80 kontorfuldmægtige (stillingskode 2340) med en gennemsnitsløn på 387.468 kr. og ca. 140 overassistenter (stillingskode 3383) med en gennemsnitsløn på 356.566. Det betyder, at hvis antagelsen om en gennemsnitsløn på 400.000 skal være gyldig, skal en væsentlig del af de stillinger, der indgår i effektiviseringen, være lederstillinger og specialiststillinger. Ellers vil den forventede effektiviseringsgevinst ikke kunne nås.

Endvidere skal det bemærkes, at der generelt for estimeringen af effektiviseringspotentialet ikke er inkluderet overhead. Eventuelle effektiviseringer i forhold til driftsudgifter til husleje og anden administration, der ikke er medarbejderressourcer eller eventuelle øgede omkostninger til overhead – er således ikke estimeret.

3.2 Validering af redskaber til udmøntning af effektivisering

Det har været en grundforudsætning for reorganiseringen, at udmøntningen af effektiviseringen ikke skal ske via afskedigelser af medarbejdere. I hvidbogen er det således fastlagt, at effektiviseringen skal udmøntes via et målrettet ansættelsesstop og naturlig afgang.

Samtidig er det fastlagt, at den praktiske udmøntning af effektiviseringen skal ske ved, at der udpeges centrale områder og fastsættes mål/krav for, hvor store besparelser de enkelte enheder skal gennemføre. Derefter skal det være op til den ny ledelse på centralt og regionalt niveau at udmønte disse besparelser inden for fastsatte tidsrammer. Der er således ikke tale om en grønthøstermodel.

I valideringen af disse redskaber til udmøntning af effektivisering har Implement lagt vægt på at analysere personaleafgange i Kriminalforsorgen med henblik på at vurdere, om et målrettet ansættelsesstop vil have den fornødne effekt.

Afgangsanalyser

I forhold til at kunne realisere effektiviseringerne via ansættelsesstop og naturlig medarbejderafgang skal der spares 69 årsværk for at opnå en reduktion med de årlige omkostninger på omkring 25 mio. kr. Denne reduktion af 69 årsværk skal være fuldt gennemført ved udgangen af 2014 for at kunne opnå besparelsen på 25 mio. kr. fra 2015 og frem.

Der er foretaget afgangsanalyser på baggrund af historiske data. Hvis der tages udgangspunkt i afgang af personale i Kriminalforsorgen i de sidste 6 år, dvs. i perioden fra 2006-2012, viser et simpelt historisk gennemsnit, at der i forhold til ledelse og administration har været en årlig gennemsnitlig afgang på 67, jf. tabellen nedenfor.

Medarbejder-kategori	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Simpelt gennemsnit
Ledelse og adm.	73	84	74	62	57	60	58	67
Opsyns-personale	133	139	121	110	78	78	80	106
Værkmestre	33	23	28	18	22	17	20	23
Sundhed	42	27	24	19	18	22	25	25
Forsorg	38	65	53	56	37	42	34	46
Undervisning	12	14	9	16	8	12	7	11
Andet	20	19	9	16	14	18	15	16
I alt	351	371	318	297	234	249	239	294
Forklaring								
Tabellen viser den historiske afgang på forskellige medarbejderkategorier. Der medtælles antal medarbejdere i aktiv tjeneste med en afskedigelsesdato i pågældende måned og en ansættelseslængde på mere end 1 år.								

Som det også ses af tabellen ovenfor, er der imidlertid en vis afmatning af medarbejderafgangen i perioden 2006-2012. Afgangen af medarbejdere i 2012 er således inden for alle medarbejderkategorier lavere end afgang i 2006.

Implement har derfor fundet det nødvendigt at beregne et muligt spænd for den årlige medarbejderafgang:

Medarbejderkategori	Høj (Historisk 2006-2012)	Mellem (Vægtet gennemsnit)	Lav (2012)
Ledelse og adm.	67	62	58
Opsyns-personale	106	97	80
Værkmestre	23	21	20

Sundhed	25	23	25
Forsorg	46	43	34
Undervisning	11	10	7
Andet	16	15	15
I alt	294	271	239

Hvis der tages udgangspunkt i de seneste data fra 2012, er den naturlige afgang af medarbejdere inden for ledelse og administration på 58 årsværk. Hvis der tages udgangspunkt i et vægtet gennemsnit for årene 2006-2012, hvor afgangen i de senere år vægter tungere end afgangen i tidligere år, vil den årlige medarbejderafgang inden for ledelse og administration være på 62 årsværk.

Implement finder, at det vil være mest validt, hvis niveauet for årlig naturlig afgang baseres på det vægtede gennemsnit. Med udgangspunkt heri kan der være en vis udfordring i at udmønte effektiviseringen på 69 årsværk i 2015 via en naturlig årlig afgang på 62 årsværk inden for ledelse og administration. Det vurderes derfor, at der er behov for at iværksætte et ansættelsesstop inden for de ledelses- og administrative stillinger, som effektiviseringen vedrører, dvs. ledelse og administration samt HR, økonomi, fuldbyrdelse, allerede nu, dvs. medio 2013, for at kunne nå at imødekomme et effektiviseringskrav på 69 årsværk inden udgangen af 2014.

Samtidig kan der være visse udfordringer i forhold til at kunne udmønte effektiviseringen via naturlig afgang, som skal håndteres. Dette bliver tydeligt, når der ses på den gennemsnitlige medarbejderafgang på de forskellige organisatoriske niveauer i Kriminalforsorgen, jf. tabellen nedenfor. Det skal understreges, at tabellen illustrerer beregningsforudsætningerne og derfor ikke giver et retvisende billede af, hvilke faktiske ændringer i bemanningen af direktorat og institutioner reorganiseringen vil medføre. Alt efter den nærmere udformning af reorganiseringen, herunder af opgavesnit mellem direktorat og region, kan bemanningen ved en reorganisering se anderledes ud end det nedenfor illustrerede.

Medarbejdertype: Ledelse og administration		Bemanning			Effektivisering	
		I dag	Flyttes med opgaver	I ny organisation	Effektiviseringspotentiale (i hvidbog)	Naturlig afgang (Vægtet gns. 2006-2012)
Direktorat*	Ledelsessekretariat	32	0	30	-2	18
	Koncern Fuldbyrdelse**	121	-20	98	-3	
	Koncern HR og Ressourcestyring	133	-10	111	-12	
	Koncern IT	110	-4	103	-3	
	Fællesudgifter	37	0	37	0	
	I alt	433	-34	379	-20	
Region	Ledelse og sekretariat	0	0	0	0	N/A

	Fuldbyrdelse – fra direktorat	0	+20	9	-11	
	Fuldbyrdelse – fra institutioner	0	+37	32	-5	
	HR og Ressourcestyring – fra direktorat	0	+10	7	-3	
	HR og Ressourcestyring – fra institutioner	0	+104	91	-13	
	It	0	+4	4	0	
	I alt	0	+175	144	-32	N/A
Institutioner	Arresthuse	53	0	39	-14	3
	Københavns fængsler	39	-19	20	0	5
	Åbne fængsler	122	-61	61	0	12
	Lukkede fængsler	122	-61	61	0	12
	Pensioner	22	0	18	-4	1
	KiF	112	0	112	0	10
	I alt	470	-141	310	-18	43
TOTAL	903	0	836	-70	62	
* Inklusive KUC						
** Inkl. rejsehold og narkohundefører						

Som det fremgår af tabellen er den naturlige afgang på ledelses- og administrationsniveau større på institutionerne, end den er i direktoratet.

På institutionerne er den årlige naturlige afgang inden for ledelse og administration på 43 årsværk, og effektiviseringskravet er på 26,7 + 9,5 årsværk, dvs. i alt 36,2 årsværk. Således vil den reduktion af medarbejdere på institutionerne, som følger af effektiviseringerne, umiddelbart kunne baseres på naturlig afgang af ledelses- og administrative medarbejdere fra institutionerne.

Lidt anderledes forholder det sig med den reduktion af medarbejdere i direktoratet, der følger af effektiviseringerne. Her er det samlede effektiviseringskrav på 32,7 årsværk, og den naturlige afgang er årligt på 18 årsværk. Der kan dermed blive en vis udfordring i at sikre de centrale effektiviseringer via naturlig afgang. Det skal dog bemærkes, at reorganiseringen ikke blot indebærer en effektivisering af opgavevaretagelsen centralt og decentralt. Reorganiseringen vil også indebære, at opgaver flyttes mellem niveauer, idet regionerne skal bemandes med ledere/medarbejdere fra hhv. direktorat og institutioner. Det kan således reducere udfordringen med at sikre de centrale effektiviseringer ved naturlig afgang.

Der er dog også en generel risiko ved at udmønte effektiviseringerne via naturlig afgang. Risikoen ved at basere sig på naturlig afgang alene er, at det ikke kan garanteres, at det er de "rigtige" personer, der stopper. Der vil i enhver organisation altid være risiko for, at kompetente medarbejdere melder sin afgang. Når en effektivisering skal udmøntes via naturlig afgang, er risikoen for, at personer med afgørende kompetencer forlader organisationen ved naturlig afgang, dog en ekstra udfordring, som bør håndteres for at sikre, at de fornødne kompetencer er til stede i organisationen efter effektiviseringen.

Praktisk udmøntning

I hvidbogen fremgår det, at den praktiske udmøntning af effektiviseringen skal ske ved, at der udpeges centrale områder og fastsættes mål/krav for, hvor store besparelser de enkelte enheder skal gennemføre, hvorefter det skal være op til den ny ledelse på centralt og regionalt niveau at udmønte disse besparelser inden for fastsatte tidsrammer.

Som det fremgår ovenfor, er anvendelsen af ansættelsesstop og naturlig afgang til at udmønte effektiviseringer forbundet med en række udfordringer, der skal håndteres for at sikre en samlet effektivisering på 75 mio. kr. frem til 2016, hvilket stiller krav til den praktiske udmøntning af effektiviseringen. På den baggrund finder Implement, at hvidbogens model for udmøntningen af effektiviseringen vil sikre, at effektiviseringen dels udmøntes på en målrettet og ensartet måde og dels kan ske med udgangspunkt i lokal indsigt og nærhed.

3.3 Opsamling

Implement vurderer, at grundlaget for estimatet af effektiviseringspotentialet ved reorganiseringen er foretaget på et så tilstrækkeligt solidt grundlag, som det har været muligt at skabe. De områder, hvor det ikke har været muligt at indhente data om den eksakte ressourceanvendelse, er der på anden vis forsøgt at tilvejebringe kvalificerede bud på ressourceanvendelse. Implement anbefaler dog, at der i forhold til estimeringen af centrale effektiviseringer af personalesagsbehandling, der udføres i direktoratet, foretages en yderligere kvalificering eller validering af effektiviseringspotentialet med henblik på at øge sikkerheden i estimatet.

Samlet set finder Implement, at det er rimeligt at antage, at der med de opgavelægninger, der lægges op til centralt og regionalt samt ved effektiviseringer på ledelses- og administrationsområdet, kan spares 75 mio. kr. frem til 2016.

Når effektiviseringspotentialet skal omregnes til kr., er der dog et par opmærksomhedspunkter.

Udgangspunktet om, at en gennemsnitløn ligger på 400.000 kr. årligt, forudsætter, at en væsentlig del af de stillinger, der indgår i effektiviseringen, er lederstillinger og specialiststillinger, for at den forventede effektiviseringsgevinst kan nås. Og når effektiviseringerne skal kunne udmøntes via ansættelsesstop og naturlig medarbejderafgang, kræver det, at en række udfordringer herved håndteres, for at være sikker på, at det samlede effektiviseringspotentialt kan realiseres.

For det første skal ansættelsesstoppet være målrettet de stillinger, som effektiviseringen vedrører. Implement anbefaler derfor, at der snarest muligt, fx 1. september 2013, iværksættes et målrettet ansættelsesstop i hele Kriminalforsorgen for ledelses- og administrative stillinger inden for områderne ledelse, HR, økonomi, it og fuldbyrdelse.

For det andet skal udfordringen med, at den naturlige afgang i direktoratet ikke til fulde matcher effektiviseringskravet, håndteres. Implement anbefaler derfor, at der som led i iværksættelsen af et målrettet ansættelsesstop også identificeres mulige veje og iværksættes konkrete tiltag til at håndtere denne udfordring.

For det tredje bør risikoen for, at det er personer med afgørende kompetencer, der forlader organisationen ved naturlig afgang, minimeres. Implement anbefaler af den grund, at det overvejes at iværksætte særlige tiltag for at sikre, at personer med afgørende kompetencer bliver i organisationen.

Endelig kan der være en særlig udfordring i relation til håndteringen af de personalemæssige effektiviseringer, der følger med reorganiseringen. Personalekontoret i direktoratet vil, som andre dele af direktoratet, være omfattet af den centrale opgaveomlægning og dermed være genstand for effektivisering. Det er naturligt, at ledere og medarbejdere, der selv kan være omfattet af en effektivisering, kan have vanskeligt ved at håndtere forberedelser og praktisk udmøntning af effektiviseringerne. Implement anbefaler derfor, at der tages stilling til, hvordan denne særlige udfordring kan håndteres. Der kan med fordel etableres en særlig arbejdsgruppe, som arbejder målrettet med at forberede den praktiske udmøntning af effektiviseringerne på personaleområdet.

4. Validering af organisationsdesign

I dette kapitel redegøres for valideringen af det organisationsdesign af Kriminalforsorgen, som er foreslået i hvidbogen.

Reorganiseringsforslaget består af en række delelementer: oprettelsen af fire regioner, et smalt direktorat som følge af et klart skel mellem opgaver, der løses centralt og decentralt, indførelsen af en koncernledelse samt indførelsen af partnerskaber, der skal binde organisationen sammen ledelsesmæssigt og fagligt, samt en ny styringsmodel, der skaber gennemsigtighed og øget mulighed for kontrol og opfølgning.

Kapitlet er inddelt i fem dele. Som det første behandles hvidbogens skitse til en regionsmodel og dernæst skitsen til partnerskaber. I de sidste tre dele af kapitlet behandles hvidbogens beskrivelser af hhv. styringsmodel, koncernledelse og direktorat. I hvert afsnit foretages en analyse og en vurdering af, om det organisatoriske design i hvidbogen vil kunne tilvejebringe den ønskede effekt, og organisationsdesignet kan på den baggrund valideres.

I valideringen af organisationsdesignet har Implement lagt vægt på at opnå den tilstrækkelige detaljeforståelse. I den forbindelse er der foretaget detaildesign, dvs. at der er fremkommet bud på konkretisering, af væsentlige dele i elementer. Detaildesignet har i flere tilfælde været nødvendigt for at kunne være i stand til at vurdere, hvorvidt eller i hvilken grad reorganiseringen kan leve op til intentionerne og hensigten. Det er vigtigt at være opmærksom på, at det detaildesign, der i det følgende beskrives blandt andet af regionsmodellen og koncernledelsen, ikke nødvendigvis vil blive den kommende løsning. Detaildesignet er således primært en del af det analytiske grundlag for valideringen af organisationsdesignet og for Implements anbefalinger til det videre arbejde med kvalificeringen heraf og ikke beskrivelser af det endelige løsningsdesign.

4.1 Regionsmodellen

Etableringen af regioner er et af de helt centrale elementer i reorganiseringsforslaget. Med hvidbogen foreslås etableringen af fire regioner: Region Midt- og Nordjylland, Region Hovedstaden og Nordsjælland, Region Fyn, Syd- og Sønderjylland samt Region Sjælland.

Formålet med etableringen af regionerne er at understøtte samlede klientforløb og derved bringe opgaven i centrum. Regionen skal derfor samle alle de klientrettede ydelser under én ledelse og samle en række støttefunktioner og udviklingsopgaver regionalt, som skal forankres regionalt, men virke lokalt. En region udgør således en myndighed og består af en regionsledelse, nogle støttefunktioner til institutionerne forankret i faglige fællesskaber i regionskontoret samt en række institutioner.

Regionsmodellen er overordnet beskrevet i hvidbogen i forhold til formål og opgavevaretagelse. Det fremgår af hvidbogen, at den nærmere detaljering af regionsmodellen skal foregå i efteråret 2013.

For at kunne foretage en validering af, om den beskrevne regionsmodel vil kunne tilvejebringe den fornødne værdi og effekt til Kriminalforsorgen, har Implement fundet det nødvendigt at foretage en nærmere konkretisering af, hvordan hvidbogens overordnede beskrivelser af regionsmodellen ville kunne virke i praksis. Der har særligt været behov for at præcisere følgende:

- Opgaveskellet mellem regionskontorets medarbejdere og institutionerne: Hvilke opgaver løses af medarbejdere ansat i et regionskontor, og hvilke løses af medarbejdere ansat på institutionerne?
- Ledelsen: Hvilken ledelse skal der være på hhv. regionsniveau og på de enkelte institutioner? Hvad er de ledelsesmæssige grænseflader mellem region og institution?
- Flexibilitet: Hvordan vil princippet om, at "medarbejdere skal forankres regionalt, men virke lokalt", kunne fungere i praksis?

I forbindelse med et detaildesign af regionsmodellen har Implement derfor søgt at konkretisere disse områder nærmere. Det er sket med udgangspunkt i to parametre:

- 1) Størrelsen på regionen: Som det fremgik af valideringen af effektiviseringspotentialet, beskrevet i kapitel 3, forudsætter beregningen af effektiviseringen, at regionerne bemannes med mere end 30 personer fra hhv. direktoratet og institutionerne som følge af, at regionen

som minimum skal samle og skabe stordriftsfordele inden for: ledelse, HR og Ressourcestyring, It og Fuldbydelse.

- 2) Opgavevaretagelsen i regionen: I en kommende region – hvad enten opgaveløsningen skal varetages af et fælles regionskontor eller på de enkelte institutioner – kan opgaverne inddeles i tre hovedkategorier:
- De direkte klientrettede opgaver: Dette er opgaver, hvor der er direkte interaktion mellem medarbejdere og klienter i udførelsen af opgaverne. Det kan fx være personundersøgelser, tilsyn, opsyn, undervisning og beskæftigelse, misbrugsbehandling, juridisk klientsagsbehandling, daglig sagsbehandling mv.
 - Støtteopgaver til de direkte klientrettede opgaver: Dette er opgaver, som støtter udførelsen af de direkte klientrettede, fordi de vedrører medarbejdernes rammer for eller måder, hvorpå de direkte klientrettede opgaver udføres. Det kan fx være faglig udvikling af metoder og tilgange til de klientrettede opgaver. Det kan være lokal personalesagsbehandling, løn, it-support mv.
 - Ledelse og styringsopgaver: Dette er opgaver af mere overordnet og generel karakter, som både vedrører daglig ledelse, økonomistyring, belægsstyring, aftaler og styring af eksterne samarbejdspartnerne, sikring, controlling og opfølgning på fuldbydelsesstyring mv.

Med udgangspunkt i den forudsatte størrelse på regionskontoret og de tre overordnede opgavetyper konkretiseres i det følgende to mulige veje for etableringen af en regionsmodel. Begge modeller vil således kunne indfri effektiviseringspotentialet, men varierer i forhold til bredden i opgavevaretagelsen.

4.1.1 Den "smalle" regionsmodel

En måde at etablere en regionsmodel på er en "smal" model.

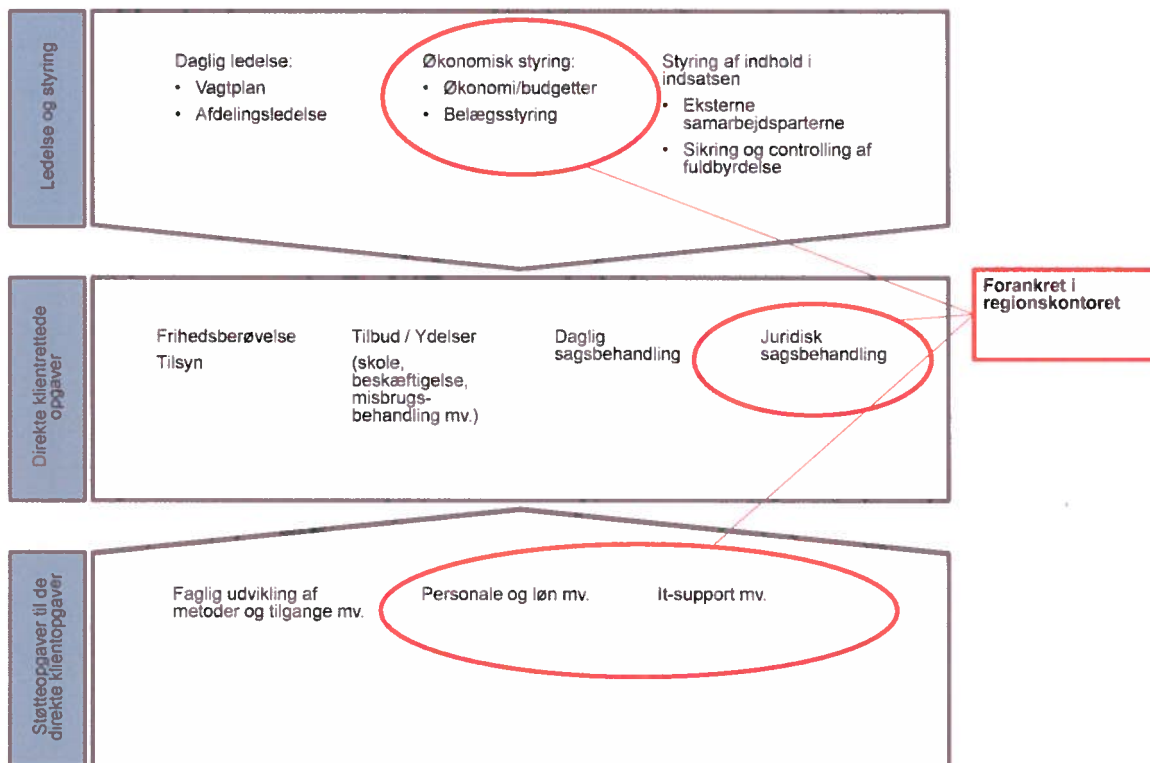
I en sådan model vil ledelses- og styringsopgaver såsom økonomistyring, belægsstyring, dvs. primært økonomiske ledelses- og styringsopgaver mv., samles i faglige fællesskaber i regionskontoret, mens ledelsesopgaver såsom daglig ledelse samt aftaler og styring af eksterne samarbejdspartnerne og sikring, controlling og opfølgning på fuldbydelsesstyring, ledelses- og styringsopgaver i forhold til indhold af indsatsen fortsat varetages af institutionerne.

Samtidig vil støtteopgaver inden for HR og ressourcer samt it, dvs. personalesagsbehandling, løn, it-support mv., også forankres i faglige fællesskaber i regionskontoret. Endelig vil de direkte klientrettede opgaver, der vedrører juridisk klientsagsbehandling, forankres i regionskontoret.

Alle øvrige opgaver bliver i institutionerne.

Som beskrevet i hvidbogen forudsættes regionskontoret at skulle bemandes af medarbejdere fra både institutioner og direktoratet.

I figuren nedenfor er en sådan regionsmodel illustreret. Det skal bemærkes, at der ikke er tale om en præcis og udtømmende opstilling af opgaver inden for de tre opgavekategorier. Figuren skal således blot illustrere den overordnede opgaveportefølje for de ledere og medarbejdere, der forankres i et regionskontor.



Regionskontoret og regionschefens ansvar

Regionskontoret vil i denne model varetage den overordnede styring af institutionerne i regionen. Regionen kan styre kapaciteten og kapacitetsudnyttelse på de forskellige institutioner ved at fastsætte og udmelde institutionens budgetter, understøtte ledelses- og personaleudviklingen på institutionerne og varetage løn mv. for ledere og medarbejdere på institutionerne samt it-support.

Regionskontoret vil også give institutionerne juridisk klientrettet sparring og varetage konkret klientsagsbehandling på sagsområder, der i dag foretages centralt eller ude på institutionerne.

Regionschefen har det overordnede strategiske og ledelsesmæssige ansvar for institutionerne i regionen. Regionschefen har også det daglige ledelsesmæssige ansvar for medarbejdere i regionskontoret. Regionschefen kan eventuelt uddelegere det daglige ledelsesansvar for regionskontorets medarbejdere til underchefer/teamledere i kontoret.

Institutionerne og institutionslederens ansvar

Institutionerne vil i denne model være ansvarlig for udførelsen af alle direkte klientrettede opgaver med undtagelse af juridisk klientrettet sagsbehandling, og alle medarbejdere, der udfører disse opgaver, er således ansat på institutionerne.

Institutionerne skal også varetage en væsentlig del af støtteopgaverne, herunder faglig udvikling og implementering af metoder, tilgange mv. i indsatsen.

Institutionerne vil endvidere have en betydelig ledelses- og styringsmæssig opgaveportefølje, som – ud over daglig ledelse – vil vedrøre aftaler og styring af eksterne samarbejdspartnerne, sikring, controlling og opfølgning på fuldbyrdelsesstyring mv.

Institutionslederen vil have det samlede ansvar for institutionens performance, også i forhold til at skabe sammenhæng og flow til de andre institutioner i regionen. Institutionsledelsen er således den primære indgang for instruktioner til institutionen og refererer til regionschefen.

Fleksibilitet og mobilitet

I den "smalle" regionsmodel er fleksibilitet og mobilitet ikke indbygget gennem organisatorisk forankring af alle medarbejdere i en region.

Regionskontoret er relativt lille og udfører hovedsageligt ledelses- og støtteopgaver, der ikke nødvendigvis kræver fysisk tilstedeværelse på institutionerne. Dog vil en del af opgaverne kræve direkte dialog med ledere og/eller medarbejdere på institutionerne eller med ledere og medarbejdere fra andre regioner eller direktoratet, som deltager i udviklingsarbejde i et partnerskab. I praksis kan det således betyde, at regionsmedarbejdere styrer, planlægger og koordinerer 1-2 dage om ugen på regionskontoret, og at de resten af tiden er at finde på regionens institutioner og/eller i partnerskabsregi ude i landet. Regionskontorets dialog med institutionerne kan også understøttes ved at udbygge eksisterende videokonferencefaciliteter.

Implement vurderer, at det kan være vanskeligt at opnå den ønskede fleksibilitet og mobilitet i en smal regionsmodel, fordi regionskontoret hovedsageligt løser opgaver, der ikke nødvendigvis kræver fysisk tilstedeværelse på institutionerne. Derfor vil der være en væsentlig ledelsesmæssig opgave i at sikre fleksibilitet og mobilitet i denne regionsmodel. Det vil sige, at det vil være ledelsens opgave at sikre og benytte sig af, at medarbejdere i regionen er fleksible og mobile. Denne fleksibilitet og mobilitet kan fx indføres via en frivillig jobrotationsordning, hvor medarbejderne og lederne på institutionerne tilbydes at rotere til job i institutioner, enten af samme type eller andre institutionstyper, end den vedkommende som udgangspunkt er ansat i. Dette kan fx indføres som en fast del af MUS-samtalerne eller på anden vis understøttes af HR-arbejdet fra regionskontoret.

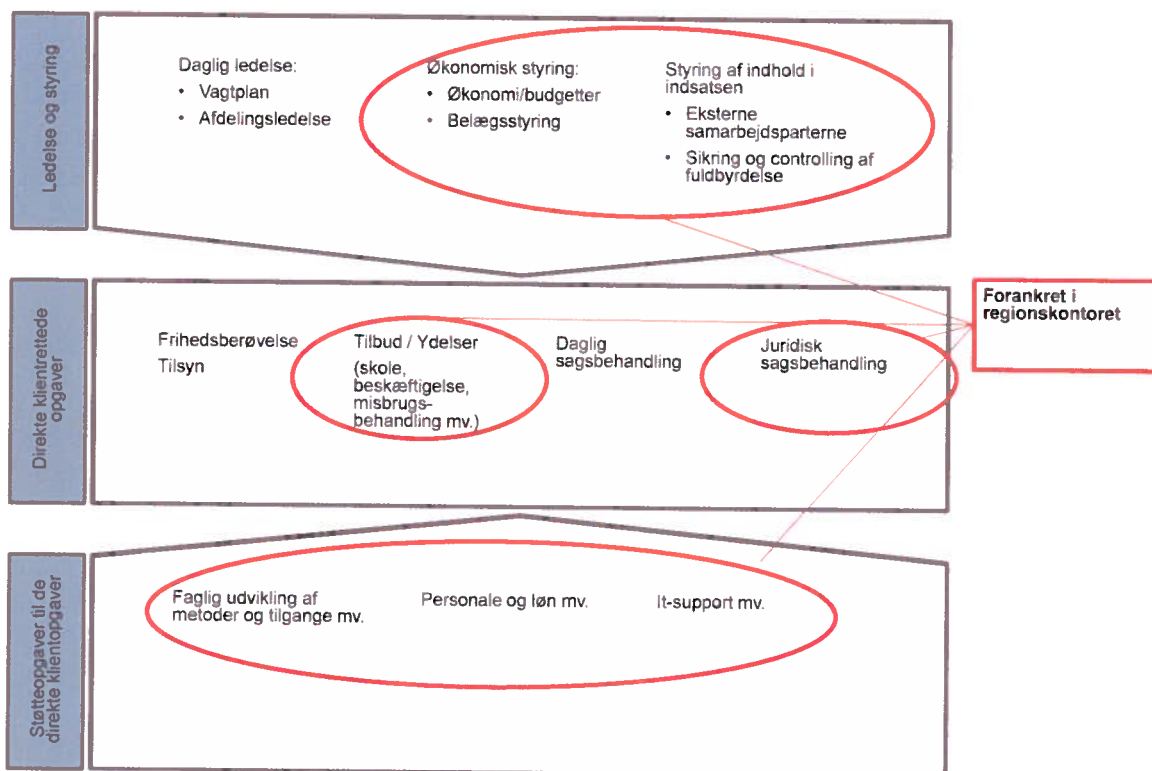
4.1.2 Den udvidede model

En anden måde at etablere en regionsmodel på er ved at tildele regionskontoret en meget bred opgaveportefølje, hvor det ikke kun er de økonomiske ledelses- og styringsopgaver, men også ledelses- og styringsopgaver i forhold til indhold af indsatsen såsom aftaler og styring af eksterne samarbejdspartnere og sikring, controlling og opfølgning på fuldbyrdesstyring, der forankres i regionskontoret. Kun ledelsesmæssige opgaver såsom daglig ledelse, vagtplanlægning mv. bliver på institutionerne.

At tildele regionskontoret ledelses- og styringsmæssige opgaver af indholdsmæssig karakter vil konkret betyde, at rammerne for institutionernes brug af eksterne parter, der varetager direkte klientrettede opgaver såsom misbrugskonsulenter, tandlæger mv., fastsættes af regionskontoret. Det vil også betyde, at regionskontoret får til opgave at koordinere indhold i afsoningen, herunder fx tilbud om behandling, særafdelinger mv. Regionskontoret vil dermed have ansvar for at dimensionere institutionerne.

I en sådan model vil regionskontoret også varetage en stor mængde af støtteopgaverne. Regionen vil således også få ansvaret for faglig udvikling og implementering for uddannelse og træning af medarbejdere mv.

Figuren nedenfor illustrerer, hvilke opgaver der skal varetages af ledere og medarbejdere i regionskontoret i en sådan model.



Regionskontoret og regionschefens ansvar

I denne model vil regionskontoret få ansvaret for den faglige udvikling af institutionerne i regionen samt af tilbud og ydelser på institutionerne. Det betyder, at regionskontoret – ud over kapacitetsstyring, budgetudmeldinger, service i forhold til løn- og personaleforhold og it samt juridisk sagsbehandling – også har ansvaret for at dimensionere institutionerne og rammefastsætte, udvikle og implementere indsatsen på institutionerne.

Regionskontoret vil således nødvendigvis skulle bemandedes med flere ressourcer end i en smal regionsmodel i takt med en udvidelse af opgaverne.

Regionschefen vil have det overordnede styrings- og ledelsesmæssige ansvar for institutionerne i regionen samt det daglige ledelsesmæssige ansvar for medarbejdere i regionskontoret. Regionschefen kan eventuelt uddelegere det daglige ledelsesansvar for regionskontorets medarbejdere til underchefer/teamledere i kontoret.

Institutionerne og institutionslederens ansvar

Institutionerne er ansvarlig for den daglige udførelse af de direkte klientrettede opgaver og er daglig leder for alle de medarbejdere, der udfører disse opgaver på institutionerne. Institutionerne skal også varetage en mindre del af støtteopgaverne såsom klientplanlægning og styring, lokale samarbejdsudvalg mv.

Institutionslederen har ansvaret for den daglige drift og for at sikre, at driften udføres inden for de rammer og retningslinjer, som regionskontoret har opstillet. Institutionslederen har endvidere ansvaret for at sikre, at medarbejdere kan bidrage til udvikling og implementering af fælles metoder, tilgange mv. i regionen, når dette efterspørges af regionsledelsen.

Der vil være medarbejdere, der løser støtteopgaver eller udfører direkte klientrettet arbejde, fx misbrugskonsulenter eller skolemedarbejdere på institutionen, men som institutionslederen ikke har fuld indholdsmæssig ledelsesret over, fordi de er forankret i regionskontoret. Institutionslederne vil dog have ledelsesret i hverdagen over for disse vedrørende konkrete sager og konkret udførelse af opgaver.

2.5 Flexibilitet og mobilitet

I denne model vil regionskontoret være et relativt stort kontor, der blandt andet bemannes med medarbejdere, der skal løse direkte klientrettede opgaver eller støtteopgaver lokalt på institutionerne, samt medarbejdere, der skal varetage faglig udvikling af indsatsen på institutionerne mv. Flexibilitet og mobilitet vil således i høj grad være indbygget gennem den organisatoriske forankring af medarbejdere i regionskontoret. Der vil være tale om en matrixorganisering, hvor indsatsen og opgaveløsningen på institutionerne på nogle områder er styret regionalt og andre lokalt, men samtidig med klare retningslinjer for, hvem der har ledelsesretten i det daglige.

I denne model er der endvidere mulighed for, at flexibilitet og mobilitet blandt ledere og medarbejdere i institutionerne kan øges, fordi regionskontoret ikke bare udmelder budgetter, men også har ansvaret for dimensioneringen af institutionerne. Det kan give regionskontoret mulighed for at justere ressourceallokeringen over tid. Dette betyder ikke, at regionskontoret til dagligt kan ændre, hvilke medarbejdere der er tilknyttet hvor, men det giver mulighed for, at regionskontoret i højere grad kan justere omfanget af, hvile ressourcer der skal virke hvor.

4.1.3 Vurdering af mulighederne for design af regionsmodellen

Detaildesignet af regionsmodellen har vist, at der er flere mulige veje at gå, når en regionsmodel skal designes nærmere. Uanset model er det Implement's vurdering, at etableringen af en regionsmodel i Kriminalforsorgen vil skabe grundlag for et mere sammenhængende og tværgående klientforløb, ligesom etableringen af faglige fællesskaber i regionen vil kunne forbedre kvalitet og effektivitet inden for visse opgaver. Det betyder, at etableringen af en regionsmodel, uanset om det er en variant af en smal eller bred model, vurderes at kunne bibringe den ønskede effekt.

Der er imidlertid fordele og ulemper forbundet med begge typer af regionsmodellen.

Fordele og ulemper ved en smal regionsmodel

En smal regionsmodel giver mulighed for at skabe en strukturel platform til et mere sammenhængende og tværgående klientforløb. Det sker ved at give regionen mulighed for at styre kapaciteten på tværs. En smal regionsmodel giver samtidig mulighed for at samle nogle af de støttefunktioner, som i dag varetages i institutionerne, men som ikke nødvendigvis kræver fysisk tilstedeværelse på institutionerne. Der er derfor både potentiale for forbedret kvalitet og effektivitet i varetagelsen af disse støtteopgaver, når de samles i faglige fællesskaber i et regionskontor.

En smal model vil bevare væsentlige ledelses- og styringsmæssige opgaver hos ledelsen på institutionerne. Ansvar for den mere indholdsmæssige ledelse og styring bevares dermed hos de ledere, der er tættest på driften. Det kan medvirke til at sikre, at institutionslederne fortsat vil have en væsentlig ledelsesmæssig opgaveportefølje. Og det kan medvirke til at sikre, at opgaveløsningen kan tilpasses lokale forhold og hensyn og varetages med udgangspunkt i den enkelte klients behov og situation.

Det kan omvendt også betyde, at der ikke nødvendigvis opnås et mere sammenhængende klientforløb, fordi den indholdsmæssige ledelse og styring samt den faglige udvikling varetages på den enkelte institution. Implement vurderer derfor, at det i en smal regionsmodel vil være nødvendigt at binde institutionslederne tæt sammen med regionschefen i en regionsledelse med henblik på at sikre koordination og samklang institutionerne imellem og derved understøtte sammenhængende klientforløb bedst muligt. Alle institutionsledere bør derfor så vidt muligt være repræsenteret i regionsledelsen i en smal model.

Der vil også være en vis udfordring i forhold til at sikre den ønskede flexibilitet og mobilitet blandt ledere og medarbejdere. Det vil i høj grad være ledelsens opgave at sikre og benytte sig af, at medarbejdere i regionen er fleksible og mobile, idet flexibilitet og mobilitet ikke er givet i sig selv med den opgaveportefølje, regionskontoret har i en smal model.

Fordele og ulemper ved en bred regionsmodel

En bred regionsmodel vil, på samme måde som en smal model, give mulighed for at skabe en strukturel platform til et mere sammenhængende og tværgående klientforløb, idet regionskontoret skal styre kapaciteten på tværs. En bred regionsmodel vil også kunne forbedre kvalitet og effektivitet i varetagelsen af støtteopgaver som personale, it og sagsbehandling, når de samles i faglige fællesskaber i et regionskontor.

En bred model vil samtidig placere ansvaret for den mere indholdsmæssige ledelse og styring samt faglig udvikling i regionskontoret. Det kan medvirke til at sikre, at regionskontoret ikke blot bliver en strukturel platform for et sammenhængende klientforløb, men også får mulighed for at fylde denne struktur ud indholdsmæssigt.

Omvendt vil institutionslederne få reduceret deres daglige ledelsesmæssige opgaveportefølje væsentligt, og ansvaret for den indholdsmæssige ledelse og styring dekobles driften. Det kan mindske muligheden for, at opgaveløsningen kan tilpasses lokale forhold, og kan dermed gøre det vanskeligere at tage udgangspunkt i den enkelte klients behov og situation. Implement vurderer derfor, at der i en bred regionsmodel kan være behov for at give institutionslederne øget medansvar for den indholdsmæssige ledelse og styring i regionen, fx via regionsledelsen.

Opsamling på regionsmodellen

Både den smalle og den brede regionsmodel har således fordele og ulemper. Begge modeller vurderes at kunne bibringe den forventede effektivisering og den overordnede ønskede effekt med etableringen af en region, men de gør det på lidt forskellig vis og kan derfor også håndtere forskellige hensyn, der skal tages i forbindelse med reorganiseringen.

Implement anbefaler på den baggrund, at der som udgangspunkt for Kriminalforsorgens videre arbejde med detaljering af en regionsmodel, herunder en konkretisering af opgavevaretagelsen i de faglige fællesskaber og sammensætning og/eller rammer for en regionsledelse, tages en strategisk beslutning om, hvilke hensyn der er afgørende at tage ved etableringen af en regionsmodel.

Det skal i øvrigt bemærkes, at selvom etableringen af en regionsmodel kan understøtte mere sammenhængende klientforløb på tværs af institutionerne og en effektivisering af støtteopgaver, sikrer den ikke nødvendigvis en optimal ressourceudnyttelse. De kommende fire regioner vil både rumme meget store og meget små institutioner. For at sikre, at regionskontoret kan styre kapacitet og støtte institutionerne bedst muligt, kan der opstå behov for at ændre eller tilpasse den formelle struktur på institutionerne, fx ved at sammenlægge mindre institutioner. Det betyder, at der kan opstå behov for at tildele regionscheferne en større grad af egen strategisk ledelse – en opgave, der i hvidbogen ellers er tiltænkt koncernledelsen. Regionscheferes råderum og eventuelle formelle beføjelser omkring dimensionering af institutionerne i regionerne skal derfor kunne favnes på koncernledelsesniveau.

4.2 Partnerskabsmodellen

Etableringen af partnerskaber er et væsentligt element i reorganiseringen. Partnerskaberne skal blandt andet medvirke til at understøtte en stærkere service- og samarbejdskultur i Kriminalforsorgen og sikre samspil mellem det centrale og det regionale niveau. Partnerskaberne skal også medvirke til at skabe større ensartethed i praksis ved at udvikle fælles standarder og sikre den fælles, faglige koordinering og udvikling mellem de fire regioner.

Med hvidbogen foreslås, at der etableres partnerskaber inden for områderne It, HR og Ressourcestyring samt Fuldbyrivelse. Centercheferne i direktoratet har det overordnede ansvar for hvert partnerskab. Deltagerne i partnerskaberne fastsættes af centerchefer og regionschefer.

I forhold til rammerne for partnerskabernes arbejde fremgår det af hvidbogen, at partnerskaberne kan modtage bestillinger fra koncernledelsen på udviklingsopgaver, som partnerskabet derefter udvikler, og som koncernledelsen godkender. Partnerskaber kan også gå til koncernledelsen med nye idéer til faglig udvikling mv.

4.2.1 Validering af partnerskabsmodellen

Der findes i dag mange forskellige arbejdsgrupper og projektgrupper i Kriminalforsorgen, som udvikler nye metoder mv. i tråd med det udviklingsarbejde, der er tiltænkt partnerskaberne. Erfaringen viser, at det typisk er en forudsætning for udvikling af nye metoder mv., at dette sker med tæt involvering af medarbejdere i driften. Det er dog kendetegnende for dette arbejde i dag, at der ofte igangsættes projekter centralt eller lokalt, uden at der derefter sker en systematisk udbredelse af gode metoder, erfaringer og lignende i hele organisationen.

Et partnerskab skal derfor være andet og mere end en arbejdsgruppe. På baggrund af dataindsamlingen i projektet er det Implements vurdering, at det kræver en formalisering af partnerskabet på en række væsentlige områder:

- For det første skal der være et klart mandat til at deltage i et partnerskab, fx om udvikling af en faglig standard, så forpligtelser og ansvar for deltagere i partnerskabet bliver klart. Det skal således være tydeligt ved indtrædelse i et partnerskab, om man deltager som faglig ekspert, som repræsentant for et bestemt organisatorisk niveau eller andet. Og ud over, at rollen skal være tydelig, skal rollens kompetence også være klart beskrevet.
- Der skal også være formel understøttelse af partnerskabets opgaveløsning. Arbejds- og beslutningsprocesser skal understøttes gennem referater af møder, journalisering og tilgængelighed af relevant information, målrettet kommunikation mv.
- Det er vigtigt at finde den fornødne balance mellem det, der skal være genstand for udvikling af fælles faglighed i et partnerskab, og det, der skal udvikles instrukser om fra direktoratet, samt det, der skal udvikles lokalt eller baseres på skøn i en konkret situation. Derfor skal der være tydelige og klare rammer for partnerskabets opgaveløsning.
- Der skal være compliance forbundet med partnerskabet. Partnerskabet har til formål at udvikle standarder, fælles koncepter mv., som efterfølgende skal overholdes eller efterleves i praksis. For at sikre dette er der behov for, at de standarder mv., der udvikles i partnerskaberne, omfattes af controlling.

Implement anbefaler på baggrund af ovenstående, at der foretages en nærmere konkretisering af de formelle rammer for partnerskabernes virke i forhold til valg af emner, roller og ansvar samt rammer for opgaveløsningen i et partnerskab.

De formelle rammer kan med fordel indbefatte, at der fastlægges et årshjul for partnerskabernes arbejde. Det kan også indbefatte, at der udarbejdes en bruttoliste over emner, som partnerskaberne ønskes at arbejde videre med, og som prioriteres i koncerntledelsen. I tabellen nedenfor er givet eksempler på potentielle emner for de tre partnerskaber, der skal etableres.

Eksempler på potentielle emner til partnerskaber		
HR og Ressourcestyring	Fuldbyrdelse	It
<ul style="list-style-type: none"> - Kompetenceudviklingspolitik - Ensartede krav til tjenesteplanlægning - Sygefravær - Mv. 	<ul style="list-style-type: none"> - Faglige standarder for fx handleplaner - Sagsbehandlingsstandarder - God løsladelse, prøveløsladelse og udgang - Produktion/beskæftigelse - Mv. 	<ul style="list-style-type: none"> - Klientsystemet - Personalesystemet - Videreudvikling af ledelsesinformations-systemet - Understøttelse af videokonferencer - Mv.

Med en formalisering af partnerskabernes arbejde er det Implements vurdering, at partnerskaberne vil blive en væsentlig strukturel forudsætning for indførelsen af fælles standarder og øget ensartethed i praksis.

Partnerskaberne er tro mod den eksisterende organisations styrker i forhold til innovation og udvikling af indsatser, hvor metoder udvikles og afprøves med tæt involvering af driften. Dette fordi partnerskaberne forudsætter deltagelse af både centralt og decentralt niveau. Samtidig vil partnerskaber have den styrke – i modsætning til nuværende projekt- og arbejdsgrupper – at de formaliseres på en måde, der skaber øget mulighed for udbredelse på anvendelse af gode metoder og faglige standarder.

Med etableringen af partnerskaber og en øget brug af faglige standarder bliver det imidlertid også væsentligt at have fokus på compliance og således foretage systematisk opfølgning på anvendelsen af de faglige standarder, som udvikles og udbredes via partnerskaberne. Implement anbefaler derfor, at der som led i en nærmere konkretisering af de formelle rammer for partnerskabernes virke også foretages en nærmere konkretisering af, hvordan der skal foretages systematisk opfølgning, fx via controlling.

4.3 Koncernledelsen

Hvidbogen slår fast, at der med den nye organisering skal etableres en koncernledelse med henblik på at understøtte en fælles beslutnings- og ledelsesproces. Koncernledelsen skal bemannes med direktøren for Kriminalforsorgen, direktoratets tre centerchefer samt cheferne for de fire regioner. Koncernledelsen skal dels sætte den overordnede retning og desuden, bl.a. gennem partnerskaberne, sikre kvaliteten i opgavevaretagelsen på tværs af Kriminalforsorgen.

4.3.1 Validering af koncernledelsen

Kriminalforsorgen i er dag karakteret af en høj grad af autonomi. Autonomi og selvstyre kan være nødvendigt i visse situationer og i en vis udstrækning, særligt i en organisation, hvor indsatsen ofte kan bestå i, at der skal ageres eller tages beslutninger her og nu over for en klient. Men for meget selvstyre kan også resultere i en meget uensartet praksis og en manglende koordination på tværs, hvilket kan være et problem i forhold til ønsket om at skabe sammenhængende klientforløb. Det kan være et problem i forhold til at sikre, at der er sammenhæng mellem strategi og drift.

Der findes i dag en række forskellige ledelsesfora i Kriminalforsorgen, der binder det centrale og decentrale niveau sammen. Direktionen i direktoratet mødes ugentligt med kontorcheferne og drøfter forskellige emner. Inspektører fra arresthuse og fængsler mødes månedligt med ledelsen i direktoratet med en fast dagsorden, som blandt andet inkluderer nøgletal om belæg og økonomi. Ledelsen af KIF-afdelingerne og pensioner mødes med direktoratet mindre end en gang månedligt.

Der er imidlertid ikke faste ledelsesfora, der går på tværs af institutionstyper, og dermed ikke et samlet ledelsesniveau, der binder driften sammen på tværs.

Implement vurderer derfor, at Kriminalforsorgen i en reorganisering vil være helt afhængig af at etablere en stærk koncernledelse. Hvis ikke det lykkes at skabe en koncernledelse, der for alvor påtager sig at sætte retning på tværs, vil det heller ikke lykkes at skabe det kvalitetsmæssige løft af den samlede opgavevaretagelse, som er ambitionen med at få sat opgaven i centrum.

Det er derfor Implements opfattelse, at netop den beskrevne koncernledelsesmodel er et af de stærkest tænkte elementer i den nye organisation, og at man med en succesfuld introduktion af denne koncernledelse vil kunne skabe netop den tværororganisatoriske tænkning, der er en forudsætning for at kunne sætte opgaven i centrum og dermed øge den samlede effekt af den indsats, der gøres i Kriminalforsorgen.

Styrken i den beskrevne model vil være ligefrem proportional med dens evne til at bringe driftsenhedernes repræsentanter (regionscheferne) sammen med repræsentanterne for de centrale støttefunktioner for driften (centercheferne) i et rum med gensidig respekt og ligeværdighed samt øjnene rettet mod et fælles mål

Det betyder ikke, at reorganiseringen ikke kan gennemføres uden etablering af en stærk, fælles koncernledelse. Det betyder, at en mindre stærk koncernledelse ikke vurderes at få nævneværdig positiv betydning for den samlede driftskvalitet i Kriminalforsorgen. Tværtimod vurderer Implement, at Kriminalforsorgen med en mindre stærk, fælles koncernledelse og ved introduktionen af regioner risikerer at etablere fire parallelle systemer, der kan betyde systematiske forskelle på tværs af institutioner, og som på sigt kan resultere i silotænkning og suboptimering i stedet for koordination og fælles opgaveløsning.

Ud over at der kan være en risiko for, at der uden en stærk koncernledelse opstår fire parallelle systemer i regionerne, kan der også være en vis risiko for, at koncernledelsen bliver et forum, hvor to parter står over for hinanden: støttefunktionerne, repræsenteret ved centercheferne i direktoratet, og driften, repræsenteret ved regionscheferne. Omvendt er der i andre offentlige organisationer eksempler på, at koncernledelsen kun består af støttefunktioner, og at driften ikke er repræsenteret, hvilket i sådan en situation kan give ulemper i forhold til at sikre implementering af vedtagne strategier mv. i koncernledelsen.

På baggrund af de risici, der kan være forbundet med etableringen af koncernledelsen, vurderer Implement, at etableringen af en koncernledelse, der fungerer som en reel koncernledelse og ikke blot som en samling af selvstændige enheder, bør blive den væsentligste forudsætning for at indfri ambitionen med reorganiseringen.

I forlængelse af dette anbefaler Implement, at:

- Kriminalforsorgen gør etableringen af koncernledelsen som en stærk, fælles ledelse til den højeste prioritet i implementeringen af den nye organisation.
- Der investeres tid og ressourcer i at skabe de nødvendige rammer for koncernledelsens virke som gruppe (herunder at der etableres et forløb, der støtter, at koncernledelsen fungerer som ledelsesteam).
- Der bør meget hurtigt etableres en styringsmodel, der kan understøtte ambitionen om, at koncernledelsen tager ansvar på tværs.
- Der introduceres en mødefrekvens, der bringer koncernledelsen sammen hyppigt, og at der på disse møder etableres en samarbejdsform, hvor deltagerne er ligeværdige.
- Der bør udarbejdes faste dagsordner for møderne i koncernledelsen, der sikrer, at der drøftes centrale elementer og nøgleparametre såsom flow, økonomi, resultater mv.
- Det i udarbejdelsen af resultatkontrakter med regionscheferne tilstræbes at minimere konkurrenceelementet mellem regionerne, og i videst muligt omfang binder regionscheferne sammen gennem fælles mål på tværs af Kriminalforsorgen.

4.4 Styringsmodellen

Som et vigtigt element i reorganiseringen af Kriminalforsorgen skal der etableres en ny styringsmodel. En ny styringsmodel skal skabe en tydeligere sammenhæng mellem den økonomiske og faglige styring, skabe øget gennemsigtighed og sikre tydelig konsekvens i forhold til opnåelse af resultater mv.

Med hvidbogen foreslås, at styringsmodellen baseres på følgende: øget viden og gennemsigtighed i forhold til aktiviteter og ydelser, ændring i økonomistyringen, hvor totalrammestyring suppleres med øget mål- og resultatstyring samt brug af incitamentstyring og tydelig konsekvens bl.a. via resultatkontrakter.

I hvidbogens beskrivelse af en ny styringsmodel er der hovedsageligt lagt vægt på at beskrive principper og muligt indhold af en ny økonomisk styringsmodel, herunder principper for tildeling af budgetter til regionerne og princippet om, at det er nødvendigt at styre efter flow. Det fremgår samtidig, at det væsentlige i den nye styringsmodel bliver koblingen mellem midler, resultater og konsekvens.

For at kunne foretage en validering af, om den beskrevne styringsmodellen vil kunne tilvejebringe den fornødne værdi og effekt til Kriminalforsorgen, har Implement fundet det nødvendigt at foretage en nærmere konkretisering af, hvad der skal til for at etablere en styring, der i højere grad er baseret på aktiviteter og resultater. Der har særligt været behov for at præcisere styringsgrundlaget, dvs. komme med konkrete bud på, hvad skal der styres efter, og hvordan der kan opnås viden herom.

4.4.1 Validering af styringsmodellen

Kriminalforsorgen kan i dag karakteriseres som en rammestyreret og værdibaseret organisation. Den økonomiske styring er en totalrammestyring, hvor der udmeldes økonomiske rammer til de enkelte institutioner. Nye regler og retningslinjer implementeres typisk via udarbejdelse af bekendtgørelser, cirkulærer og vejledninger, som fastsætter rammerne for indsatsen. Indholdet af indsatsen udvikles typisk via forskellige projekter, som igangsættes centralt eller lokalt, ligesom der på de enkelte institutioner udøves en overvejende grad af værdibaseret ledelse, typisk praktiseret via dialog.

Opfølgning på indsatsen sker i dag typisk via klagesagsbehandling, årlige tilsyn med forvaltningspraksis på udvalgte områder (fx misbrugsbehandling) og produktion af centrale nøgletal.

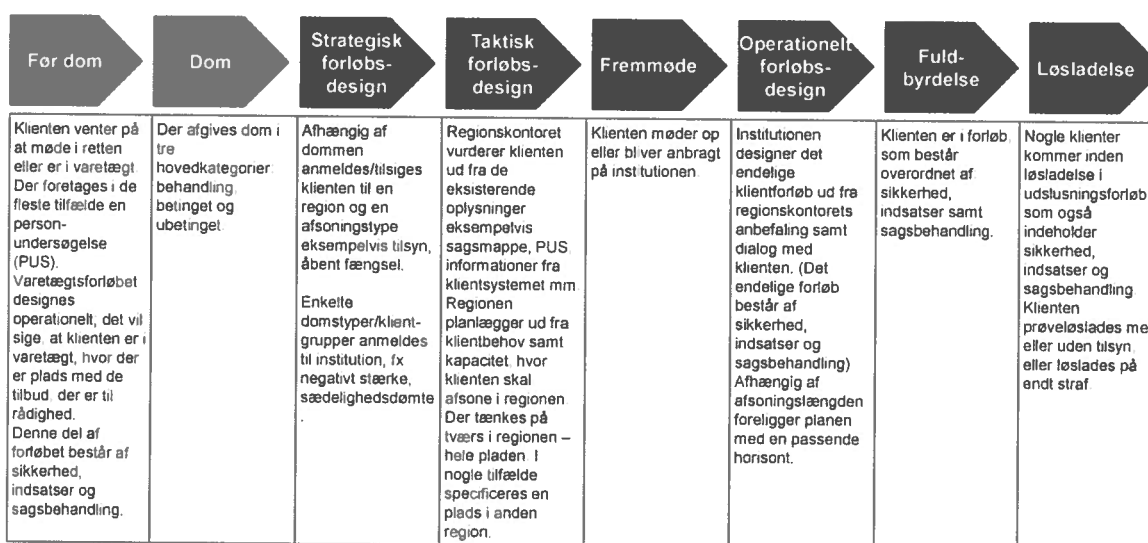
De centrale nøgledata forelægges og drøftes i forskellige ledelsesfora, og der er resultatkontrakter med mål for konkrete aktiviteter. Dog er det kendetegnende, at der generelt måles på relativt overordnede data såsom belægning og kapacitetsudnyttelse eller på data, der udtrykker produktionen på den enkelte institution, fx antallet af urinprøver. Der måles i dag således ikke på data, der kan udtrykke klientflowet i og på tværs af institutioner.

Klientforløbsstyring

Hvis styringsmodellen fremover skal kunne understøtte, at opgaven kommer mere i centrum, og at der skabes mere sammenhængende klientforløb, finder Implement, at det er væsentligt at få skabt et datamæssigt grundlag derfor. Implement anbefaler derfor, at der som grundlag for en nærmere

konkretisering af en ny styringsmodel identificeres generiske klientforløb og træffes beslutning om, hvilke målepunkter der er væsentlige at få. I det følgende er der givet bud på, hvad en sådan konkretisering nærmere kan bestå af.

Udgangspunktet for en ny styringsmodel med større kobling mellem midler, resultater og konsekvens bør være det forløb, som en klient kan gennemgå i Kriminalforsorgen. Nedenfor er illustreret et bud på et overordnet klientforløb. Indholdet i klientforløbet er i figuren beskrevet under tre hovedkategorier: sikkerhed (bl.a. indgreb, regler og rammer samt relationsarbejde), indsats (bl.a. arbejde, uddannelse, misbrugsbehandling, fritid og relationsarbejde) og sagsbehandling (bl.a. rådgivning, afgørelser).



Figuren viser ikke alle elementer af klientforløbet, som således kan detaljeres yderligere. Figuren illustrerer imidlertid, hvilke forskellige faser der er i et klientforløb i Kriminalforsorgen.

I hver fase er der mulige krav eller principper, der skal overholdes, eller aktiviteter, der skal finde sted. Fx skal der i fasen "før dom" udarbejdes personundersøgelser af klienten og stilles tilbud om uddannelse eller beskæftigelse til rådighed for klienten. Og i fasen "fuldbyrdelse" skal der blandt andet behandles sager vedr. udgang og prøveløsladelse mv.

Samtidig kan der være visse givne frister for, hvornår klienten skal overgå fra en fase til en anden. Fx er der lovkrav om, at der ikke må gå mere end 30 dage fra fuldbyrdelsesordren til afsoningen er påbegyndt, når det drejer sig om volds- voldtægts- og våbensager. Behandling af spørgsmål om prøveløsladelse skal være færdig inden fire uger før tidspunktet for en mulig prøveløsladelse.

På denne måde kan en identifikation af klientforløbet, inklusive faser, faserens indhold og eventuelle givne krav og frister dertil, bruges til at identificere de styringsmæssigt relevante data og målepunkter i en ny styringsmodel. Etableringen af et klientforløb vil således være en afgørende forudsætning for etableringen af en ny styringsmodel. Det vil samtidig betyde, at der kan etableres et datamæssigt grundlag for at sætte opgaven i centrum og sikre sammenhæng på tværs.

Dataindsamling og synliggørelse af data

At identificere klientforløbet er imidlertid ikke nok til at skabe et solidt styringsgrundlag. Det skal også sikres, at der kan tilvejebringes data om klientforløbet og de valgte målepunkter, herunder udvalgte strategiske mål.

Dataindsamling kan foretages på mange forskellige måder. Det kan gøres manuelt eller være systemunderstøttet, det kan være kvalitativt eller kvantitativt osv.

En udfordring er imidlertid, at meget af indsatsen, der potentielt kan blive genstand for nye målinger, i dag foregår i ikkeskriftlige relationer mellem klienter og medarbejdere, og adgangen til computer eller andet, der kan understøtte registrering af data, kan være relativt begrænset for mange personalegrupper i det daglige arbejde. Implement vurderer derfor, at det er vigtigt, at

dataindsamlingen er forholdsvis enkel, og at den så vidt muligt bygger på Kriminalforsorgens eksisterende datakilder samt dataindsamlingsmetoder.

Dataindsamlingen kan derfor umiddelbart foretages ved hjælp af følgende metoder:

- Indtastning på sagen/klienten i klientsystemet
- Controlling i form af manuel gennemgang af sager mv.
- Andre simple registreringsmuligheder

Såfremt nye data skal tilvejebringes via klientsystemet, kan det skabe behov for revidering af dette, således at klientsystemet fremover indeholder relevante felter og "aftjekningsmuligheder" i forhold til de ønskede målepunkter.

Der kan også anvendes en særlig form for controlling som kilde til dataindsamlingen om de valgte målepunkter. Controlling af regel- og standardoverholdelse samt forløbsoverholdelse kan gøres ved at læse sager og planer igennem og foretage en vurdering af overholdelse samt registrere dette i et system. Denne dataindsamling er uafhængig af sag/klient og kan eventuelt foretages i stikprøveform. Der kan eventuelt foretages faste stikprøver inden for udvalgte målepunkter, og stikprøverne kan eventuelt understøttes af flere og detaljeret ad hoc-controlling af specifikke interesseområder.

Dataindsamling kan således foretages på flere forskellige måder. Måden, hvorpå data indsamles, kan have indvirkning på frekvensen af dataindsamling. Hvor nogle data vil kunne indsamles i systemet dagligt i forbindelse med de daglige opgaver, vil andre data have en frekvens, da indsamlingen er ressourcekrævende. Det er vigtigt, at frekvens for dataindsamling overvejes samtidig med valget af dataindsamlingsmetoden.

Fremstilling af data

Det er vigtigt i en ny styringsmodel, at data om klientforløbet fremstilles løbende, så det kan tjene som ledelsesinformation og være en del af styringsgrundlaget. Når der skal træffes beslutning om fremstillingen af data, er det vigtigt at holde for øje, at klientforløbet som styringsgrundlag skal kunne anvendes på flere niveauer: 1) strategisk – for hele Kriminalforsorgen, 2) taktisk – for hver af de fire regioner og 3) operationelt – for hver enkelt institution. Afhængig af hvilket niveau der skal anvende data om klientforløbet, kan der også være forskellige behov for frekvensen for fremstillingen af data. Fx kan det operationelle niveau have behov for et dagligt eller ugentligt dataoverblik over klientforløbet, mens det strategiske niveau kan have behov for en månedlig eller kvartalsvis frekvens.

Det kan endvidere være afgørende for muligheden for at handle strategisk eller operationelt på baggrund af data om klientforløbet, at fremstillingen af data har en passende historik. Det skal være muligt at se udviklingen over tid, så der kan tilvejebringes et bredt grundlag for beslutninger på baggrund af data. Det frarådes således, at data fremstilles ved et enkelt tal pr. målepunkt uden historik.

Økonomistyring

Med reorganiseringforslaget ønskes en ny økonomistyring, som indbefatter en bevægelse fra totalrammestyring til totalrammestyring suppleret med en øget aktivitets- og resultatbaseret økonomisk styring. I hvidbogen er det skitseret, at regionskontorerne får en økonomisk volumen på op imod 700 mio. kr. årligt, og at de som følge heraf skal gøres selvforvaltende. Den kommende økonomistyring skal bygge på et totalrammestyringsprincip, hvor der i kontraktform aftales et totalbudget for regionen. Dette totalbudget består af grundtilskud (faste omkostninger), ydelsesafhængigt tilskud (variable omkostninger) samt konkrete forhold og forhandlinger. Ydelsestilskuddet er takstbaseret.

I dag foretages økonomistyring på flere niveauer i Kriminalforsorgen afhængig af institutionstype og organisatorisk niveau. Direktoratet varetager typisk både den strategiske og taktiske økonomistyring ved at udmelde budgetter til de enkelte institutioner, mens den operationelle økonomistyring foretages på institutionerne. Institutionstyperne har forskellig grad af økonomisk råderum og budgetrammernes beløb er meget forskellige.

Overordnet får institutionerne udmeldt en ressourceramme og eventuelt en driftsramme. Rammerne for budgetter til metoder, systemer og kompetencer på de enkelte institutioner er således bestemt af institutionslederne og ikke ved udmeldingen af budgettet. Det betyder samtidig, at der kan være en meget forskellig ressourceanvendelse på samme typer af indsatser fra institution til institution.

Implement vurderer, at denne model vil muliggøre, at regionerne kan tilrettelægge kapaciteten i regionens institutioner ved at blive selvforvaltende. Samtidig sikres en sammenhængende og ensartet budgettering (og ressourceanvendelse) i forhold til de konkrete ydelser, som institutionerne skal tilvejebringe. Det kan også være medvirkende til at skabe større sammenhæng og ensartethed på tværs i organisationen.

Det er dog vigtigt, at der i opbygningen af det ydelses- og takstkatalog, som skal udgøre et væsentligt element i økonomistyringsmodellen, er en klar sammenhæng til de strategiske målepunkter for klientforløbet, som styringsgrundlaget også skal baseres på. Der skal være en klar sammenhæng mellem det, der gives midler til, og det, der måles på, så den økonomiske og faglige styring kan bindes sammen.

Implement anbefaler derfor, at udviklingen af den økonomiske styringsmodel, herunder udviklingen af et ydelses- og takstkatalog, sker i tæt relation til udviklingen af det datamæssige styringsgrundlag.

Resultatkontraktstyring

I hvidbogen er det angivet, at det med etableringen af en ny styringsmodel er vigtigt at anvende incitamenter og sikre tydelig konsekvens i forhold til opnåede resultater. Hvidbogen angiver, at midler hertil vil være resultatkontrakter med regionerne.

I dag anvender Kriminalforsorgen allerede resultatkontrakter som en del af styringen. Der således indgået resultatkontrakter mellem direktoratet og alle institutioner. Kontrakterne har i dag både til formål at synliggøre institutionernes mål og resultater samt at skabe rammen for en regelmæssig og struktureret dialog mellem direktorat og institutioner om opgavevaretagelsen.

Implement vurderer, at resultatkontrakter kan være et brugbart redskab til at sikre opfølgning på mål og opgavevaretagelse. Implement anbefaler dog, at det eksisterende resultatkontraktkoncept udvikles og målrettes regionernes opgavevaretagelse og de nye styringsprincipper.

Det er i øvrigt værd at være opmærksom på, at der med den nye styringsmodel vil komme nye redskaber i styringen, som i flere tilfælde kan reducere behovet for resultatkontrakter som grundlag for synliggørelse af opgavevaretagelse og som dialogredskab. Et forbedret ledelsesinformationssystem vil øge gennemsigtigheden generelt i organisationen, og nye ledelsesfora på tværs i organisationen med relativt hyppig mødefrekvens vil skabe nye rammer for regelmæssig og struktureret dialog. Implement anbefaler derfor, at resultatkontrakterne udvikles under hensyn til etableringen af de øvrige elementer i styringsmodellen, fx ved at være enkle og korte, så risikoen for "styringsoverload" minimeres.

4.5 Direktoratet

Et væsentligt element i reorganiseringsforslaget er et klart skel mellem de opgaver, der varetages centralt, og de, der varetages regionalt. Ud over at det betyder, at en række opgaver flyttes fra direktoratet til regionerne, indebærer det også en ny rolle for direktoratet.

Hvidbogen foreslår, at direktoratet fremover organiseres med en stabsfunktion til direktøren samt tre koncerntre: Koncern Fuldbordelse, Koncern HR og Ressourcestyring samt Koncern IT. I disse centre skal der varetages opgaver inden for styring, strategi, udvikling samt servicering af driften.

Som en del af tilpasningen af direktoratet skal der også ske en ophævelse af Kriminalforsorgens ministerumiddelbarhed, således at Kriminalforsorgen på alle områder fremover skal referere til departementet og ikke direkte til justitsministeren.

4.5.1 Validering af reorganiseringen af direktoratet

I dag har direktoratet for Kriminalforsorgen til opgave at udføre overordnet ledelse og strategi, økonomi- og ressourcestyring, foretage planlægning og udvikling, udarbejde love og regler samt varetage overordnet sikkerhed for de knap 70 institutioner, der i Danmark varetager driften af Kriminalforsorgen. Kriminalforsorgen udfører også konkret sagsbehandling, bl.a. af klagesager og sager om benådning.

Direktoratet består i dag af ti kontorer og en direktion. Opgavevaretagelsen varierer naturligt fra kontor til kontor: Fra økonomistyring, over personale og it, fuldbordelse og controlling. Alt sammen

væsentlige områder i forhold til at sikre Kriminalforsorgens opgavevaretagelse. Og i kontorene sidder mange eksperter og andre videnstunge medarbejdere og udfører dette arbejde.

Der er dog en tendens til, at der mangler koordination de forskellige områder imellem. Det betyder, at den viden, som eksisterer i de enkelte kontorer og hos de enkelte medarbejdere, ofte risikerer at gå tabt ved manglende koordination.

Ud over de faste opgaver i kontorerne står direktoratet også i spidsen for en betydelig del af udviklingsarbejdet i Kriminalforsorgen. Udviklingsarbejdet foregår typisk via en lang række forskellige projekter, bl.a. som følge af flerårsaftalerne. Der er en relativt stor dialog mellem driften og direktoratet samt høj grad af inddragelse i udviklingsopgaver. Men denne viden anvendes ofte ikke på tværs og bringes ikke op på et strategisk niveau, hvor den kan anvendes i organisationen som helhed.

Den måde, som direktoratet har organiseret sit arbejde på nu, kan påføre systemet et driftstab i form af eksisterende viden, der går tabt, samt manglende prioritering og strategisk anvendelse af ny viden. Implement vurderer derfor, at det er afgørende, at der skabes nye rammer for direktoratets arbejde, hvis direktoratet fremover skal være mere strategisk, styrende og servicerende, end tilfældet er i dag.

Implement finder, at etableringen af koncerncentre, der integrerer flere af de eksisterende kontorer, kan medvirke til at binde områder sammen, som i dag ikke koordineres tilstrækkeligt. At koncerncheferne samtidig repræsenteres i en koncernledelse, som skal have en hyppig mødefrekvens og andre strukturelle rammer for dialogen, vurderes at kunne forbedre rammerne for tværgående koordination og udvikling betydeligt.

Det kan dog også være nødvendigt at iværksættes andre initiativer i direktoratet for at sikre koordination og samtænkning på tværs – ud over etableringen af centre og koncernledelse – og som kan sikre dagligt fokus på tværgående innovation og udvikling. Implement anbefaler derfor, at direktoratet organisatorisk skaber rum til dette, fx ved at forankre tværgående controlling, innovation, udvikling mv. i ledelsesstaben.

Der kan endvidere være behov for at foretage samtænkning af de projekter, som løbende igangsættes i Kriminalforsorgen. Implement anbefaler, at porteføljestyringen af projekter styrkes, så der løbende foretages strategisk prioritering af de forskellige projekter og løbende prioritering af sammenhængen mellem de forskellige projekter.

Med ændrede krav til direktoratets opgavevaretagelse, herunder at direktoratet fremover i højere grad skal servicere driften, kan det også være væsentligt at sikre, at de nødvendige kompetencer er til stede i organisationen fremover. Der kan derfor være behov for at udarbejde service level agreements for de områder i direktoratet, der skal servicere driften. Der kan også i den sammenhæng være behov for at konkretisere, hvilke overordnede kompetencer der skal være til stede i de tre koncerncentre fremover.

Endelig kan det være vigtigt at være opmærksom på, at direktoratet også i en reorganisering er en enhed i Justitsministeriet, der forestår sin opgavevaretagelse under departements generelle ledelse. Direktoratet vil derfor fortsat vil have et overordnet bemyndigelsesansvar overfor driften. Det er derfor vigtigt at bevare det forhold, at ledelsen af direktoratet varetages af en direktion.

4.6 Opsamling på validering af organisationsdesign

Implement vurderer samlet set, at organisationsdesignet med etablering af regioner, koncernledelse, partnerskaber, en ny styringsmodel og et smalt direktorat samlet set vil bringe Kriminalforsorgen i stand til at bringe opgaven mere i centrum og skabe sammenhængende klientforløb, binde organisationen sammen ledelsesmæssigt og fagligt samt skabe øget gennemsigtighed og øget mulighed for kontrol og opfølgning.

Der er dog en række opmærksomhedspunkter:

Regionsmodellen kan etableres på flere måder, og afhængig heraf kan der tages forskellige hensyn. Før en nærmere konkretisering af regionsmodellen anbefales derfor, at der opvejes fordele og ulemper ved forskellige varianter af regionsmodellen og på den baggrund tage en strategisk beslutning omkring, hvilke hensyn der er afgørende at tage ved etableringen af en regionsmodel.

Partnerskaberne skal have formelle rammer for at kunne virke i praksis. Samtidig skal der etableres systematisk opfølgning, fx via controlling, på de standarder mv., som partnerskaberne skal udvikle og implementere. Der skal findes en strukturel platform til denne opfølgning.

Styringsmodellen bør bygges op omkring et generisk klientforløb, der kan danne udgangspunkt for udpegningen af relevante målepunkter, ydelser mv. i hhv. ledelsesinformationssystemer og økonomistyring, som kan binde faglighed og økonomi sammen i styringen. Resultatkontrakter bør opbygges enkeltvis, og så de både indeholder mål for den enkelte enhed og fælles mål.

Koncernledelsen er et afgørende element for succes med ambitionen om at øge den samlede kvalitet af Kriminalforsorgens virke. Etableringen af koncernledelsen bør være højeste prioritet hos Kriminalforsorgen, og koncernledelsen skal i sin samarbejdsform ramme en meget fin balance, hvis den skal have en gavnlig effekt.

Endelig bør reorganiseringen af direktoratet ikke kun indbefatte oprettelsen af tre koncerncentre. Der bør også indføres porteføljestyling af projekter, tværgående controlling og innovation, ligesom der kan være behov for at konkretisere serviceniveauer og det fremtidige kompetencebehov i forhold til serviceringen af driften, når opgavevaretagelsen i direktoratet ændres.

5. Implementering

Hvidbogen beskriver en overordnet tidsplan for implementeringen af en ny struktur i Kriminalforsorgen i perioden juli 2013 til juli 2014, herunder organisering af arbejdet, sporene i implementeringsarbejdet og aktiviteter i de enkelte spor.

På baggrund af den validering, som Implement har foretaget af effektiviseringspotentialet og organisationsdesignet, vurderer Implement overordnet, at tilgangen til implementering og hvidbogens plan herfor er fornuftig. Valideringen har dog også vist, at der er en række udfordringer og væsentlige områder, som skal håndteres forud for eller undervejs i implementering. I dette kapitel vil Implement derfor udpege en række områder og opstille en række opmærksomhedspunkter i forhold til implementeringen, der tager udgangspunkt i den foreslåede implementeringsplan, men som detaljerer og supplerer de aktiviteter og organiseringsforslag, der er opstillet i hvidbogen.

Ud over en implementeringsplan opstiller hvidbogen en række områder, hvor der må forventes udgifter i forbindelse med implementeringen og reorganiseringen. Implement vil også i dette kapitel opstille en detaljering af disse udgiftskategorier og et estimat på omfanget af udgifterne.

Anbefalingerne til implementeringen af reorganiseringsforslaget falder i fire dele, som uddybes i det efterfølgende:

1. Implementeringstaktiske anbefalinger
2. Anbefalinger vedrørende organiseringen af implementeringsarbejdet
3. Anbefalinger vedrørende implementeringsprocessen
4. Vurdering af implementeringsomkostninger

5.1 Implementeringstaktiske overvejelser

I hvidbogen beskrives behovet for at foretage reorganiseringen af Kriminalforsorgen gradvis. På baggrund af valideringen deler Implement den opfattelse, at den nye organisation ikke kan etableres med et slag. Den nye organisation vil betyde en betragtelig forandring både strukturelt, styringsmæssigt og kulturelt.

Der vil derfor være behov for en sekventiel implementering med behov for det, der i hvidbogen beskrives som en overgangsorganisation. En sådan overgangsorganisation vil imidlertid stille store krav til ledelsens evne til at kommunikere tydeligt om sammenhængen i forandringerne, logikken i forandringen og timingen af forandringer. Det vil også være afgørende, at Kriminalforsorgen i overgangsperioden er i stand til at fokusere energi og ressourcer på at få de vigtigste aktiviteter til at lykkes fra starten og ikke lader sig fange i at søge at skubbe alle elementer af den nye organisation i gang samtidig.

I forlængelse heraf er det Implements vurdering, at tre områder vil være afgørende for en succesfuld implementering, og Implement anbefaler med afsæt heri, at disse tre områder prioriteres over alt andet:

- *De formelle forhold på plads.* Det giver sig selv, at alle forhold, der kræver lovændringer, må afklares og være på plads, før reorganiseringen kan foretages. Dette er en forudsætning for reorganiseringen af den klientsagsbehandling, der skal flyttes fra direktorat til regioner, og for ophævelse af ministerumiddelbarheden i direktoratet. Det vil desuden være afgørende, at Kriminalforsorgen hurtigt får afklaret, hvilke modeller der kan benyttes i forhold til personaleområdet, når det gælder personalegrupper, der i den nye model skal ansættes i en region og skal kunne fungere på flere institutioner. Dette gælder, uanset hvordan regionsmodellen konkretiseres. Endelig er det afgørende, at der iværksættes et målrettet ansættelsesstop, og at der lægges en klar plan for den praktiske udmøntning af effektiviseringerne på personaleområdet.
- *Implementeringen fra toppen.* Der skal med den nye organisation i langt højere grad kunne styres og tænkes på tværs af Kriminalforsorgen. Den transformation vil efter Implements vurdering kun kunne finde sted, hvis toppen af organisationen kan demonstrere, at den er i stand til at tænke og arbejde ud fra tanker om sammenhæng på tværs af geografier og

institutionstyper. Derfor bør etableringen af koncernledelsen være den anden hovedprioritet i implementeringen. Konkret betyder det, at det bliver afgørende hurtigst muligt at udpege eller rekruttere koncernchefer i direktoratet og regionschefer, at etablere den formelle struktur for koncernledelse samt at få koncernledelsen i gang med konkret og strategisk samarbejde.

- *Etablering af et grundlag, der gør det muligt for ledelsesstrukturen at tænke, tale og agere på tværs af organisationen.* Der bør hurtigst muligt etableres instrumenter, der gør det muligt at styre og tænke på tværs, herunder en styringsmodel, som kan understøtte, at opgaven kommer mere i centrum, og sammenhængende klientforløb. Der bør samtidig investeres i, at lederne kompetencemæssigt er i stand til at honorere de krav, der vil være til de fremtidige ledere med reorganiseringen, som ikke blot skal være ansvarlige for at drive eget område, men også i fremtiden vil skulle tage ansvar for at tænke på tværs. I hvidbogen er det angivet, at der vil være behov for lederudvikling, og Implement er enig i, at der vil være behov for et lederudviklingsprogram, der kan støtte lederne i transformationsperioden.

Implement anbefaler således, at der hurtigst muligt sikres følgende: forberedelse af det fornødne lovgrundlag for reorganiseringen, en afklaring af muligheder for fleksibel ansættelse, iværksættelse af målrettet ansættelsesstop, udpegning/rekruttering til og etablering af koncernledelsen, etablering af styringsmodel samt iværksættelse af lederudvikling.

5.2 Anbefalinger vedrørende organiseringen af implementeringsarbejdet

I hvidbogen tænkes det videre implementeringsarbejde i forhold til detaljering af organisationen og det videre implementeringsarbejde drevet af task force, der foreslås nedsat i umiddelbar forlængelse af denne eksterne validering af reorganiseringforslaget. Det er foreslået, at task forcen sammensættes af centrale aktører i reorganiseringarbejdet.

Implement er enig i behovet for nedsættelse af en task force til varetagelse af dette arbejde og har følgende anbefalinger til organiseringen af implementeringsarbejdet.

5.2.1 Task force

Task forcen gøres til det dagligt styrende, organiserende og faciliterende centrum for implementeringen. Det er her porteføljen af implementeringsaktiviteter styres og overvåges, det er her overvågningen af fremdrift varetages, det er her planlægningen af nye aktiviteter finder sted, og det er her involveringen af nøgleressourcer på tværs af organisationen sikres og orkestreres.

Implement er overordnet enig i hvidbogens betragtninger om bemanningen af task forcen. Implement anbefaler dog, at medlemmer af koncernledelsen, når denne er udpeget, ikke indgår i task forcen. Koncernledelsen bør i stedet have sæde i en styregruppe. Det bør samtidig tilsigtes, at task forcen ikke størrelsesmæssigt bliver mere end 4-6 mennesker for at sikre en tæt gruppe, der kan agere hurtigt og fleksibelt. Det kan overvejes at frikøbe de ledere/medarbejdere, der skal indgå i task forcen, fra eksisterende opgaver, så længe task forcen skal virke, for at sikre fuldt fokus på task forcens arbejde.

5.2.2 Styregruppe

Implement anbefaler, at der etableres en styregruppe bestående af direktoratets direktion samt en eller to topledere fra Kriminalforsorgens institutioner. Styregruppen har til ansvar at tage stilling til indstillinger fra task forcen. Det bliver desuden styregruppens opgave at være med til at designe nøgleelementer i den nye organisation (den nye styringsmodel for Kriminalforsorgen, mødestruktur for koncernledelsen, regionsmodellen). Når koncernledelsen er etableret, bør rollen som styregruppen overgå til denne.

5.2.3 Arbejdsgrupper

I detaljeringen af den fremtidige organisation vil der være behov for involvering af specialister på tværs af organisationens geografi og kompetenceområder. Implement vurderer, at der derfor vil være behov for at nedsætte arbejdsgrupper, der i tidsafgrænsede perioder har til opgave at komme med forslag til detaljering og konkretisering af enkeltelementer i den nye organisation. Implement anbefaler, at disse

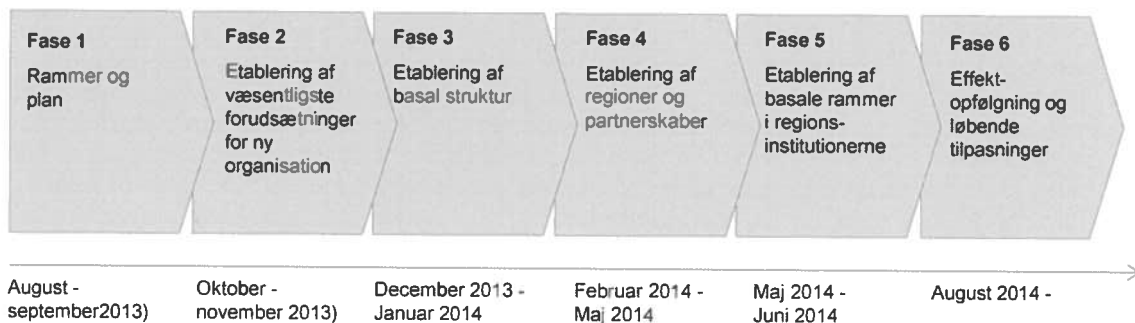
arbejdsgrupper nedsættes af task forcen, der også har til ansvar at sørge for facilitering og støtte til arbejdsgrupperne.

Det kan overvejes at frikøbe de ledere/medarbejdere, der skal indgå i arbejdsgrupperne, i kortere perioder for at sikre fuldt fokus på arbejdet i arbejdsgruppen.

5.3 Anbefalinger vedrørende implementeringsprocessen

Som beskrevet indledningsvist i dette kapitel er Implement enig i hvidbogens overvejelser om selve implementeringsprocessen. Implement finder, at der er behov for en yderligere præcisering og detaljering af aktiviteterne i implementeringsplanen samt en anbefaling om at fokusere indsatsen på få indsats.

Implement anbefaler, at den videre proces for implementering opdeles i seks faser som illustreret i figuren nedenfor og beskrevet nærmere i det følgende.



5.3.1 Fase 1: Rammer og plan (august-september 2013)

I fase 1 afklares alle formelle forudsætninger vedrørende lovgrundlag, og den overordnede plan samt organisering for implementeringsperioden etableres. Nøgleaktiviteter i denne fase er:

- Etablering af implementeringsorganisationen (styregruppe og task force).
- Overblik over lovændringer og iværksættelse af lovændringsproces.
- Iværksættelse af målrettet ansættelsesstop inden for ledelse og administration.
- Modeller for ansættelsestilknytning (afklaring af mulighederne for og omkostningerne ved at lade visse personalegrupper servicere mere end en institution).
- Afklaring af mulige lønrammer for de øverste ledelseslag i den nye organisation med henblik på at kunne igangsætte rekrutteringsprocessen.
- Udarbejdelse af opslag til chefstillinger i den nye organisation samt rekruttering af chefer (ikke ansat, men kontrakt indgået).
- Udarbejdelse af samlet transformationsplan for perioden frem mod den nye organisation.
- Etablering af en effektcase med transformationsmålepunkter, dvs. en plan for mål, delmål og indikatorer for forandringsprocessen (styregruppen anbefales inden afslutningen af denne fase at udarbejde en effekt-case), der kan bruges som styrings- og opfølgingsredskab i den resterende flerårsaftaleperiode.

Det er Implements klare anbefaling, at processen omkring rekruttering af chefer til koncernledelsen gennemføres inden for denne horisont. Som tidligere beskrevet vurderes etableringen af en koncernledelse, der kan gå foran i forandringsprocessen, at være en forudsætning for succes med den nye organisation, og en hurtig etablering af koncernledelsen er næppe sandsynlig, hvis ikke udvælgelse og ansættelse kan finde sted inden for denne horisont.

5.3.2 Fase 2: Etablering af væsentligste forudsætninger for ny organisation (oktober-november 2013)

I fase 2 involveres styregruppen i at etablere de overordnede rammer for den nye koncernledelse med henblik på hurtigst muligt at kunne få den tværgående tænkning og styring til at fungere på topledelsesniveau i Kriminalforsorgen. Nøgleaktiviteter i denne fase er derfor:

- Design af ny styringsmodel (med afsæt i de principper, der er beskrevet i afsnit 4.4, faciliterer task forcen styregruppens udarbejdelse af en version 1.0 af Kriminalforsorgens nye styringsmodel med fokus på styring på tværs).
- Etablering af mødestruktur for koncern- og regionsledelse (med samme udgangspunkt og efter samme model som ovenfor).
- Etablering af en modelregion (styregruppen etablerer en fælles holdning til kommende regionsmodel, herunder ensartethed og frihedsgrader på tværs af regionsmodeller).
- Afklaring af fysisk placering af regionskontorer.
- Design af lederudviklings- og teamudviklingsforløb (task forcen detaildesigner med input fra styregruppen det lederudviklingsforløb, der skal etablere de ledelsesmæssige rammer for den nye organisation – det anbefales desuden, at der etableres et særskilt forløb for at sikre, at koncernledelsen etableres som en egentlig ledergruppe).
- Design af koncept for praktisk udmøntning af effektiviseringerne på personaleområdet.

Som beskrevet i afsnit 5.1 vurderer Implement, at det er en forudsætning for den succesfulde implementering af den nye organisation, at Kriminalforsorgen evner at etablere forandringen fra toppen af organisationen. I forlængelse heraf vurderes det, at de fem nøgleaktiviteter ovenfor er helt nødvendige for succes med den ambition.

5.3.3 Fase 3: Etablering af basal struktur (december 2013-januar 2014)

I fase 3 etableres den nye koncernledelse, de nye regionsledelser konstitueres og ny mødestruktur og styringsmodel træder i kraft. Nøgleaktiviteter i denne fase er:

- Etablering af koncernledelse, dvs. direktion, koncernchefer og regionschefer. Første møder i koncernledelsen med henblik på at etablere form, struktur mv. for koncernledelsen nærmere.
- Igangsættelse af lederudviklingsforløb for koncernledelsen.
- Test af elementer af ny styringsmodel (ved task forcen), herunder styringsgrundlag:
 - Klientforløb
 - Udvælgelse af målepunkter
 - Design af økonomistyringsmodel, herunder ydelses- og takstkatalog
 - Vurdering af behov for systemunderstøttelse
 - Prioritering af eksisterende projekter
 - Kontraktmodel
 - Porteføljestyling
- Etablering af en arbejdsgruppe, der skal udarbejde de formelle rammer for partnerskaberne.
- Igangsættelse af arbejdet med design af systemunderstøttelse af ny styringsmodel (etablering af en arbejdsgruppe, der med udgangspunkt i ny styringsmodel vurderer systemunderstøttelse og systemtilpasning).
- Etablering af regionsmodel og plan for regional reorganisering (task forcen driver dette arbejde med støtte af lokale arbejdsgrupper).
- Detaildesign af centerstruktur i direktoratet.

Ved udgangen af denne fase skal den basale styringsmæssige infrastruktur for den øverste ledelse i Kriminalforsorgen være etableret, og aktiviteter til etablering af udestående kompetencemæssige forudsætninger skal være igangsat.

5.3.4 Fase 4: Etablering af regioner og partnerskaber (februar 2014-maj 2014)

I denne fase etableres de næste niveauer i organisationen – de nye regionsmodeller og den nye centerstruktur i direktoratet. Desuden etableres de nye partnerskaber, der skal binde Kriminalforsorgen sammen på tværs, og forudsætningerne for ledelse og udvikling decentralt etableres (lederudvikling samt faglige fællesskaber). De vigtigste aktiviteter i denne fase bliver således:

- Etablering af nye regionskontorer og nye roller (disse aktiviteter tager udgangspunkt i de fælles modeller opstillet i fase 3, men bør derudover være den enkelte regions ansvar – dog støttet af task forcen).

- De nye centerstrukturer etableres (dette arbejde bør ske i tæt samarbejde med etableringen af regionskontorerne, så der kan opstilles relevante service level agreements mellem centre, regioner og regionernes institutioner).
- Første møder i partnerskaber (herunder at partnerskaberne udarbejder plan for de væsentligste standardiseringstiltag på tværs af Kriminalforsorgen, som kan vedtages af koncerndelingen).
- Regionale planer for faglige fællesskaber (udarbejdelse af modeller for faglige fællesskaber). Arbejdet faciliteres af task forcen, men med arbejdsgruppe på tværs af regioner, så der sikres ensartethed i arbejds måder).
- Lederudviklingsniveau 2-3. Etablering af kompetenceudvikling for ledere på de næste niveauer, så der også her etableres forudsætninger for at lede og styre med udgangspunkt i sammenhængende klientforløb og den nye opgavedeling mellem det centrale og regionale niveau.

Ved udgangen af denne fase er den basale infrastruktur på tværs af regionskontorerne på plads, og der er etableret planer for at bringe rammerne på plads på regionens institutioner.

5.3.5 Fase 5: Etablering af basale rammer i regionsinstitutionerne (maj 2014-juni 2014)

I fase 5 etableres de væsentligste rammer i regionens institutioner. De væsentligste indsatser her bliver:

- Etablering og afholdelse af de første møder i faglige fællesskaber.
- Etablering af rotationsordninger på tværs af institutioner.
- Etablering af styringsværktøjer og opfølgingsmodeller på institutionsniveau.
- Endelig tilpasning af bemanning på den enkelte institution.

Ved udgangen af denne fase er overgangsorganisationen endeligt på plads, og der er en plan for eventuelle yderligere tilpasninger i den resterende del af flerårsaftaleperioden.

5.3.6 Fase 6: Effektopfølgning og løbende tilpasninger (august 2014-)

I fase 6, som udgør den resterende del af flerårsaftalens periode, er det Implements anbefaling, at task forcen fastholdes, men at task forcens arbejde i større omfang drejes mod opfølgning på den effekt-case, der blev etableret i fase 1, og deraf afledte behov for tilpasning af organisation og aktiviteter.

De væsentligste indsatser i denne fase bliver således:

- Løbende evaluering af organisationen i forhold til effektcase.
- Tilpasning af aktiviteter og organisation i forlængelse af opfølgning.

Organisationsdesignet vil, uanset hvor solidt og gennemtænkt det har været, løbende skulle tilpasses og evalueres. Implement vurderer, at det bedste grundlag for at fastholde fokus på den effekt, der ønskes opnået med reorganiseringen, skabes ved at forankre den løbende evaluering samt tilpasning af aktiviteter og organisation i task forcen.

5.4 Implementeringsomkostninger

Hvidbogen oplister en række områder, hvor det forventes, at implementeringen af en ny organisation vil kunne medføre udgifter for Kriminalforsorgen. Områderne konkretiseres dog ikke nærmere i hvidbogen.

Implement har som led i valideringen foretaget en vurdering af implementeringsomkostningerne ved reorganiseringen. Det vurderes, at der vil være tale om to typer af implementeringsomkostninger:

- Omkostninger i form af driftstab.
- Omkostninger i form af udgifter til etablering af en velfungerende organisation.

I det følgende gives et overordnet bud på, hvad disse omkostninger nærmere kan forventes at bestå af.

5.4.1 Vurdering af risikoen for driftstab

Idet reorganiseringen i vid udstrækning vil berøre overordnede ledelsesfunktioner og støttefunktioner, forventes etableringen af en ny organisation ikke direkte at resultere i svigtende produktivitet på de primære driftsområder. Reorganiseringen forventes således hverken umiddelbart at kunne aflæses i forringelser på ventekøer eller institutionernes belæg.

Til gengæld er det forventeligt, at reorganiseringen kan komme til at medføre negative konsekvenser i forhold til arbejdsmiljø og trivsel, særligt blandt de arbejdsgrupper, hvis arbejdsopgaver flyttes fra direktorat til regioner eller fra institutioner til regioner. De negative konsekvenser vurderes imidlertid at kunne minimeres ved at have fokus på de i implementeringsplanen beskrevne aktiviteter i fase 1 og fase 2.

At en reorganisering kan påvirke personalets trivsel, vil dog aldrig kunne undgås fuldstændig. Økonomisk vil der derfor kunne forventes minimale driftsmæssige konsekvenser, eksempelvis i form af øget personalebehov ved negativ udvikling i eksempelvis sygefravær.

En yderligere bemærkning skal knyttes til den fysiske placering af regionsledelserne. Det står i forbindelse med trykprøvning klart, at placeringen af regionsledelseskontorerne fylder meget i diskussionerne af den nye organisation. Der er en udbredt frygt for, at placeringen af regionskontoret kan komme til at medføre en følelse af, at "fængslerne overtager driften" med deraf følgende modstand mod forandringen. Implement har svært ved at vurdere betydningen for driften, men er af den opfattelse, at en placering uden for eksisterende institutioner vil være den mindst belastende i forhold til at skabe opbakning til implementering. Det foreslås, at dette forhold tages med ind i overvejelserne, når der i implementeringsfasen udarbejdes business cases for etablering af regionskontorerne.

5.4.2 Vurdering af omkostningerne til etablering af en velfungerende organisation

Reorganiseringen vil også medføre visse omkostninger i forhold til at sikre, at den nye organisation kan være velfungerende. Implement har i det følgende estimeret disse omkostninger baseret på Implements erfaringer og viden om transformationsprocesser.

For det første skal der sikres den fornødne arbejdskraft til implementeringen. Det kan kræve, at medarbejdere midlertidigt frigøres fra eksisterende opgaver for at kunne varetage og deltage i de aktiviteter, som implementeringen kræver.

Dernæst skal der også etableres nye regionskontorer. I hvidbogen er der ikke taget stilling til, hvor regionskontorene skal etableres.

Hvis etableringen af regionskontoret sker på eksisterende institutioner, vil der ikke være nye faste driftsomkostninger til husleje mv. forbundet med etableringen af regionskontorerne. Dog finder Implement, at det bør overvejes, hvorvidt det er hensigtsmæssigt i forhold til at skabe et regionskontor, der skal tjene institutionerne på tværs, at etablere regionskontoret uafhængigt af eksisterende institutioner.

Uanset om regionskontoret etableres i eksisterende eller nye lokaler, kan der være behov for at klargøre kontorene i forhold til fysisk indretning, flytning af inventar, it-understøttelse mv. Et umiddelbart estimat herfor vil være, at der kan være omkostninger i størrelsesordenen +2 mio. kr. forbundet med den fysiske etablering af regionskontorerne. Dertil kommer varige driftsomkostninger til husleje, hvis det vælges at etablere regionskontoret i nye lokaler.

I den nye organisation bliver møder på tværs af organisationen et meget afgørende element, både for koncernledelsen, for partnerskaberne og for de faglige fællesskaber i regionerne. En hensigtsmæssig måde at understøtte disse tværgående fora på er ved etablering af videokonferencefaciliteter i hele organisationen. Der vil derfor være visse omkostninger til etablering af videokonferenceudstyr mv. Et umiddelbart estimat herfor vil være, at der vil være tale om omkostninger i størrelsesordenen +1,5 mio. kr.

En af de helt afgørende forhold i forhold til en succesfuld implementering er, at der investeres i, at ledelserne kompetencemæssigt er i stand til at honorere de krav, der vil være til de fremtidige ledere med reorganiseringen. Der vil derfor også være omkostninger forbundet med en imødekommelse af

behovet for lederudvikling. Afhængig af omfanget af lederforløbet vurderes der at være tale om omkostninger i størrelsesordenen mellem 3-5 mio. kr.

Endelig kan der i implementeringsfasen være behov for ekstern bistand, som kan understøtte eller varetage visse af de nødvendige aktiviteter, der skal iværksættes som led i transformationsprocessen. Afhængig af behovet vurderes der at være tale om omkostninger til ekstern bistand i en størrelsesorden på +3 mio. kr.

Samlet set vurderer Implement, at implementeringen med stor sandsynlighed kan gennemføres uden store driftstab på den primære drift, men med betydelig risiko for kvalitetstab i en overgangsperiode. Kriminalforsorgen vil dog skulle finde betydelige midler til etablering af organisationen, hvis den skal kunne etableres med succes.